

MEMAHAMI KEMBALI KONSEP DASAR DEKONSENTRASI DAN DESENTRALISASI

1

Tri Widodo W. Utomo

Peneliti Utama Bidang Administrasi Negara dan
Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN-RI
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat-10110
Email : triwidodowu@yahoo.com

Abstract

Although decentralization has been the major theme in the field of public administration within the last five decades, there is still diverse understanding of it. One of the confusions is that decentralization is frequently perceived contrary to the deconcentration. Such confusion leads to the imbalance in theoretical sources and policy framework on deconcentration compared to decentralization. To provide a deeper picture on deconcentration and decentralization, this paper tries to elaborate the fundamental idea of the deconcentration and decentralization, its impact and relationship, its historical development, as well as its difference in the notion of power sharing among levels of government.

Keyword: *deconcentration, decentralization.*

Intisari

Meskipun desentralisasi telah menjadi tema utama di bidang administrasi publik selama lima dekade, namun masih sering ditemui adanya perbedaan pemahaman mengenai hal ini. Salah satu yang menimbulkan kebingungan adalah bahwa desentralisasi sering dianggap sebagai konsep yang berlawanan dengan dekonsentrasi. Hal ini mendorong ketidakseimbangan dalam sumber-sumber teoritis maupun kebijakan antara dekonsentrasi dengan desentralisasi. Untuk menyajikan gambaran lebih dalam mengenai dekonsentrasi dan desentralisasi, tulisan ini mencoba untuk menggali ide dasar dekonsentrasi dan desentralisasi, dampak dan hubungannya, sejarah

¹Naskah diterima: 1 Maret 2012

Draft awal tulisan ini dihasilkan selama penulis menjalani tugas selaku *Visiting Researcher* di Graduate School of Internasional Development (GSID) Nagoya University, 1 April sd. 31 Juli 2009, yang kemudian disempurnakan berdasarkan input teoretis dan fenomena-fenomena yang lebih aktual. Tulisan ini merupakan serial dari pemikiran penulis tentang rekonstruksi kebijakan dekonsentrasi di Indonesia. Ucapan terimakasih dan penghargaan yang tulus penulis tujukan kepada Prof. Dr. Kimura Hirotsune yang telah menjadi membimbing penulis sejak tahun 2000, dan memberikan dukungan penuh terhadap setiap aktivitas akademik yang penulis lakukan. Ucapan yang sama juga penulis haturkan kepada Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Prof. Dr. Pratikno, dan Dr. Agus Pramusinto atas pemikiran yang disumbangkan kepada penulis selama proses penelitian tentang dekonsentrasi.

perkembangannya, serta perbedaannya dalam hal pembagian kewenangan antar level pemerintahan.

Kata Kunci : dekonsentrasi, desentralisasi

Pengantar

Dalam khazanah akademik, wacana dan konsep dekonsentrasi sebagai pilihan kebijakan dalam mengatur hubungan pemerintah pusat dan daerah, relatif kurang berkembang dan tertinggal, dibandingkan dengan desentralisasi. Keteringgalan dalam aspek akademis, ironisnya, cenderung berdampak terhadap penerapan konsep dekonsentrasi dalam tataran empirik. Kondisi tersebut paling tidak dikontribusikan oleh adanya 2 (dua) hal yang menjadi pangkal permasalahan terjadinya kesalahpahaman tentang dekonsentrasi.

Pertama, dekonsentrasi selama ini lebih sering dipandang sebagai bagian dari desentralisasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Rondinelli (1999), desentralisasi terdiri dari 4 (empat) jenis, yakni desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi fiskal (*fiscal decentralization*), serta desentralisasi pasar (*market decentralization*). Pembagian kedalam 4 (empat) jenis inilah yang merupakan pemahaman umum desentralisasi. Desentralisasi administratif sendiri dibagi lagi menjadi dekonsentrasi,

delegasi, dan devolusi. Dibandingkan delegasi dan devolusi, dekonsentrasi adalah bentuk desentralisasi yang paling lemah, karena tidak berimplikasi terjadinya transfer kewenangan riil dari Pusat kepada Daerah. Delegasi, secara konseptual, lebih luas dibanding dekonsentrasi, sedangkan devolusi mencerminkan adanya kemauan politik yang kuat dari pemerintah Pusat untuk memberikan kewenangan yang luas kepada daerah-daerah di wilayahnya.²

Melihat lingkupnya yang sangat sempit, maka dapat dimengerti jika dalam setiap pembicaraan tentang dekonsentrasi akan selalu berhubungan dengan desentralisasi. Namun hal ini menimbulkan kebingungan baru. Jika makna desentralisasi tidak dijelaskan secara utuh, dapat memunculkan perbedaan interpretasi dan kerancuan dengan dekonsentrasi.

Kedua, dekonsentrasi sering dipersepsikan sebagai bentuk lain dari sentralisasi. Dekonsentrasi dalam praktiknya kerap diasosiasikan sebagai kebalikan atau dikotomi dari desentralisasi (dalam arti devolusi) karena lebih menekankan pada distribusi kekuasaan pusat yang memperkuat dan menstabilkan kekuasaan pusat di daerah. Ketika diasosiasikan sebagai bentuk lain

² Untuk diskusi selanjutnya, desentralisasi administratif yang meliputi tiga kategori (dekonsentrasi, delegasi dan devolusi) disebut dengan *desentralisasi dalam arti luas*. Sedangkan devolusi dimaknai sebagai *desentralisasi dalam arti sempit*. Dengan demikian, penyebutan istilah “desentralisasi” dalam disertasi ini lebih merujuk pada devolusi. Padanan kata desentralisasi dan dekonsentrasi ini sesuai dengan pandangan Ribot (2004: 9) yang menyebutkan devolusi sebagai padanan desentralisasi politis (*political decentralization*) atau desentralisasi demokratis (*democratic decentralization*). Bahkan menurut Ribot (2004: 8), desentralisasi selalu menjelma dalam 2 (dua) bentuk utama, yakni *democratic decentralization* (dikenal juga dengan *political decentralization* atau *devolution*), dan *deconcentration* (dikenal juga dengan *administrative decentralization*).

sentralisasi, jelas bahwa kebijakan dekonsentrasi tidak akan populer, baik di Indonesia maupun di negara-negara yang menilai dirinya sebagai negara demokrasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi secara tidak langsung dinilai kurang mengandung nilai-nilai demokrasi.

Padahal, desentralisasi dengan dekonsentrasi bukanlah dua kutub yang saling bertentangan secara dikotomis. Kedua konsep ini lebih membentuk sebuah *kontinuum*. Tentang hal ini, Work (2001, dalam Gera 2008: 103) menegaskan bahwa desentralisasi bukanlah alternatif dari sentralisasi. Dalam buku terbitan FAO (2006: 31) juga terdapat penegasan bahwa “*deconcentration and decentralization, far from replacing each other, have always been considered as complimentary by political decision makers*”. Pernyataan ini menyiratkan bahwa desentralisasi dan dekonsentrasi dilaksanakan secara simultan dengan kadar yang berbeda. Ketika pendulum bergerak ke kiri, hal ini menandakan kecenderungan kearah pemerintahan yang sentralistik, namun sebaliknya, ketika pendulum bergeser ke kanan, maka kecenderungan yang terjadi adalah pemerintahan yang lebih terdesentralisasi.

Eko Prasajo (tanpa tahun) juga menandakan bahwa sentralisasi dan desentralisasi adalah suatu kontinuum, bukan dikotomis. Artinya, dalam satu negara tidak mungkin dianut hanya azas sentralisasi saja untuk semua urusan, sehingga tidak ada sedikitpun otonomi yang diberikan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur

dan mengurus beberapa materi urusan, dan demikian pula sebaliknya. Cheema dan Rondinelli (2007) mengganti istilah kontinuum dengan hubungan matriks. Dalam kalimat aslinya dikatakan: “*The relationship between devolution and de-concentration/delegation should not be seen as a dichotomy or as mutually exclusive, but rather can best be understood as a matrix of relationships*”.³

Dalam *prinsip dikotomi*, hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi adalah alternatif (pilihan), sedang dalam *prinsip kontinuum*, hubungan keduanya adalah komplementer (saling melengkapi). Hal ini menyiratkan bahwa kajian atau telaah desentralisasi semestinya tidak meninggalkan dekonsentrasi sama sekali.

Oleh karena adanya keterbatasan studi tentang dekonsentrasi tersebut, maka upaya untuk mengevaluasi praktek dekonsentrasi maupun upaya untuk merekonstruksi dekonsentrasi bagi suatu negara, menjadi agak sulit. Keterbatasan literatur tadi juga terjadi dalam hal komparasi atau studi kasus yang bersifat lintas negara (*cross country*). Hal ini sangat kontras dengan studi desentralisasi yang sudah sangat detil, sehingga praktek desentralisasi di berbagai sektor dan berbagai negara relatif mudah diperoleh (Cheema and Rondinelli 1983 and 2007, Turner dan Hulme 1997, World Bank 1999, Bardan 2002, *Saltman dan Bankauskaite 2007*, dsb).

³ Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, 2007, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Washington DC: Brookings Institution Press. Dikutip dari Louis A. Picard, book review. Lihat di “Publius, The Journal of Federalism”, **Volume 38, Number 4, Fall 2008, hlm. 742, OxfordUniversity Press.**

Desentralisasi dan Dekonsentrasi: Pengertian, Dampak, dan Hubungan

Meskipun kajian yang komprehensif tentang dekonsentrasi sangat minim, namun beberapa pengertian dasar dari berbagai sumber dapat memberi gambaran cukup lengkap. Namun sebagaimana disebutkan di atas, memahami dekonsentrasi tidak dapat terpisah dari pemahaman terhadap desentralisasi, karena memang keduanya adalah konsep yang saling berkaitan. Untuk itu, debat tentang desentralisasi akan sedikit dipaparkan terlebih dahulu sebelum menyentuh lebih rinci aspek dekonsentrasi. Dari pemahaman “dua arah” ini diharapkan dapat terbangun peta pemikiran secara teoretis konseptual tentang kedua konsep tersebut.

Diatas juga sudah disinggung bahwa secara umum desentralisasi terbagi kedalam empat jenis yakni desentralisasi politik, desentralisasi administratif, desentralisasi fiskal, serta desentralisasi pasar (Rondinelli dan World Bank 1999).⁴ Dalam disertasi ini, definisi dari Rondinelli dan World Bank dijadikan sebagai acuan dasar tentang desentralisasi.

Namun dalam realitanya, definisi dan pemahaman tentang desentralisasi sesungguhnya sangat beragam, bahkan sebagian berseberangan.⁵ Pemikiran yang berbeda misalnya diberikan oleh Falleti

(2004: 3) yang menolak mekanisme pasar sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Dia mengatakan bahwa desentralisasi seperangkat reformasi kenegaraan (*a set of state reforms*), sehingga tidak mungkin terjadi transfer kekuasaan / kewenangan dari negara kepada aktor non-negara. Collins dan Green (1994) juga mendukung ide Falleti dengan berargumen bahwa desentralisasi mencakup transfer kewenangan, fungsi dan sumber daya dari Pusat ke Daerah (*from the centre to the periphery*), sedangkan pasar / privatisasi adalah transfer dari sektor publik kepada sektor privat. Kedua konsep ini sangatlah berlainan. Sementara itu, Sherwood (1969) menyatakan bahwa *devolusi* secara konseptual sangat berbeda dengan desentralisasi. Desentralisasi digunakan untuk menggambarkan hubungan kewenangan intra-organisasi, sedang devolusi digunakan untuk menggambarkan hubungan kewenangan antar-organisasi. Satu lagi perbedaan pandangan datang dari Fesler (1968) yang menyebutkan bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mencerminkan desentralisasi, sebab dekonsentrasi tidak membuka peluang terjadinya transfer kewenangan dalam pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah. (lihat: Bankauskaite dan Saltman 2007: 10).

Mengingat banyaknya definisi yang dibuat oleh banyak ahli, maka

⁴ Smith (2001) mengembangkan jenis desentralisasi kedalam 5 (lima) kategori, dengan memecah market decentralization menjadi partnership (kemitraan) dan privatisasi. Kemitraan adalah desentralisasi kepada kelompok masyarakat madani (*Civil Society Organization*), sedangkan privatisasi merupakan transfer kewenangan kepada sector privat atau bisnis.

⁵ Sharma (2006: 49) menyatakan bahwa definisi dan kategorisasi desentralisasi memiliki overlap yang sangat jelas. Hal ini disebabkan karena desentralisasi dapat muncul dalam berbagai bentuk dan kombinasi di berbagai negara, atau karena penggunaan instrumen yang berbeda dalam lingkungan yang berbeda, sehingga menghasilkan efek yang berbeda pula. Oleh karenanya, overlap dalam pengertian dan interpretasi tentang desentralisasi ini dianggap tidak terlalu penting, yang penting justru pendekatan yang komprehensif dalam implementasinya.

tidak mengherankan jika *Schneider* (2003: 32-34) sampai kepada kesimpulan bahwa saat ini terjadi kebingungan terhadap konsep desentralisasi. Kebingungan ini diperburuk dengan pengkaburan konsep desentralisasi dengan konsep lain seperti demokrasi dan keterbukaan pasar. Akibatnya, sangat sulit dicapai kesepakatan tentang apa contoh konkrit desentralisasi, apa yang mendorongnya, serta dampak apa

yang dihasilkan.

Terlepas dari debat tentang pembagian jenis desentralisasi tersebut, disertai ini lebih fokus pada desentralisasi administratif. Dalam ranah desentralisasi administratif ini, terjadi lagi perdebatan tentang devolusi (atau desentralisasi dalam arti sempit) dan dekonsentrasi. Tabel berikut memberi ilustrasi tentang ragam pemaknaan desentralisasi dan dekonsentrasi secara teoretik.

Tabel 1. Ragam Definisi dan Interpretasi Desentralisasi – Dekonsentrasi

Sumber	Desentralisasi / Devolusi	Dekonsentrasi
World Bank http://www.ciesi.n.org/decentralization/English/General/Different_forms.html	Decentralization is the <i>transfer of authority and responsibility</i> for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations and/or private sector. Different types of decentralization show different characteristics, policy implications, and conditions for success. <i>Political, administrative, fiscal, and market decentralization</i> are the types of decentralization.	Deconcentration is the <i>weakest form of decentralization</i> and is used most frequently in unitary states – redistributes <i>decision making authority and financial and management responsibilities</i> among different levels of the national government. It can merely <i>shift responsibilities</i> from central government officials in the capital city to those working in regions, provinces or districts, or it can create <i>strong field administration or local administrative</i> capacity under the supervision of central government ministries.
UNDP http://european.dcis.undp.org/uploads/public/file/Decentralisation%20background.und.doc	Devolution to elected local bodies is concerned with the <i>political</i> as well as the <i>economic</i> (and <i>administrative</i>) arguments.	Deconcentration is concerned mainly with the <i>administrative</i> rationale for decentralizing, and to some extent with the <i>economic</i> arguments.
Robertson Work (2002: 5-6)	Devolution refers to the <i>full transfer of responsibility, decision-making, resources and revenue generation</i> to a local level public authority that is autonomous and fully	Deconcentration refers to the <i>transfer of authority and responsibility</i> from one level of the central government to another while maintaining the same hierarchical level of accountability from the local

independent of the devolving authority. Units that are devolved are usually recognized as independent legal entities and are ideally elected (although not necessarily).

units to the central government ministry or agency, which has been decentralized. Deconcentration can be seen as the *first step in a newly decentralizing government* to improve service delivery.

Hellmut Wollman (2007: 2-3)	Decentralization has an intrinsically <i>political</i> implication in that by way powers and functions (as well as resources) are assigned to subnational bodies and actors that possess	Deconcentration is an intrinsically <i>administrative</i> concept that captures the devolution of (administrative) functions from an upper to a lower level or unit, typically through the establishment of regional or local
-----------------------------	---	---

Selain definisi yang telah dipaparkan diatas, perbedaan antara devolusi dan dokonsentrasi juga dapat dilihat dari pola transfer pendanaannya. Dalam devolusi, terjadi proses desentralisasi fiskal, yakni seperangkat kebijakan yang secara sengaja ditujukan untuk kemampuan pendapatan pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal disini bisa berupa penambahan dana perimbangan, penciptaan jenis pajak daerah atau retribusi daerah yang baru, atau delegasi pajak pusat tertentu (Falleti 2004: 4). Sedangkan dalam

dekonsentrasi, pemerintah dapat melakukan transfer sejumlah dana tertentu untuk membiayai pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, atau perumahan, sepanjang Pemerintah Daerah belum mempunyai anggaran untuk keperluan tersebut (Falleti 2004: 3).

Dari pencerminan terhadap berbagai definisi diatas, maka dapat diperoleh beberapa karakter dasar yang membedakan desentralisasi (devolusi) dengan dekonsentrasi, sebagaimana dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 2. Komparasi Desentralisasi – Dekonsentrasi

Dimensi	Desentralisasi	Dekonsentrasi
Alasan / dasar pertimbangan	Politik, ekonomi, administratif.	Administratif dan ekonomi.
Tujuan	Demokratisasi.	Efisiensi.
Basis delegasi	Teritorial.	Fungsional.
Esensi	Transfer otoritas dan tanggung jawab, termasuk sumber daya dan (hak penggalan) sumber pendapatan.	Transfer pengambilan keputusan, dan tanggung jawab pengelolaan (program dan keuangan).
Sifat transfer	Otoritas penuh dan pertanggungjawaban penuh.	Negara / Pemerintah Pusat masih memegang tanggungjawab, namun suatu saat bisa di transfer secara penuh.

