DEKONSENTRASI DAN DESENTRALISASI DALAM DISKURSUS NEGARA KESATUAN DAN NEGARA FEDERAL[1]

Tri Widodo W. Utomo[2]

Deconcentration and Decentralization in Unitary and Federal Stater Discourse

Abstract

There is no general agreement among scholars on the degree of decentralization in a certain country. There is also disagreement whether unitary states tend to be more centralized while federal states are likely more decentralized. Yet, comparing unitary and federal states in implementing decentralization and its variants is always interesting. This paper elaborates the nature of unitary and federal states, then explores some practical aspects on the implementation of decentralization in each type of state.

Keyword: dekonsentrasi, desentralisasi, Negara Kesatuan, Negara Federal.

PENGANTAR

Diskursus negara kesatuan (unitaris) dan negara serikat (federalis) telah menarik perhatian banyak peneliti dalam kurun waktu yang lama. Namun mengkaitkan dua bentuk negara tersebut dengan derajat desentralisasi dan dekonsentrasi, tentu menjadi wacana yang lebih menarik. Pertanyaan mendasar yang dapat diajukan adalah, apakah relevan mengkaitkan kedua wilayah wacana tadi? Apakah ada pola dasar antara kombinasi desentralisasi dalam negara federal dan dekonsentrasi dalam negara kesatuan? Pertanyaan seperti ini atau yang sejenisnya, telah cukup lama menuntut penjelasan yang memuaskan.

Dalam konteks Indonesia sebagai negara kesatuan, dekonsentrasi sangat dominan dalam hubungan pusat – daerah sebelum tahun 1999. Demikian pula dalam negara bercorak unitaris lainnya seperti Perancis, China, Inggris atau Jepang, dekonsentrasi relatif menonjol, meski desentralisasi juga berjalan dalam derajat yang berbera-beda. Adanya kemiripan sistem yang terjadi di beberapa negara tersebut, cenderung membentuk opini bahwa negara kesatuan memang identik dengan dekonsentrasi. Secara berlawanan, negara bercorak federalis secara otomatis diasosiasikan dengan paham desentralisasi. Pandangan ini tidak sepenuhnya salah, namun juga tidak sepenuhnya benar, karena dalam praktek di berbagai negara terdapat variasi yang lebih beragam.

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi, sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 20 ayat 2 dan 3). Secara eksplisit, klausul tersebut menegaskan bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi melekat pada sistem pemerintahan negara, yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Ini berarti bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana banyak dipahami secara keliru selama ini. Oleh karena melekat pada sistem pemerintahan negara, maka baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi didesain sepenuhnya oleh pemerintah pusat, termasuk dimensi pengawasan dan pertanggung jawabannya dilakukan oleh (aparat) pemerintah pusat.

Sebagai implikasi logis dari berlakunya kerangka kebijakan desentralisasi yang baru, kewenangan dan urusan pemerintah daerah (khususnya kabupaten/kota) semakin luas sedangkan kewenangan dan urusan unsur

---

1. *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 empiris yang lebih aktual. Tulisan ini merupakan serial dari pemikiran penulis tentang rekonstruksi kebijakan dekonsentrasi di Indonesia. Penulis merasa berhutang budi kepada Dr. Kimura Hirotsune dan pimpinan Graduate School of International Development, Nagoya University atas dukungannya untuk penulis selama menjalani program research fellow. Ungkapan yang sama penulis tujukan kepada Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Prof. Dr. Pratikno, dan Dr. Agus Pramusinto atas motivasi dan dukungannya kepada penulis untuk terus menggeluti studi tentang dekonsentrasi ini.*
2. *Penulis adalah Peneliti Utama bidang Administrasi Negara dan Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan LAN-RI. Penulis dapat dihubungi di triwidodowu@yahoo.com*