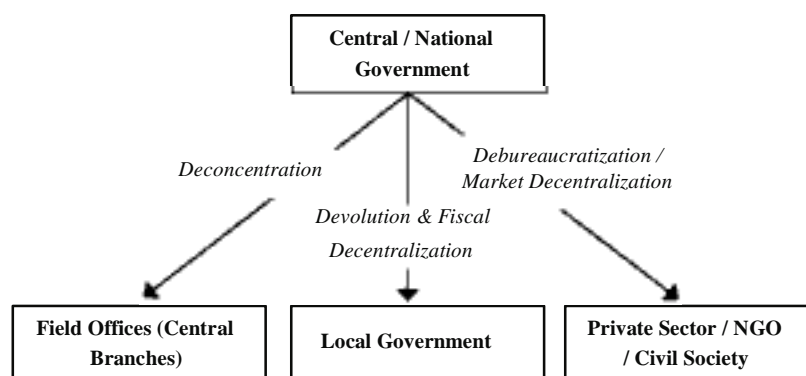
<p>Institusi Penyelenggara</p>	<p>Pemerintah Daerah otonom.</p>	<p><i>Field offices</i> (perangkat Pusat di daerah (baik jabatan atau unit kerja); atau <i>field administration or local administrative</i> (Pemerintahan Administratif).</p>
--------------------------------	----------------------------------	---

Sedikit uraian tambahan perlu diberikan untuk memperjelas makna dekonsentrasi, terutama dalam hal perangkat kelembagaan atau unit instansi penyelenggaranya. Sebagaimana dikemukakan Cheema dan Rondinelli (1983: 18-25), dekonsentrasi merefleksikan adanya redistribusi tanggungjawab administratif dari lembaga pemerintah pusat. Redistribusi tersebut bisa berupa *field administration*; dan atau *local administration*, yang secara konkrit diwadahi dalam kantor-kantor perwakilan yang berada di setiap wilayah daerah.

Dalam kaitan ini, *field administration* adalah penempatan kantor-kantor pemerintah pusat di setiap wilayah daerah yang sering disebut juga regionalisasi. Umumnya regionalisasi mengarah pada pendistribusian wewenang pemerintah pusat yang diberikan kepada kantor

pusat di daerah dalam bentuk beberapa pelayanan publik, sehingga menyerupai kantor cabang. Urusan pelayanan publik itu ada yang sifatnya sektoral dan ada pula pelayanan yang fungsional. Sedangkan *local administration*, adalah jenis desentralisasi yang menjadikan seluruh subordinasi pemerintahan dalam suatu negara adalah sebagai agen pemerintah pusat. Biasanya yang menjadi agen pemerintah pusat tersebut adalah lembaga-lembaga eksekutif.

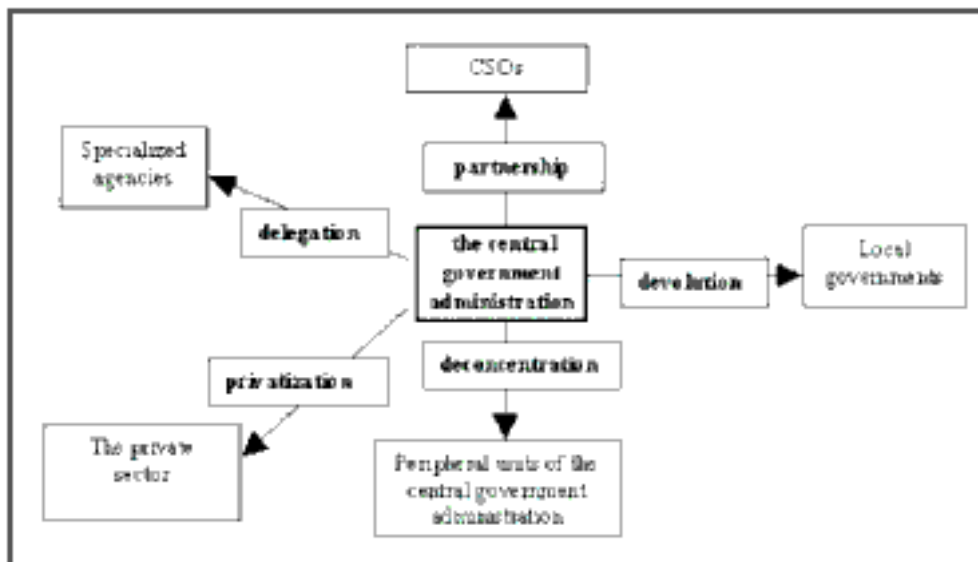
Untuk menyederhanakan esensi desentralisasi dan institusi penyelenggaranya, perbandingan visualisasi Brillantes Jr. (2004: 37) dan Smith (2001) berikut cukup mudah untuk dimengerti. Namun sekali lagi perlu ditegaskan bahwa pola ini tidak berlaku universal, melainkan membuka ruang terhadap variasi sesuai kebutuhan masing-masing negara.



Sumber: Brillantes Jr. (2004: 37), diadopsi dan dimodifikasi.

Gambar 1.

Tipologi Desentralisasi dan Institusi Penyelenggara Desentralisasi Menurut Brillantes Jr.



Sumber: Smith, Reform and Decentralization of Agricultural Services (2001).

Gambar 2

Tipologi Desentralisasi dan Institusi Penyelenggara Desentralisasi Menurut Smith.

Model serupa namun lebih detil ditawarkan oleh Ribot (2004: 10). Dalam modelnya (lihat gambar dibawah), Ribot membedakan secara tegas antara kelembagaan yang bersifat politik-administratif, dengan lembaga yang tidak bersifat politik-administratif. Pembedaan ini penting karena selama ini terjadi kekeliruan pemaknaan desentralisasi. Segala hal yang berkenaan dengan transfer kewenangan selalu dipersepsi sebagai bentuk desentralisasi, padahal desentralisasi hanya merujuk pada transfer kewenangan antar lembaga

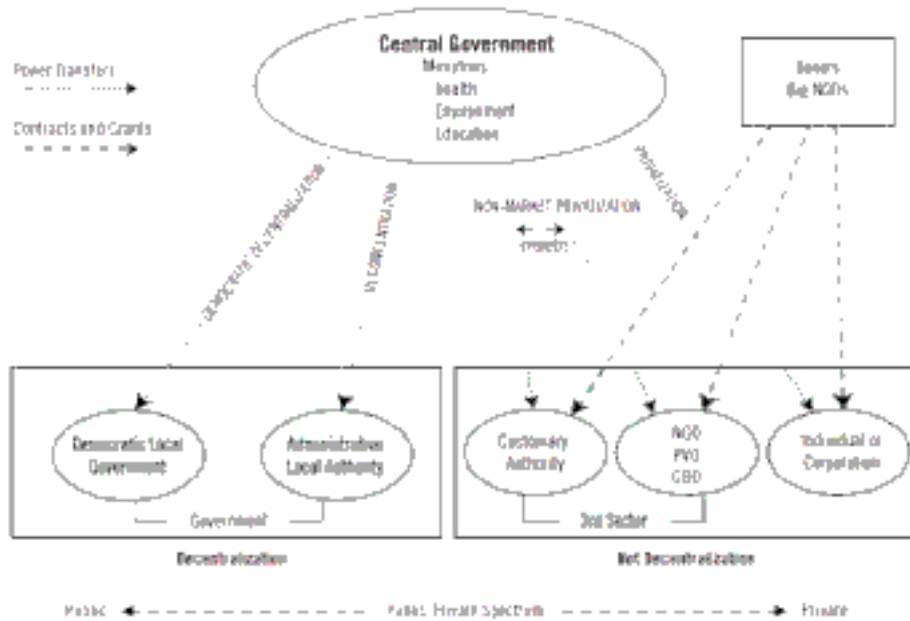
politik administratif. Itulah sebabnya, Ribot membagi transfer kewenangan kedalam 2 (dua) kelompok, yakni desentralisasi dan bukan desentralisasi.

Dalam hal ini, yang tergolong dalam “bukan desentralisasi” adalah transfer kewenangan kepada lembaga semi pemerintah (*quasy government*) atau sering dikenal dengan *hybrid organization*,⁶ LSM atau NGO (*nongovernmental organization*), organisasi volunteer dan nirlaba atau PVO (*private voluntary organization*), serta kelompok masyarakat madani (CSO= *community-based*

⁶ Menurut Wikipedia, *hybrid organization* adalah organisasi yang memiliki dua fungsi sekaligus yakni fungsi publik dan privat. Jadi, *hybrid organization* merupakan bagian dari pemerintah namun melakukan usaha yang berorientasi keuntungan. Contoh organisasi hibrida ini adalah universitas, sekolah dan rumah sakit milik pemerintah, yang memiliki program subsidi silang. Beberapa pola organisasional yang bisa dikategorikan sebagai *hybrid* misalnya *subcontracting*, *network of firms*, *franchising*, *collective trademarks*, dan *partnership* (Ménard 2002). Boyd (et.al. 2008: ii) memberi definisi organisasi hibrid sebagai “entities that are market-oriented and mission-centered, which place equal emphasis on their common-good mission and financial performance, blur the distinction between nonprofit and for-profit entities.”

organziation). Meskipun mereka dapat diberi wewenang tertentu oleh pemerintah, dan oleh karenanya harus bertanggungjawab kepada pemerintah,

namun keberadaan mereka secara fundamental lebih didedikasikan untuk memenuhi kepentingan anggotanya.