pemerintah pusat semakin mengecil. Meskipun demikian, demi mempertahankan eksistensi, integritas dan "hak kedaulatan" suatu negara bangsa (*nation-state*), maka pemerintah pusat masih memiliki hak-hak tertentu di daerah, atau dapat melakukan intervensi dalam bentuk supervisi, pembinaan, pengawasan, dan penilaian kinerja otonomi di daerah. Hak "intervensi" Pusat atas Daerah ini dapat dijalankan secara langsung oleh instansi tingkat Pusat (departemen/ LPND), maupun secara tidak langsung melalui aparatnya di daerah. Menurut UU No. 5/1974 dan UU tentang pemerintahan daerah pada masa sebelumnya, alat kelengkapan Pusat di Daerah dijalankan oleh instansi vertikal yang dibentuk sebagai kepanjangan tangan instansi pemerintah di tingkat Pusat. Sedangkan menurut UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, perangkat / wakil pemerintah Pusat di daerah adalah Gubernur, disamping instansi vertikal yang khusus menjalankan urusan-urusan absolut pemerintah Pusat. Ini berarti pula bahwa propinsi dalam koridor otonomi daerah memiliki 2 (dua) kedudukan, yakni sebagai wakil pemerintah pusat (aparat dekonsentrasi), namun pada saat yang bersamaan juga sebagai pelaksana otonomi daerah itu sendiri (aparat desentralisasi); sedangkan pada kabupaten/kota tidak lagi melekat fungsi dekonsentrasi.

Mengingat tugas desentralisasi provinsi semakin mengecil, maka fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan (implikasi tugas dekonsentrasi) harus diperkuat. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin agar roda otonomi daerah yang bergulir di tingkat kabupaten/kota tidak salah arah atau menimbulkan ekses-ekses yang tidak diinginkan. Dengan kata lain, fungsi dekonsentrasi provinsi menjadi faktor kunci terhadap sukses atau gagalnya implementasi desentralisasi politik yang seluas-luasnya (*devolution*).

Dalam rangka mencapai keseimbangan sekaligus mengontrol dampak negatif yang mungkin muncul dari pelaksanaan desentralisasi tersebut, maka logis bila pemerintah Pusat masih memainkan peran dalam siklus kebijakan pembangunan di daerah melalui implementasi fungsi dekonsentrasi. Dengan kata lain, dekonsentrasi dapat dipandang sebagai sebuah komponen yang terintegrasi dengan desentralisasi. Hal ini bertujuan agar daerah yang menyelenggarakan fungsi desentralisasi tidak menjadi semakin selfish atau memiliki ego yang berlebihan dalam memikirkan daerahnya sendiri. Dengan penguatan dekonsentrasi, kebijakan pembangunan sebuah daerah dapat selalu ditempatkan dalam konteks pembangunan yang lebih luas dan strategis (*embedding local policy into broader context of national development and interest*). Disinilah manfaat dekonsentrasi sebagai penyeimbang arus desentralisasi yang begitu deras.

Sementara di negara federal, keseimbangan antara pemerintah pusat (federal) dengan pemerintah negara bagian juga menjadi issu yang penting. Sebagian besar menggunakan instrumen desentralisasi untuk mencapainya, namun beberapa negara lain seperti pemerintah Malaysia, lebih suka menerapkan dekonsentrasi dalam mengatur hubungan dengan kerajaan atau negara bagian di wilayahnya (Work 2002: 11).

Secara sederhana dapat diamati bahwa pada umumnya tidak ada korelasi langsung antara bentuk negara dengan derajat desentralisasi. Namun tentu saja "kesimpulan" seperti ini kurang lengkap dan dapat dipertanggung-jawabkan. Untuk itu, pada bagian dibawah akan diuraikan lebih jauh tentang karakteristik negara kesatuan dan federal, serta konsep otonomi yang dapat diterapkan pada kedua bentuk negara tersebut.

DISKURSUS NEGARA KESATUAN – NEGARA FEDERAL

Secara umum, negara-negara modern di dunia dewasa ini dapat diklasifikasikan kedalam 2 (dua) bentuk yakni negara federal (*federal states, bondstaat, bundesstaat*) dan negara kesatuan (*unitary states, eenheidstaat*)[3].