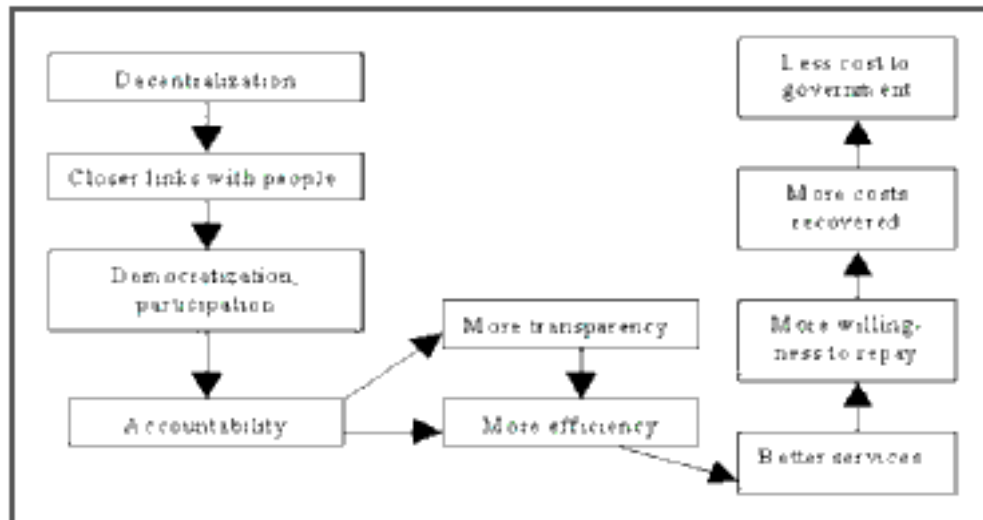
Sumber: Ribot, *Waiting for Democracy* (World Resource Institute 2004: 10).

Gambar 3.

Model Desentralisasi Ribot

Sebagai sebuah trend besar dalam era demokratisasi, sesungguhnya desentralisasi tidak selalu memberi jaminan akan menghasilkan dampak positif bagi suatu negara yang menganutnya. Telaah literatur memang mengindikasikan banyaknya kontribusi signifikan dari desentralisasi di berbagai sektor, misalnya dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi (Arikan 2004; Fjeldstad 2004; Fisman 2002), pengurangan kemiskinan (Braathen 2008; Crook 2001; UNDP 2000; Moore dan Putzel 1999), peningkatan kualitas pelayanan

(WB 2001; Kolehmainen-Aitken 1999; McLean 1999, Dillinger 1994), memperkuat akuntabilitas (WB 2000), resolusi konflik (Sasaoka 2007, Siegle and O'Mahony), ataupun pemberdayaan masyarakat (Brinkerhoff 2006). Model Smith (2001) memberi visualisasi menarik bukan hanya manfaat desentralisasi, namun juga keterkaitan diantara berbagai manfaat tersebut dan sekuensinya, sebagaimana terlihat pada gambar dibawah ini.



Sumber: Smith, *Reform and Decentralization of Agricultural Services* (2001).

Gambar 4.

Model Smith tentang Sekuensi dan Manfaat Desentralisasi

Namun disisi lain, desentralisasi juga dapat menimbulkan persoalan anggaran, peningkatan instabilitas macro ekonomi dan disparitas regional, memunculkan egoisme kedaerahan dan klientilisme, atau membengkakkan struktur birokrasi (Cornelius 1999; Fox and Aranda 1996; Rodden 2000; Rodden and Wibbels 2002; Stein 1998, dikutip dari Falleti 2004: 1). Dengan demikian, desentralisasi memiliki 2 (dua) wajah, positif dan negatif, yang dalam bahasa Brillantes Jr. (2004: 39) dikatakan sebagai pedang bermata dua (*two-edged of sword*).

Dua wajah desentralisasi juga diungkapkan oleh Burki, Perry dan Dillinger (1999: 3). Dari sisi kemanfaatan, desentralisasi dapat lebih tepat meningkatkan efisiensi dan daya tanggap pemerintah melalui pemenuhan layanan publik yang lebih sesuai dengan preferensi rakyat. Selain

itu, desentralisasi dapat membangkitkan semangat kompetisi dan inovasi antar pemerintah daerah untuk mencapai kepuasan masyarakat yang lebih tinggi. Namun disisi lain, kualitas pelayanan publik sering menjadi korban karena transfer kewenangan sering disalahartikan atau disalahgunakan oleh elit lokal yang relatif kurang memenuhi standar kompetensi yang dibutuhkan.

Oleh karena desentralisasi semata tidak selalu membawa hasil positif, maka munculnya konsep dekonsentrasi dilakukan ketika terjadi peningkatan fungsi dan aktivitas pemerintahan yang memperlihatkan adanya gejala kesenjangan (*gap*) yang semakin melebar antara pemerintah pusat dan daerah. Dekonsentrasi muncul terhadap kebutuhan publik untuk berinteraksi secara intensif dengan pemerintah pusat. Kemunculan dekonsentrasi ditandai dengan

dibentuk dan dioperasionalkannya sejumlah kantor-kantor pemerintah yang berada di luar ibukota.

Mark Turner (2002: 354) mengakui adanya kelebihan dari dekonsentrasi yang banyak menyentuh aspek manajerial. Manfaat yang paling dirasakan adalah penggunaan sumber daya yang lebih efisien. Selain itu, delegasi dalam pengambilan keputusan juga akan membawa 7 (tujuh) keuntungan lainnya, yakni: meningkatkan aksesibilitas pejabat dalam konsultasi dan pengaduan, meningkatkan mobilisasi sumber daya lokal, mempercepat respon pejabat terhadap kebutuhan dan tuntutan publik, mempertajam alokasi dan perencanaan anggaran, mendorong motivasi pejabat yang menerima delegasi, meningkatkan koordinasi antar instansi, serta meringankan beban instansi pusat terhadap tugas-tugas rutin.

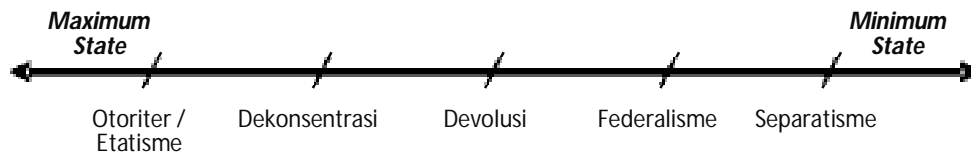
Meskipun demikian, Turner (2002: 355) juga mengingatkan bahwa dekonsentrasi juga memiliki potensi menimbulkan dampak yang sebaliknya. Ketergantungan terhadap pedoman dari atas sehingga kurang responsif terhadap kondisi riil dalam masyarakat, adalah salah satu kemungkinan negatif yg perlu diantisipasi. Kecenderungan lain, para pejabat lokal lebih menyukai pola kerja lama berupa memerintah dan mengontrol, dari pada terlibat langsung dalam kerjasama yang bersifat partisipatif. Persoalan inovasi yang kurang berkembang akibat kualitas rata-rata para pejabat di daerah, juga dapat menjadi kendala. Selain itu, komunikasi dengan pejabat di tingkat pusat seringkali juga kurang lancar, sementara masyarakat terkondisi pada

alam berpikir lama bahwa pejabat daerah tidak kapabel.

Mengingat desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing, maka sangat wajar jika keduanya bukan menjadi pilihan yang bersifat alternatif melainkan komplementer. Dengan demikian, desentralisasi dan dekonsentrasi bekerja bersama-sama untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi tertinggi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sinergi hubungan seperti inilah dimaksud pengertian desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai sebuah kontinum, atau sebuah bandul. Garis kontinum atau bandul ini menunjukkan luas atau besaran peran dan intervensi pemerintah pusat, serta luas dan besaran kekuasaan/ kewenangan yang ditransfer kepada pemerintah daerah. Ketika bandul lebih berat ke arah kiri, kebijakan yang diterapkan cenderung sentralistik dimana Pusat lebih banyak memegang kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Sebaliknya, pemerintah yang lebih terdesentralisasi tercermin ketika bandul bergerak ke arah kanan.

Dengan mengadopsi model Brillantes Jr. (2004: 39), kontinum desentralisasi dan dekonsentrasi dapat digambarkan sebagai berikut.



Sumber: Brillantes Jr. (2004: 39), diadopsi dan dimodifikasi.

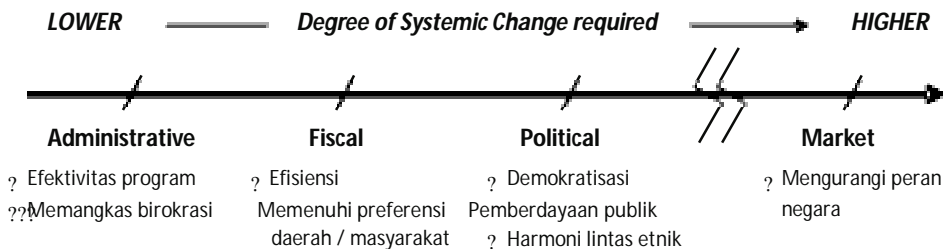
Gambar 5.

Kontinum Desentralisasi Brillantes

Model yang dikemukakan Brillantes tersebut sebenarnya masih sangat makro. Pada satu wilayah yang berada diantara 2 (dua) titik, yakni antara dekonsentrasi dan devolusi, sesungguhnya dapat dibangun model kontinum baru yang lebih mikro, sebagaimana yang ditawarkan Fritzen dan Lim (2006: 3). Model Fritzen dan Lim ini terintegrasi dengan 3 (tiga) tujuan utama desentralisasi, yakni alasan ekonomis untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi program pembangunan, alasan klasik (*leftist*)

untuk memperkuat partisipasi dan demokrasi, serta alasan liberal (*rightest*) untuk mengurangi intervensi pemerintah dalam mekanisme pasar. Selain itu, model Fritzen dan Lim cukup menarik karena mengandung ideologi yang bersifat sekuensial, dalam arti bahwa variasi desentralisasi akan berpotensi membentuk rute yang sama dari desentralisasi administratif kearah desentralisasi politik.

Visualisasi model kontinum desentralisasi Fritzen dan Lim ini dapat dilihat sebagai berikut.



Sumber: Fritzen & Lim (2006).

Gambar 6.

Spektrum Ideologi Desentralisasi Fritzen and Lim

Deskripsi diatas tentang kontinum desentralisasi memberi gambaran bahwa diantara devolusi (desentralisasi dalam arti sempit) dengan dekonsentrasi memiliki hubungan atau keterkaitan yang erat, ibarat dua sisi yang berbeda pada koin yang sama. Sisi mana yang akan ditonjolkan dan sisi mana yang kurang

ditonjolkan, sepenuhnya tergantung dari pemegang koin tersebut. Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, khususnya di negara kesatuan, pemerintah pusatlah yang cenderung memegang kendali. Sebab desentralisasi dapat merupakan penjelmaan dari 2 (dua) nilai dasar, yakni: desentralisasi sebagai jaminan

konstitusi (*constitutionally guaranteed*), atau desentralisasi sebagai pemberian undang-undang (*legislatively granted*).

Satu hal yang perlu dicermati, sebagaimana diungkapkan Fesler (dalam Hutchcroft 2001: 31), kedua ujung kontinum itu tidak pernah terjadi dalam dunia nyata, dengan alasan: *"Total decentralization would require the withering away of the state, whereas total centralization would imperil the state's capacity to perform its functions"* (desentralisasi total akan menimbulkan "kemurkaan" pusat, sementara total sentralisasi akan mengancam negara menjadi kurang mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Oleh karena itu, penggunaan kontinum itu lebih banyak untuk mengetahui apakah secara komparatif suatu negara cenderung lebih terdesentralisasi ataukah lebih tersentralisasi (*either more or less centralized or less decentralized*).

Desentralisasi dan Dekonsentrasi: Sejarah Perkembangan

Dalam perspektif global, ide dasar kelahiran desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari gerakan demokratisasi di berbagai belahan dunia. Untuk menggambarkan betapa eratnya desentralisasi dan demokrasi berhubungan satu dengan yang lain, Gomes (2003: 57) mengekspresikan dalam kalimat: *"Decentralization and democracy are engaged in an intricate dance"*. Dengan kata lain, gerakan

desentralisasi memiliki korelasi positif dengan proses demokratisasi, dimana keduanya sama-sama mengusung ide pemberdayaan dari level masyarakat dan level pemerintahan yang paling bawah.⁷ Namun tidak semua sepekat tentang hubungan ini. Schneider (2003: 34-35), misalnya, menganggap konsep desentralisasi selama ini dikaburkan dengan konsep demokrasi, bahkan sebagian mendefinisikan demokrasi dan reformasi sebagai desentralisasi. Menurut Schneider, keterkaitan suatu konsep dengan konsep lainnya baru dapat diterima jika sudah teruji secara empirik.

Meskipun keduanya memiliki korelasi secara tidak langsung, namun sesungguhnya gerakan demokrasi berkembang jauh lebih awal dibanding desentralisasi. Salah satu gerakan demokratisasi yang fenomenal di dunia terjadi di Perancis pada tahun 1789, yang mengubah rezim monarki absolut menjadi negara modern yang berdasarkan konstitusi. Perubahan yang mendasar terjadi di Perancis ketika dipimpin oleh Napoleon Bonaparte. Di masa kekuasaannya, Napoleon melakukan perombakan besar-besaran dalam sistem administrasi pemerintahan serta hukum Perancis, salah satunya adalah penyusunan *Code Napoleon*. Desentralisasi di Perancis sendiri mulai menampakkan perkembangan yang positif pada era Republik Ketiga (1870-1940) dan dilanjutkan pada era Republik Keempat (1946-1958). Namun, apa yang terjadi di Perancis ini sebenarnya

⁷ Untuk mengetahui lebih dalam tentang korelasi antara demokrasi dan desentralisasi, baca Eaton (2001) untuk kasus Argentina, serta Ito (2006) dan Hadiz (2003) untuk kasus Indonesia. Sedangkan dalam konteks yang lebih makro, Bertucci ed. (tanpa tahun) memberi ilustrasi tentang korelasi antara desentralisasi dengan demokrasi, perdamaian, pembangunan, dan pelayanan publik di berbagai negara di Afrika dan Amerika Latin.

lebih merupakan benih dari desentralisasi dibanding desentralisasi yang sesungguhnya.

Terkait dengan masih kuatnya nuansa sentralisasi, Cole (2006: 33) mengungkapkan bahwa penetrasi pemerintah pusat dalam kehidupan masyarakat masih sangat tinggi hingga saat ini. Sistem administrasi teritorial klasik di Perancis selalu berujung pada penyeragaman administratif di seluruh wilayah negara. Kepentingan pusat juga ditempatkan diatas kepentingan partai, kelompok maupun masyarakat di level daerah. Disamping itu, konteks politik pada abad 18 hingga awal abad 20 cenderung kondusif untuk berkembangnya rezim sentralisme. Sebab, format politik berbagai negara waktu itu banyak yang berbentuk kerajaan (monarkhi). Secara alamiah, negara monarkhi lebih rentan terhadap sistem sentralisme (bahkan otoritarianisme), paling tidak dari mekanisme pergantian kepemimpinan nasional dan tiadanya pembatasan waktu jabatan. Itulah sebabnya, perubahan bentuk negara menjadi republik semestinya dapat meningkatkan kadar atau kualitas demokrasi di negara tersebut, kecuali terjadi penyimpangan terhadap prinsip republik.

FAO (2006: 34) memberi ilustrasi menarik bahwa sentralisasi dalam penyelenggaraan negara pada abad 18 hingga awal abad 20 menjadi lebih kuat dengan berlangsungnya proses industrialisasi dan modernisasi pertanian, terutama yang terjadi di Eropa dan Amerika Utara. Inovasi dan perkembangan teknologi yang menjadi faktor utama terjadinya industrialisasi dan modernisasi, menjadi mungkin karena adanya kebijakan dan dukungan

negara (anggaran, lembaga riset, pusat pelatihan, dan pola manajemen yang standar / seragam). Faktor kedua yang mendorong sentralisasi oleh negara adalah pertumbuhan penduduk yang sangat pesat terutama di perkotaan, munculnya organisasi tingkat nasional (partai politik, perserikatan, organisasi profesi, dll), serta tumbuhnya kompetisi antar negara. Kondisi seperti itu memaksa negara untuk mendesain kebijakan yang homogen dengan pola penerapan yang hierarkhis *top-down*.

Selanjutnya, FAO menulis bahwa sentralisasi tadi tidak hanya berkembang di negara-negara maju, namun juga berlangsung di negara-negara selatan yang mayoritas adalah negeri jajahan. Kebutuhan terhadap bahan-bahan baku industri telah mendorong negara-negara di kawasan Eropa untuk melakukan kolonisasi di kawasan-kawasan baru. Administrasi kolonial yang sentralistis, pada gilirannya terwariskan kedalam administrasi negara-negara jajahan. Setelah penjajahan berakhirpun, agenda sentralisasi juga masih berlanjut secara terselubung melalui skema pemberian bantuan pembangunan atau hutang luar negeri (FAO, 2006: 35).

Masa-masa awal kelahiran desentralisasi juga dikemukakan oleh Work (2002: 5). Desentralisasi menjadi pusat perhatian pada tahun 1950-an dan 1960-an ketika Inggris dan Perancis mempersiapkan kemerdekaan bagi negeri-negeri jajahannya dengan memberikan devolusi tanggungjawab pengelolaan program tertentu. Hal ini terus berlangsung sehingga mulai periode 1980-an desentralisasi menjadi agenda global dalam pembangunan negara maju dan berkembang, seiring

dengan menguatnya isu *good governance*.