Pertanyaan menggelitik tentang pemisahan dua bentuk negara ini adalah, mengapa negara tertentu memilih bentuk eksatuan sementara negara lain memilih bentuk federal? Mengapa pula suatu negara merasa perlu untuk mengganti bentuk negaranya?[4] Menurut Cohon

3. *Elazar (1997: 237) menyebutkan bahwa kategorisasi negara modern menjadi dua bentuk yakni kesatuan dan republik, dapat menimbulkan kekaburan tentang 3 (tiga) model asli dari sistem kepolitikan, yakni hierarchic, organic, dan covenantal. Karakteristik dua model pertama lebih condong pada negara kesatuan, sedangkan model ketiga lebih dekat dengan konsep negara federal.*
4. *Beberapa negara yang sempat mengganti bentuk negaranya antara lain Indonesia dari kesatuan menjadi federal (1949) dan menjadi kesatuan lagi (1950); Belgia dari kesatuan menjadi federal (1993); Kolombia dari federal menjadi kesatuan (1885); Venezuela dari federal menjadi kesatuan (1903); Sri Lanka dari kesatuan menjadi federal (2002). Lihat: Ansell and Gingrich (2003), Cohon (2009), Premaratne (2003).*
Perlu ditekankan bahwa paham federalisme tidak selalu identik bentuk negara federal (federasi). Artinya, penggunaan paham federalisme dalam suatu negara

Kesatuan
Federal
Kasus khusus: Somalia secara nominal adalah federal, namun kapasitas pemerintah yang rendah menyebabkan sistem tersebut tidak dapat berjalan.

Gambar 1.
Peta Persebaran Negara Kesatuan dan Negara Federal
Sumber: Wikipedia.

(2009), dalam kasus di Amerika Latin, pilihan terhadap bentuk negara kesatuan atau federal tersebut merupakan dampak langsung konflik antar partai di tingkat nasional, atau pertarungan identitas ideologis yang diusung oleh partai politik tersebut.

Dilihat dari jumlah dan persebarannya, negara yang menganut kedua sistem ini nampaknya relatif berimbang. Hal ini menunjukkan bahwa paham yang satu tidak cenderung dominan dibanding paham yang lain. Namun dalam catatan Hoessein (tanpa tahun), jumlah negara kesatuan secara empirik lebih banyak daripada negara federal. Dengan mengutip Shah dan Thompson (2002), Hoessein menyebutkan bahwa jumlah negara mengalami kenaikan dari 140 di tahun 1975 menjadi 192 di tahun 2001. Pada tahun yang sama 24 dari 192 negara berbentuk federal, sedang sisanya adalah negara kesatuan. Di antara jumlah negara kesatuan tersebut terdapat 20 negara yang menganut desentralisasi dengan ciri-ciri federal, termasuk Indonesia[5].

Peta yang disediakan Wikipedia berikut ini dapat memberi gambaran tentang sebaran negara kesatuan dan federal di berbagai belahan dunia.

Selanjutnya, untuk memberikan gambaran terhadap perbedaan antara negara kesatuan dan federal, maka definisi dasar dari keduanya perlu terlebih dahulu dipahami[6].

Definisi negara kesatuan sendiri relatif konsensual, dalam arti tidak mengundang perdebatan sebagaimana terjadi dalam

tidak mengharuskan negara tersebut menerapkan bentuk atau sistem negara federal atau federasi. Itulah sebabnya, sebuah negara kesatuan seperti Indonesia dapat memiliki ciri-ciri federalisme dalam sistem pemerintahannya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Elazar (1987: 11 dalam Baldi 1999: 3) sebagai berikut: Using the federal principle does not necessarily mean establishing a federal system in the conventional sense of a modern federal state. The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life".

5. *Meskipun kedua konsep tersebut bisa dibedakan, namun ada persamaan diantara keduanya, yakni keinginan untuk mempertemukan berbagai perbedaan dan kepentingan dalam sebuah bingkai politik bernama negara. Itulah sebabnya, baik negara federal maupun negara kesatuan sering digunakan jargon unity in diversity atau diversity in unity secara bergantian. Selain jargon tersebut, negara kesatuan yang cenderung mendorong desentralisasi dapat pula mengembangkan jargon unity without uniformity; sedangkan negara federal yang tetap memperkuat peran pemerintah pusat lebih tepat menggunakan jargon diversity without fragmentation. Tentang jargon-jargon ini, lihat http://bahai-library.com/theses/unity.diversity.html*
6. *Meskipun kedua konsep tersebut bisa dibedakan, namun ada persamaan diantara keduanya, yakni keinginan untuk mempertemukan berbagai perbedaan dan kepentingan dalam sebuah bingkai politik bernama negara. Itulah sebabnya, baik negara federal maupun negara kesatuan sering digunakan jargon unity in diversity atau diversity in unity secara bergantian. Selain jargon tersebut, negara kesatuan yang cenderung mendorong desentralisasi dapat pula mengembangkan jargon unity without uniformity; sedangkan negara federal yang tetap memperkuat peran pemerintah pusat lebih tepat menggunakan jargon diversity without fragmentation. Tentang jargon-jargon ini, lihat http://bahai-library.com/theses/unity.diversity.html*

pendefinisian desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam hal ini, negara kesatuan dimaknai sebagai negara yang diatur secara konstitusional sebagai satu unit yang mandiri, dengan satu lembaga legislator yang diciptakan secara konstitusional pula. Kekuasaan politis dari negara kesatuan dapat ditransfer kepada pemerintahan yang lebih rendah namun pemerintah (pusat) tetap memegang hak dasar untuk mencabut kembali kewenangan yang telah ditransfer tersebut. Pemerintah dapat menambah atau mengurangi kewenangan tanpa persetujuan dari lembaga bersangkutan. Demikian pula, pemerintahan daerah dapat dibentuk atau dihapus, semua tergantung pada kemauan poltik di level pusat[7]. Dari definisi tadi nampak adanya keterkaitan antara bentuk negara kesatuan dengan desentralisasi. Disini, desentralisasi dapat diaplikasikan untuk unit pemerintahan yang lebih rendah asal didudukkan dalam kerangka negara kesatuan. Pada saat yang sama, desentralisasi tersebut dapat diikuti pula dengan dekonsentrasi, devolusi, ataupun delegasi.

Definisi yang serupa dikemukakan oleh Budiardjo (1983). Ia memahami negara kesatuan dan negara federal dari susunannya, dan menyatakan bahwa negara kesatuan ialah negara yang bersusun tunggal, baik dilihat dari segi penduduknya, wilayahnya, maupun pemerintahan dan kekuasaannya. Dalam menjalankan pemerintahan pada negara kesatuan, dapat digunakan sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi[8]. Sistem sentralisasi adalah apabila semua urusan negara diatur, digerakkan dan dikendalikan oleh pemerintah pusat tanpa memberikan hak mengatur sendiri (otonomi) kepada pemerintah daerah. Meskipun wilayah negara dibagi kedalam wilayah yang lebih kecil, namun pembagian ini hanya bersifat administratif sebagai wilayah kerja, tidak disertai dengan penyerahan urusan secara riil. Sedangkan sistem desentralisasi berjalan manakala terdapat penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.

Sementara itu, dengan mengutip pendapat Lijphart, Ansell and Gingrich (2003: 141) mengatakan bahwa dalam negara kesatuan, pemerintahan di daerah memperoleh status hukumnya dari legislasi di tingkat pusat dari pada mandat yang tertuang dalam konstitusi. Sedangkan dalam negara federal, negara bagian telah mendapatkan jaminan konstitusional sejak awal kedaulatan mereka terhadap beberapa urusan. Selain itu, negara-negara bagian itu biasanya berbentuk bicameral (sistem 2 kamar), dengan majelis tinggi (*upper legislative house*) sebagai representasi langsung kepentingan dari negara bagian tersebut.