Dibandingkan negara-negara lain di dunia, gelombang desentralisasi di Perancis seperti dipaparkan diatas merupakan langkah yang cukup visioner. Sebab, mayoritas negara maju maupun berkembang baru mendorong kebijakan desentralisasi pada pertengahan abad ke-20. Mayoritas negara modern di dunia baru menggulirkan desentralisasi mulai awal tahun 1970-an, yang dikatakan Larry Diamond (1999) sebagai "*wave of political decentralization throughout the world since the 1970s*". Salah satu negara yang paling radikal dalam proses reformasi adalah Belgia yang mengubah bentuk kesatuan menjadi federal (*Ansell and Gingrich, 2003: 144-145*). Negara-negara lain yang memulai desentralisasi pada pertengahan hingga menjelang penghujung abad 20 ini antara lain Argentina tahun 1934,⁸ Korea tahun 1949,⁹ Yordania tahun 1955,¹⁰ Thailand tahun 1991,¹¹ India tahun 1992,¹² dan negara lainnya dengan latar belakang

yang tidak jauh berbeda.

Selanjutnya Work (2002: 5) juga memberikan ilustrasi yang menarik tentang alasan-alasan yang bersifat khas dari masing-masing wilayah. Negara-negara Barat memandang desentralisasi sebagai alternatif untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih efisien; negara berkembang pada umumnya mendorong desentralisasi untuk mengantisipasi inefisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan instabilitas makro-ekonomi; negara-negara transisi dari rezim komunis menerapkan desentralisasi sebagai langkah natural untuk menuju ekonomi terbuka dan demokrasi; negara-negara America Latin memilih desentralisasi untuk menjawab dan memenuhi tekanan dari gerakan pro-demokrasi; sedangkan negara-negara Afrika meyakini desentralisasi sebagai jenjang yang harus ditempuh untuk mewujudkan kesatuan nasional.

Tuntutan terhadap desentralisasi seolah menjadi gelombang besar di berbagai negara

⁸ Desentralisasi di Argentina ditandai dengan UU tentang *Revenue Sharing* 1934. Dalam masa 60 tahun selanjutnya, Argentina mengalami pasang surut dalam politik, dimana rezim demokrasi silih berganti dengan rezim otoriter, dan model pembangunan liberal silih berganti dengan model etatisme (Eaton, 2001).

⁹ Secara legal formal, desentralisasi di Korea pertama kali diinisiasi tahun 1949 dengan pemberlakuan *Specific Local Autonomy Law*. Selanjutnya pada tahun 1989 dilakukan revisi yang tertuang dalam *Act Concerning Local Autonomy*. Pada awal 1990-an, dan terutama tanga 27 Juni 1995, Korea mengadakan Pemilihan Umum yang pertama sejak 1961. Inilah tonggak transisi Korea dari rezim yang over-sentralisasi menjadi desentralisasi (KRILA, 1997: 147). Lihat juga di: <http://www.country-data.com/frd/cs/krtoc.html>

¹⁰ Desentralisasi di Yordania ditandai dengan UU No. 29/1955 tentang *Municipalities*. UU ini disempurnakan tahun 1984, 1992, dan 2001 (Taamneh, tanpa tahun).

¹¹ Pada awalnya prinsip desentralisasi diatur dalam *Thai Administrative Act* tahun 1991. Namun, reformasi pemerintahan daerah yang signifikan baru terjadi tahun 1997 ketika disusun Konstitusi baru. Pasal 78 Konstitusi 1997 ini menjamin bahwa pemerintah pusat tidak hanya mendesentralisasikan kewenangan kepada daerah, namun juga mempromosikan *self-government*. Sedangkan pada pasal 283 juga diberikan jaminan adanya hak daerah untuk membentuk *self-governing bodies*, dan secara eksplisit menyatakan bahwa pengawasan pusat terhadap pemerintah daerah hanya bersifat sekunder (Mutebi, 2004).

¹² Jaminan desentralisasi di India tertuang dalam Amandemen ke-47 Konstitusi Tahun 1992. Dalam konstitusi ini memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk membuat dan melaksanakan perencanaan, serta menjalankan pelayanan untuk mewujudkan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial. Tujuan yang ingin dicapai adalah "*to promote democracy at the grassroots level, ensure a decisive role for elected representatives in local governance and transfer of power to the people*" (Joshi, 2000).

karena didorong oleh beberapa kondisi (FAO, 2006: *ibid*). *Pertama*, runtuhnya blok komunis yang direpresentasikan sebagai negara dengan tingkat intervensi atau derajat sentralisasi yang sangat tinggi. *Kedua*, munculnya krisis ekonomi menyusul jaman keemasan 30 tahun (1945-1975). Krisis finansial di dunia Barat ini mengindikasikan terjadinya kegagalan negara (*state failure*) dalam menjalankan roda ekonomi. Sementara itu di negara berkembang, desentralisasi tidak selamanya merupakan tuntutan kebutuhan domestik negara yang bersangkutan. Dalam banyak kasus dapat diamati bahwa desentralisasi lebih sering diusung sebagai agenda negara donor dalam bingkai SAL (*structural adjustment loan*). Hal ini terjadi karena negara-negara berkembang tadi terjebak dalam hutang luar negeri (*debt-trap*), sehingga memiliki daya tawar yang lemah ketika bernegosiasi tentang pembaruan hutang atau pembayaran bunga dengan negara donor. Dengan demikian, desentralisasi lahir sebagai akibat kegagalan pemerintah dalam menjalankan pembangunan.

Dalam perkembangan berikutnya, muncullah faktor-faktor kontemporer yang makin menguatkan pemerintahan yang lebih demokratis dan terdesentralisasi. Faktor-faktor itu antara lain permasalahan kerusakan lingkungan, pertambahan pengangguran dan kemiskinan, persebaran konflik, dan masalah-masalah kronis lainnya (FAO, 2006: 36-37). Ditengah berbagai permasalahan tersebut, desentralisasi diyakini akan menjadi solusi yang cukup efektif. Desentralisasi dapat

berkembang subur juga tidak lepas dari kemunculan organisasi atau kelompok-kelompok masyarakat madani (*civil society*), yang seringkali justru dapat mengisi peran yang gagal dimainkan pemerintah.

Penjelasan diatas sejalan dengan paparan Bonnal (tanpa tahun) yang menyebutkan bahwa wujud desentralisasi pada tahap pertama adalah dekonsentrasi, yang memberikan peran besar kepada pemerintah pusat dalam menetapkan setiap kebijakan. Namun trend dekonsentrasi ini semakin melemah dan digantikan oleh trend desentralisasi. Tiga faktor penyebab pergeseran trend kearah desentralisasi ini adalah kegagalan pemerintahan yang sentralistis, keterbatasan dekonsentrasi, serta kemunculan sistem pasar bebas sebagai reaksi dari kegagalan negara di bidang ekonomi (*state failure*).

Dalam hal faktor yang mendorong munculnya desentralisasi periode 1990-an ini, Devas (2005: 2) lebih menekankan pada kegagalan pemerintah nasional yang sentralistis, dengan menyebutkan contoh negara-negara Amerika Latin, secara umum dan beberapa negara Eropa (Perancis, Belgia, Spanyol, Italia). Akibat kegagalan pemerintah tadi, munculnya desakan dari bawah – baik tuntutan yang murni dari masyarakat ataupun permainan politisi lokal – untuk menggulirkan desentralisasi.

Desentralisasi dan Dekonsentrasi: Pembagian / Pemencaran Kewenangan

Ide dasar tentang perlunya sebuah negara menerapkan prinsip desentralisasi dan/atau dekonsentrasi

dalam mengatur hubungan antar susunan pemerintahan adalah pembagian atau pemencaran urusan / kewenangan pemerintahan. Dengan membagi atau memencarkan kewenangan tadi, maka dapat dihindari terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu titik yang sering menjadi sebab terjadinya rezim yang otoriter dan inefisien. Dengan demikian, desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki dua tujuan sekaligus yaitu menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien, serta menumbuhkan pemerintahan yang partisipatif dan demokratis. Bell (1988) sebagaimana dikutip Prasojo (2008) memberi ilustrasi menarik dengan mengatakan “*Negara nasional terlalu kecil untuk mengatur dan mengurus masalah-masalah yang sangat besar, tetapi terlalu besar untuk mengatur dan mengurus masalah-masalah yang sangat kecil*”.

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian diatas, desentralisasi dan dekonsentrasi adalah sebuah kontinum yang bekerja pada satu garis namun pada titik yang berbeda. Namun, esensi keduanya sesungguhnya relatif sama yakni merupakan sebuah mekanisme pembagian dan/atau pemencaran kewenangan dan tanggungjawab antar level pemerintahan (***multi-tiered of government***) yang terjadi diseluruh negara.

Menurut OECD (1997), tidak ada satupun negara di dunia yang tidak menerapkan prinsip dekonsentrasi, dengan menegaskan bahwa “*deconcentrated administrations exist in all countries*”. Pada pertemuan tingkat Menteri negara-negara OECD tentang pelayanan publik masa depan

(*Ministerial Symposium on the Future of Public Services*) bulan Maret 1996, di Paris, pimpinan OECD, Alice Rivlin, menyatakan sebagai berikut:

Developments are forcing, as well as enabling, changes in the structure and boundaries of government. There has long been a debate about the size of government, as well as whether to centralize or decentralize. We must now be willing to move in both directions -- decentralizing some functions while centralizing other critical policy-making responsibilities. Such changes are under way in all countries.