Dengan merangkum berbagai sumber, Hoessein (tanpa tahun) memberikan definisi yang lengkap tentang negara kesatuan sebagai berikut:

Negara Kesatuan adalah negara tunggal (unitaris); diorganisasikan di bawah sebuah pemerintah pusat (Strong 1951), seluruh kekuasaan pemerintahan konstitusional terpusat di tingkat nasional (Baradat 1979); dan the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power *(Dicey 1950). Pemerintah sub nasional tak memiliki pouvoir constituant (Kranenburg 1955). Pemerintah sub nasional adalah ciptaan pemerintah dan kekuasaannya ditentukan dengan undang-undang. Hubungan antara pemerintah sub nasional dengan pemerintah adalah hubungan sub-ordinasi.*

Sebagai sebuah konsep, negara kesatuan sering diposisikan secara berlawanan dengan negara federal atau serikat. Sebuah negara dikategorikan sebagai negara federal jika negara-negara bagian[9] dalam negara itu memiliki kekuasaan yang melekat (*inherent authorities*) dan tidak dapat ditarik oleh pemerintah pusat / federal. Dilihat dari susunannya, Budihardjo (1983) mendefinisikan sebagai negara yang tersusun dari gabungan beberapa negara yang berdiri sendiri dengan mengadakan ikatan yang efektif, sehingga terbentuk negara baru. Dengan kata lain, susunan negaranya adalah jamak. Dalam negara serikat / federasi ini terdapat dua cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan negara bagian, yakni: 1) memerinci dan menyebut satu per satu kekuasaan (*enumerated power*) untuk pemerintah federal, sedang kekuasaan selebihnya (*reserved power*) dimiliki atau diserahkan kepada negara bagian. Cara ini

7. *Tentang definisi negara kesatuan ini dapat diperoleh di berbagai sumber, antara lain: http://www.spiritus-temporis.com/unitary-state/; http://www.economicexpert.com/a/Unitary:state.htm; dan http://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_state.*
8. *Meskipun prinsip sentralisasi dan desentralisasi memiliki probabilitas yang sama untuk digunakan di negara kesatuan, namun dalam realitanya, karena dorongan demokratisasi yang menuntut pemerintah untuk memberikan kesempatan yang lebih besar kepada publik untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, maka banyak negara kesatuan yang kemudian meningkatkan derajat desentralisasi dengan memberikan kewenangan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah.*
9. *Istilah "negara bagian" (sub-division of country atau sub-national) berbeda-beda di setiap negara federal. Istilah ini merujuk pada State di Amerika Serikat, Brazil dan India; Kantone atau Canton di Swiss; Federated Republics di Rusia; Länder di Jerman; Kerajaan Negeri di Malaysia; Province di Argentina, Kanada dan Pakistan; Emirates di UEA; Community di Belgia; Island di Komoro; Region di Ethiopia; dan sebagainya.*

dimaksudkan untuk memperkuat negara bagian; dan 2) memerinci kekuasaan untuk negara bagian, dan sisa kekuasaan diserahkan kepada pada pemerintah federal. Dalam hal ini, kekuasaan negara bagian dibatasi, sedangkan kekuasaan pemerintah pusat (federal) diperluas atau diperkuat.

Di negara federal seperti ini, tidak ada tingkatan pemerintahan yang menjadi subordinasi dari tingkatan pemerintahan lainnya, dan tidak ada pula suatu pemerintahan tertentu yang dapat melakukan konsentrasi atau pemencaran kewenangan secara sepihak (*unilateral*). Dengan kata lain, federalisme sebagai sebuah prinsip institusional mengidentifikasikan diri sebagai antitesa terhadap sentralisasi (Baldi, 1999: 4). Lebih jauh Baldi juga menyatakan sebagai berikut:

Federalism denies the existence of just one "center" able to centralize or decentralize power, and it develops, instead, a multi-centered and non-centralized structure of government, where each center is given a guaranteed portion of power which can not be removed by the others.