Dalam prakteknya, upaya membagi tanggungjawab antar level pemerintahan tadi dapat dilakukan melalui desentralisasi politik atau devolusi (penyerahan tanggung jawab), dan melalui dekonsentrasi (pelimpahan wewenang / tanggungjawab). Hakekat pembagian dan/atau pemencaran terhadap urusan tertentu tadi adalah tidak dikenalnya tanggung jawab yang bersifat tunggal dan utuh dalam penyelenggaraan fungsi/urusan pemerintahan tertentu, tetapi selalu ada distribusi peran atau tanggungjawab bersama dengan kadar yang berbeda-beda. Adanya “campur tangan” pemerintah pusat atau wakil pemerintah dalam urusan pemerintahan di daerah inilah esensi dekonsentrasi dalam bingkai desentralisasi.

Dalam hubungan ini, OECD (1997) memberikan ilustrasi tentang relasi pusat dan daerah serta *sharing* tanggungjawab antar level

pemerintahan (*multi-tiered of government*) dalam penyelenggaraan urusan tertentu di beberapa negara. Secara singkat, kondisi di

berbagai negara dengan kasus yang beragam tersebut dapat disimak pada Tabel sebagai berikut.

Tabel 3. *Sharing* tanggungjawab antar level pemerintahan (kasus beberapa negara)

Model Desentralisasi / Devolusi	Model Dekonsentrasi / Delegasi
<p>Austria: <i>Functions such as housing are shifting from the central to the Länder level; local governments are playing a larger role in economic expansion and social change; and there is a growing federal and Länder concern with macro-economic management and reduction of regional and social disparities.</i></p>	<p>Canada: <i>The federal government has delegated to the provinces activities such as administration and enforcement of the Criminal Code and regulation of inter-provincial and international highway traffic. The federal government has withdrawn from labor market training, forestry, mining, and recreation, and has proposed a much strengthened partnership with the provinces on such items as food inspection, environmental management, social housing, and tourism. Many municipalities have transferred responsibility for health, social services and education to the provinces because of the high costs involved.</i></p>
<p>Denmark <i>During the 1970s and 1980s, responsibility for social security was shifted to municipalities, and responsibility for regional planning, primary health services, care for the handicapped and disabled, secondary schools, environmental quality, and public transport moved to the counties.</i></p>	<p>Finland <i>There has been a transfer of power from central government's deconcentrated administration to new regional joint authorities controlled by municipalities since 1994 in areas such as regional planning and development and environmental policy.</i></p>
<p>Italy <i>The period since 1970 has seen the transfer from the State to the regions of manpower training, health care, agriculture, transport, environmental protection, and economic development. In 1990, a law was passed that sets the stage for a major reorganization of the provinces and municipalities, which should lead to a major reallocation of functions between levels of government.</i></p>	<p>Greece <i>Responsibilities delegated to the new level of regional administration created in 1994 include land use planning, public land disposal, licensing of industrial development, and the administration of primary and secondary school staff.</i></p>
<p>Iceland <i>All responsibility for primary education was transferred from central to local government in August 1996. An experiment with "pilot authorities" seeks to transfer some central government responsibilities to selected local authorities.</i></p>	

Sweden

Since the 1960s there has been a transfer of responsibility to local government of services such as schools, old-age and child care, and health care. In 1992, local governments took over responsibility for long-term medical care of the elderly and handicapped, and county councils took responsibility for public transportation.

France

The 1982 decentralization plan gave full independence to the regions and the départements in a range of areas such as education, economic support measures, and local transport. It also gave responsibility for the construction and maintenance of primary schools to the municipalities.

Ireland

The responsibilities of the local government have been greatly increased, and a wide range of central controls removed from matters such as land disposal, staffing, personnel, and housing construction. Local authorities have acquired additional functions such as urban renewal, housing, physical planning, road traffic, amenity provision, and building control.

United Kingdom

Recently, the role of local government has put more emphasis on securing services rather than providing them directly.

Sweden

There has also been some centralization of functions and tasks, such as the social security administration, the administration of student aid and grants, the national tax administration, employment of disabled and handicapped persons, and the administration of housing subsidies.

France

Retaining responsibility for most other education policy at the central level.

Ireland

Environmental functions have been transferred to a national agency.

United Kingdom

In the past 15 years there has been some centralization of power so as to set national direction, standards and policy frameworks; but there have been parallel moves down - wards, particularly to service users themselves, using Citizen's Charters to define specific service standards and rights of redress.

Desentralisasi

Mexico

In 1983, the Constitution gave municipalities more regulatory power and exclusive authority over the real estate tax. Municipalities' functions were enlarged from 1989 - 1994 to include the approval and administration of urban development plans, the

<p><i>legalization of land holdings, and the provision of water, electricity, sewer and policing. In 1992, the federal government transferred the operation of educational services to the states, including responsibility for schools, budgets, and human resources. Decentralization is still high on the agenda and extended to health, agriculture, social development, transport and communications by transferring resources, authority and powers to the states.</i></p>
<p>Portugal</p> <p><i>The new Government (October 1995) has put the transfer of responsibilities to local governments high on the political agenda in areas such as pre-school care, social housing, public security, tax collection, and environmental matters.</i></p>
<p>Spain</p> <p><i>The creation of the Autonomous Communities has brought significant transfers of responsibility. This has included the decentralization of the health and educational systems, as well as public works, agriculture, environmental protection, regional development, and social assistance. The process is continuing as new sets of functions continue to devolve.</i></p>
<p>Turkey</p> <p><i>Many government functions were transferred to the municipal level after World War II: the construction and provision of public housing and some urban planning and development (1950s), the regulation of urban economic activity and consumption (1960s), and certain duties in the area of environmental protection (1970s). The transition to civilian government in 1984 led to the devolution of development planning to the municipalities.</i></p>
<p>United States</p> <p><i>A shift in responsibilities has come about as a result of the increased tendency of the federal government to approve waivers that allow the states to experiment in important policy areas such as welfare and health care. The number of waivers granted in the 1990s has increased, and the states have taken the lead in formulating innovative approaches. Congress has also passed a welfare reform bill that converts current federal spending into block grants, ends the federal entitlement to welfare benefits, and shifts many responsibilities to the states.</i></p>

Sumber: OECD, *Managing across Levels of Government*, 1997
(diinterpretasi dan dimodifikasi)

Dari perbandingan diatas dapat dicermati bahwa desentralisasi dan dekonsetrasi sama-sama merupakan pilihan politik yang rasional. Pilihan mana yang disukai dan akan diprioritaskan, tergantung pada tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, serta kondisi lingkungan strategis yang mempengaruhi pilihan tersebut.

Namun secara garis besar nampaknya bisa disepakati bahwa terlepas dari derajat kedalaman atau keluasan wewenang, pembagian dan/atau pemencaran kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebuah keniscayaan yang esensial dalam negara modern yang demokratis.

Penutup

Dari deskripsi teoretis historis diatas dapat diambil suatu pemahaman umum bahwa desentralisasi dan dekonsentrasi adalah saudara kembar dalam sistem penyelenggaraan negara. Keduanya tumbuh, berkembang, dan berjalan bersama dalam setiap reformasi tata pemerintahan pada umumnya dan hubungan pusat – daerah pada khususnya. Keduanya juga dapat diterapkan pada konsep negara apapun, baik unitaris maupun federalis, baik republik maupun monarki, baik pada rezim demokratis maupun rezim otoriter. Uniknya, keduanya tidak bersifat kontradiktif atau saling mengalahkan, namun bisa secara simultan bekerja dalam garis kontinum yang sama.

Dengan pemahaman yang lebih proporsional tentang desentralisasi dan dekonsentrasi, serta hubungan diantara keduanya, diharapkan tidak terjadi pemikiran yang *ahistoris*, misalnya menempatkan konsep tadi dalam posisi berlawanan, atau menganggap keduanya sebagai sesuatu yang bersifat substitutif (saling menggantikan) bukan komplementer (saling melengkapi). Pada gilirannya, pendekatan teoretik ini diharapkan dapat memperkecil adanya *conceptual gap*, yakni kesenjangan antara praktek saat ini dengan dasar teoretis. Sebab, konstruksi suatu kebijakan idealnya merupakan turunan atau operasionalisasi dari konsep dan teori yang didesain atau dimodifikasi sesuai dengan alam pikiran perancangannya. Namun, jika kebijakan tidak berbasis pada kerangka konseptual yang logis (*logical framework of thinking*), maka kebijakan tersebut berpotensi mengandung "cacat" yang mendasar.

Itulah sebabnya, dengan mengetahui adanya kesenjangan (*gap*) tersebut, diharapkan dapat dilakukan diagnosa atau pendeteksian tentang titik-titik atau celah-celah yang masih lemah dan harus dibenahi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

Referensi

- Ansell, Christopher, and Jane Gingrich, 2003, "Chapter 7: Trends in Decentralization", dalam Bruce E Cain; Russell J Dalton; Susan E Scarrow, Democracy transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies, NY: Oxford University Press.*
- Arikan GG., 2004, "Fiscal decentralization: A remedy for corruption?", dalam *International Tax and Public Finance* 11(2): 175-195.
- Bankauskaite, Vaida and Richard B. Saltman, 2007, "Chapter 1: Central issues in the decentralization debate", dalam Saltman, Richard B., Vaida Bankauskaite and Karsten Vrangbaek(ed.), 2007, Decentralization in Health Care. European Observatory on Health Systems and Policies Series: Open University Press. Diakses tanggal 12 April 2009, tersedia online http://www.euro.who.int/Document/E89891_Ch1.pdf*
- Bardhan, Pranab, 2002, "Decentralization of Governance and Development", *Journal of*

- Economic Perspectives-
Volume 16, Number 4-Fall.
- Bertucci, Guido, tanpa tahun,
*Decentralized Governance for
Democracy, Peace,
Development and Effective
Service Delivery*, Division for
Public Administration and
Development Management
Department of Economic and
Social Affairs, United Nations.
- Boyd, Brewster, Nina Henning, Emily
Reyna, Daniel Wang and
Matthew Welch, 2008, *Hybrid
Organizations: Innovations
toward Sustainability*, Master
Thesis, University of
Michigan. Diakses tanggal
17 April 2009 :
[http://deepblue.lib.umich.edu/
bitstream/2027.42/58206/1/H
ybrid%20Organizations%20F
inal%20Report.pdf](http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/58206/1/Hybrid%20Organizations%20Final%20Report.pdf).
- Braathen, Einar, 2008,
*Decentralisation and Poverty
Reduction, A Review of the
Linkages in Tanzania and the
International Literature* ,
Norad Report 22b/2008
Discussion, Norwegian
Agency for Development
Cooperation. Diakses tanggal
12 April 2009 ,
[http://www.norad.no/
items/14184/38/2084279701/
Decentralisation%20and%20
Poverty%20Reduction.pdf](http://www.norad.no/items/14184/38/2084279701/Decentralisation%20and%20Poverty%20Reduction.pdf)
- Brilantes Jr., Alex, 2004 ,
*Decentralization Imperatives,
Lessons from Some Asian
Countries* , Journal of
International Cooperation
Studies, Vo. 12 No. 1, August.
- Brinkerhoff, Derick W. (dengan Omar
Azfar), 2006, *Decentralization
and Community
Empowerment: Does
community empowerment
deepen democracy and
improve service delivery?*, U.S.
Agency for International
Development Office of
Democracy and Governance.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo E.
Perry dan William R. Dillinger
(1999), *Beyond the Center:
Decentralizing the State*, WB
Latin America and Caribbean
Studies, Washington DC.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A.
Rondinelli, (ed.) 1983,
*Decentralization and
Development: Policy
Implementation in Developing
Countries*, Beverly Hills,
California: Sage.
- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A.
Rondinelli, 2007,
*Decentralizing Governance:
Emerging Concepts and
Practices*, Brookings
Institution Press.
- Crook R, Sverrisson A. 2001.
*Decentralization and Poverty
Alleviation in Developing
Countries: A Comparative
Analysis, or Is West Bengal
Unique?* Institute of
Development Studies.
- Devas, Nick, 2005, *The Challenges of
Decentralization* , paper
presented at Global Forum on
Fighting Corruption. Brasília,
June. Diakses tanggal 22 April
2009: [http://bvc.cgu.gov.br/bit
stream/123456789/2037/1/nic
kdevas-2.pdf](http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2037/1/nickdevas-2.pdf).
- Dillinger, William, 1994,
*Decentralization and Its
Implications for Urban*

- Service Delivery . Urban Management Program Discussion Paper 16* (Washington, DC: World Bank), dalam Richard C. Crook and James Manor, 1998, *Democracy and Decentralization in South-East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eaton, Kent, 2001, "Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999", in *Journal of Latin America Studies*, No. 33. Cambridge University Press.
- Falletti, Tulia G., 2004, *A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases In Comparative Perspective*, Working Paper #314, July. Diakses tanggal 12 April 2009: <http://www.ciaonet.org/wps/fat01/fat01.pdf>
- FAO, 2006, *Understand, Analyse and Manage a Decentralization Process*, Institutions For Rural Development, Rome.
- Fisman R, Gatti R. 2002. Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics* 83(3): 325-345.
- Fjeldstad O-H. 2004. *Decentralisation and Corruption: A Review of the Literature*. Chr. Michelson Institute: Bergen.
- Fritzen, Scott A. and Patrick W. O. Lim, 2006, *Problems and Prospects of Decentralization In Developing Countries*, LKY School of Public Policy, National University of Singapore.
- Gera, Weena JS., 2008, "Central Bureaucratic Supervision and Capacity Development in Decentralization: Rethinking the Relevance of the Department of Interior and Local Government of the Philippines", dalam *Forum of International Development Studies* No.37, September, Nagoya University: GSID. Diakses tanggal 12 April 2009: <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/forum/37/index-en.html>
- Gómez, Eduardo J., 2003, "Decentralization and Municipal Governance Suggested Approaches for Cross-Regional Analysis", dalam *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, Issue 3 – Fall.
- Hadiz, Vedi R., 2003, *Decentralisation and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, Working Papers Series No. 47, May. City University of Hongkong: Southeast Asia Research Center.
- Hutchcroft, Paul D., 2001, "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power", in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*,

- Vol. 14, No. 1, January.
Blackwell.
- Ito, Takeshi, 2006, "The Dynamics of Local Governance Reform in Decentralizing Indonesia: Participatory Planning and Village Empowerment in Bandung", West Java, dalam *Asian and African Area Studies*, Vol. 5 (2).
- Kolehmainen-Aitken, Riitta-Liissa, 1999, "Decentralization of the Health Sector", in World Bank Institute (ed.), *Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers*. Diakses tanggal 12 April 2009: <http://www.worldbank.org/wbi/publications/wbi37142.pdf>
- McLean, Keith and Elizabeth King, 1999, "Decentralization of the Education Sector", in World Bank Institute (ed.), *Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers*. Diakses tanggal 12 April 2009: <http://www.worldbank.org/wbi/publications/wbi37142.pdf>
- Ménard, Claude, 2002, *The Economics of Hybrid Organizations*, Centre ATOM University of Paris (Pantheon-Sorbonne). Diakses tanggal 17 April 2009: http://www.pensa.org.br/anexos/biblioteca/2032007153540_TheEconomicsofHybridOrganizations.pdf
- Moore, Mick and James Putzel, 1999, *Politics and Poverty: A Background Paper For The World Development Report 2000/1*. Paper tidak diterbitkan. Diakses tanggal 12 April 2009, <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/synthes.pdf>
- OECD, 1997, *Managing across Levels of Government*, OECD's Public Management Committee.
- Prasojo, Eko, 2008, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara, Jakarta: FISIP-UI.
- _____ tanpa tahun, *Konsep dan Pengaturan Desentralisasi Fungsional dan Kawasan Khusus dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, diakses tanggal 13 April 2009: http://desentralisasi.org/makalah/Kawasan-Khusus/EkoPrasojo_KonsepdanPengaturanDesentralisasiFungsionaldanKawasanKhususdalamUndang-UndangPemerintahanDaerah.pdf
- Ribot, Jesse C., 2004, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, World Resource Institute, Washington.
- Rondinelli, Dennis, 1999, "What is Decentralization?", in World Bank, *Decentralization Briefing Notes, WBI Working Papers*.

- S a s a o k a , Y u i c h i , 2007, *Decentralization and Conflict*, The 889th Wilton Park Conference, Japan International Cooperation Agency.
- S c h n e i d e r , A a r o n , 2003, “Decentralization: Conceptualization and Measurement”, dalam *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38 Issue 3 – Fall.
- Sharma, Chanchal Kumar, 2006, *Decentralization Dilemma: Measuring The Degree And Evaluating The Outcomes*, The Indian Journal of Political Science, Vol. LXVII, No.1.
- Siegle, Joseph and Patrick O'Mahony, *Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy*. Diakses tanggal 8 April 2009: http://www.dai.com/pdf/Decentralization_as_a_Conflict_Mitigation_Strategy.pdf
- Smith, Lawrence D., 2001, “Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework”, *FAO Agricultural Policy and Economic Development Series* 7, Rome.
- Turner, Mark and Hulme David, 1997, *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Macmillan: London.
- Turner, Mark, 2002, “Whatever happened to deconcentration: Recent Initiatives in Cambodia”, *Public Administration and Development Journal*. Vol 22, 353–364. Canberra, www.interscience.wiley.com
- UNDP, 2000, *Overcoming Human Poverty*, UNDP Poverty Report. Diakses tanggal 13 April 2009: <http://www.undp.org/povertyreport/ENGLISH/ARfront.pdf>
- Wollmann, Hellmut, 2007, *Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration – in Comparative (European) Perspective*, Social Science Institute of Tokyo University, Fall.
- Work, Robertson, 2002, *Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*, UNDP: 2nd International Conference on Decentralization *Federalism: The Future of Decentralizing States?*
- World Bank, 1999, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington D.C.
- _____, 2000, *Helping Countries to Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997*. Washington DC.
- _____, June 2001, “Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?” in *PremNotes No. 55*. Diakses tanggal 13 April 2009: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote55.pdf>