Selain itu, perlu dipahami pula bahwa dalam negara federal, baik pemerintah pusat maupun negara bagian pada prinsipnya mempunyai hak yang sama untuk menetapkan pajak dan membuat aturan tertentu, dimana keduanya memiliki posisi yang khusus dengan wilayah pertanggungjawaban yang berbeda. Dalam hal ini, negara bagian tidak perlu menyampaikan laporan pertanggungjawaban lepada pusat terkait dengan urusan otonominya yang dijamin dalam konstitusi (SDC *Decentralization Team*, 2001: 7). Kondisi seperti inilah yang nampaknya sering menimbulkan persepsi bahwa dalam negara federal selalu dianut paham desentralisasi luas, sedangkan negara kesatuan cenderung memberi hak intervensi kepada pusat terlalu besar atau sentralistis.

Pendapat ini tidak keliru, namun juga tidak sepenuhnya benar. Menarik untuk menyimak pernyataan Lijphart (1984, dalam Work 2002: 7, Baldi 1999: 12) bahwa federalisme memang sering diikuti dengan desentralisasi, namun federalisme bukan prasyarat untuk desentralisasi, dan sebaliknya. Desentralisasi dapat terjadi pada sistem kenegaraan yang tidak mengenal federalisme, dan sebaliknya, federalisme maupun sistem negara kesatuan dapat berkarakter desentralisasi ataupun sentralisasi. Pernyataan ini menegaskan bahwa bentuk negara tidak memiliki hubungan langsung dengan manajemen pemerintahan secara sentralistis atau desentralistis[10].

Dalam kaitan ini, King (1982, dalam Baldi, 1999: 12) dalam kalimat aslinya menyatakan: *"there is no observed degree of centralization/ decentralization which commonly and distinctly marks off federations from so-called unitary states"*. Pernyataan senada diungkapkan Azfar et.al., (1999: 8) bahwa negara federal tidak selamanya lebih terdesentralisasi. Hanya saja, memang terdapat kecenderungan bahwa di negara-negara federal derajat sentralisasinya lebih rendah dibandingkan di negara kesatuan, meski harus diakui pula bahwa di kedua bentuk negara tersebut tidak bisa dihindarkan adanya urusan-urusan yang masih dikelola secara sentralistis. Beberapa urusan tertentu bahkan hanya dapat dilakukan secara sentralisasi (Hoessein, dalam Prasojo, 2005: i).

Pendapat lain tentang hubungan bentuk negara dengan desentralisasi datang dari Robert Ebel (Work 2002: ibid.). Menurut Ebel, federalisme adalah bentuk khusus dari desentralisasi (*a special case of decentralization*), yang mengandung maksud bahwa pengambilan keputusan pemerintah dapat dilakukan di berbagai tingkatan. Ini menggambarkan sebuah kompromi antara negara kesatuan dengan desentralisasi lengkap (*complete decentralization*). Selain itu, setiap tingkatan pemerintahan di negara federal memberi ruang partisipasi yang lebih lebar dibanding dalam negara kesatuan. Ini berarti pula bahwa sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi luas dan lengkap adalah identik dengan negara federal.

Terkait dengan pandangan di atas, Smith (1985, dalam Azfar et.al., 1999: 8) mengatakan bahwa sebuah negara kesatuan dapat melakukan devolusi terhadap urusan-urusan yang penting, sehingga akan memunculkan bentuk baru negara yakni semi-federal (*quasi-federal arrangement*). Model ini dalam beberapa hal bersifat seragam (*uniform*) namun dapat pula tidak seragam (*asymmetrical*). Contoh dari model *quasi-federal arrangement* ini adalah Philipina dan Indonesia. Pemerintah Philipina memberi

10. *Kasus negara-negara dengan ideology komunis sedikit unique. Matsuzato (2001: 180) menjelaskan bahwa derajat dekonsentrasi di negara-negara ex-komunis dapat diukur dari tujuh kriteria. Jika dalam konstitusi dinyatakan secara explisit sebagai negara kesatuan, jika anggota parlemen ditingkat menengah (meso-parliament: provinsi dan selevel kabupaten/kota) tidak dipilih secara langsung, jika kepala daerah ditunjuk dari pusat, jika sistem anggaran bersifat tunggal (integrated), jika kepala daerah dengan suka rela memposisikan diri sebagai wilayah administrasi, dan jika lembaga-lembaga yang mengelola asset negara (termasuk yang diprivatisasikan) dijalankan secara sentralistis, maka mereka dapat dikategorikan sebagai negara kesatuan yang seutuhnya. Negara yang memenuhi keseluruhan kriteria ini adalah Polandia dan Republik Czech.*

otonomi yang lebih luas kepada Muslim Mindanao dan Cordillera (1989), namun tetap mempertahankan bentuk yang seragam untuk wilayah lainnya. Kasus serupa terjadi di Indonesia yang memberikan otonomi khusus kepada provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan provinsi Papua (2001),[11] namun memberlakukan sistem yang sama untuk wilayah lainnya (kecuali Jakarta sebagai Ibukota Negara).[12] Kondisi ini sering dikenal dengan istilah *asymmetric decentralization*.[13]

Mencermati beberapa pandangan diatas, semakin kabur batas-batas antara negara kesatuan dan negara federal, terlebih lagi jika harus dikaitkan dengan derajat desentralisasinya. Dari khazanah literatur, memang tidak ada bentuk negara kesatuan atau negara federal yang murni. Prasojo (2008) menulis bahwa tidak mungkin terdapat suatu negara yang sangat bersifat unitaris atau sebaliknya sangat bersifat federalis. Elemen hubungan antara pusat dan daerah tidak bersifat monosentris, melainkan polisentris bergerak dari satu kontinuum ke kontinuum lainnya, dari kontinuum unitaris ke kontinuum federalis dan sebaliknya. Titik temu keseimbangan antara gerakan sentripetal dan sentrifugal dalam hubungan pusat dan daerah, dapat dikaji dalam berbagai aspek, misalnya saja dalam aspek tingkatan dan kedudukan pemerintah daerah, pembagian kewenangan, aspek intervensi pusat terhadap daerah, aspek keterlibatan daerah di tingkat pusat, aspek pembagian (perimbangan) sumberdaya keuangan, dan aspek penyelesaian konflik yang terjadi antar level pemerintahan.

Pernyataan ini menguatkan statement Basta (tanpa tahun: 29) yang menyatakan bahwa *"there is no completely unitary state. Every state is at least composed of municipalities as decentralized units"*. Menurutnya, sulit untuk membedakan antara negara kesatuan yang mempraktekkan dekonsentrasi, negara kesatuan yang terdesentralisasi, dan negara federal.

Dari perspektif desentralisasi fiskal, negara kesatuan dan negara federal juga sangat sulit untuk dibedakan. Keduanya memiliki banyak kesamaan dalam aspek transfer sumber-sumber pendanaan dari pusat kepada unit pemerintahan yang lebih rendah. Wibbels (2000: 690) menjelaskan bahwa literatur tentang federalisme fiskal telah gagal menjelaskan perbedaan antara federalisme politik dan fiskal. Lebih konkritnya, mereka gagal membuat perbedaan tentang insentif politik yang dihadapi oleh kepada daerah di negara kesatuan dan negara federal. Banyak peneliti di bidang federalisme fiskal yang meyakini bahwa federalisme politik dapat mempengaruhi reformasi ekonomi. Federalisme fiskal adalah teori yang secara kaku berhubungan dengan desentralisasi fiskal, dan secara tradisional diyakini bahwa masalah yang dihadapi oleh negara kesatuan dan negara federal kurang lebih adalah sama. Hanya saja, dilihat dari besaran dana yang ditransfer dan/atau dikelola oleh pemerintahan daerah (*sub-national government*) terlihat ada perbedaan. Pemerintah provinsi di negara federal memiliki rata-rata expenditure share sebesar 45 persen, sedangkan di negara berkembang yang berbentuk kesatuan hanya sebesar rata-rata 14,5 persen (Fukasaku dan Hausmann 1999: 128, dalam Wibbels 2000: 690).

Dengan mengambil analogi tentang hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagaimana dipaparkan diatas, maka korelasi antara konsep negara kesatuan dengan negara federal juga tidak bersifat dikhotomis yang saling berlawanan, melainkan membentuk sebuah hubungan matriks atau kontinuum. Dalam rentang garis kontinuum tadi, sangat dimungkinkan terjadinya pergeseran pendulum baik yang bersifat sentripetal (memusat atau mengerucut dalam kekuasaan yang lebih tinggi) maupun yang sentrifugal (menyebar atau pemencaran kedalam kekuasaan unit pemerintahan yang lebih kecil). Menurut Prasojo (2008), dalam praktek hubungan antara pusat dan daerah di berbagai negara, pendulum unitarisme dan federalisme saling bergerak ke

11. *Otonomi Khusus bagi Aceh dan Papua masing-masing diatur dalam UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (yang diperkuat dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh) dan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam dinamika politik kontemporer, upaya memperoleh status otonomi khusus juga diperjuangkan oleh provinsi DIY, Riau, dan Bali. Sedangkan wacana tentang otonomi khusus Kalimantan Timur dan Banten relatif lemah dan tidak ada tindak lanjutnya hingga sekarang.*
12. *Diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota NKRI (sebagai pengganti UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta (Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 146).*
13. *Istilah lain yang merujuk pada pengertian yang kurang lebih sama adalah asymmetric regionalism atau asymmetric federalism. Contoh dari asymmetric regionalism terjadi di Spanyol yang memberi otonomi kepada pemerintah sub-nasional berdasarkan permintaan (autonomy on demand). Oleh karenanya, setiap pemerintah sub-nasional bisa memiliki luas kewenangan dan rincian kewenangan yang berbeda-beda. Contoh yang lain terjadi di Inggris Raya, dimana Inggris lebih menerapkan administrative deconcentration, sedangkan Wales memilih desentralisasi, dan prinsip neo-regionalism diterapkan di Skotlandia. Lihat: "Politica Comparata", Center for the Study of Political Change Website, http://www.gips.unisi.it/circap/politica-comparata Lihat juga: Jeffery (2009, 289-290). Dalam praktek di berbagai negara, asymmetric decentralization tadi menjelma dalam berbagai variasi. Sebagai contoh, di China juga terdapat bentuk desentralisasi asimetris yg diterjemahkan sebagai kombinasi antara desentralisasi ekonomi kepada daerah dengan desentralisasi politik kepada partai-partai politik (Chien, 2007: 275).*

Gambar 2.
***Competitive Federalism* dan Skema Reformasi Konstitusional Buchanan**
Sumber: Buchanan (2005)

arah yang berlawanan. Bahkan sejak tahun 1947 seorang sarjana hukum Jerman Bodo Denewitz mengatakan bahwa federalisme dan unitarisme adalah dua konsep kembar yang tidak mungkin membicarakan satu tanpa membicarakan yang lainnya.

Ilustrasi menarik dibangun oleh Buchanan (1995: 24) yang menyiratkan bahwa model negara kesatuan dan model federal tidak akan menjadi dua kutub yang berlawanan secara diametral, melainkan cenderung akan bergerak pada satu titik keseimbangan (*equilibrium point*) yang disebut *competitive federalism*. Wagner (2001) memberikan deskripsi *competitive federalism* sebagai:

"…an intellectual construction that locates governance within an openly competitive approach to processes of social organization. This construction stands in contrast to that of dual federalism, which envisions different levels of government as possessing sole, monopolistic authority in their assigned areas. Competitive federalism allows for different levels of government to compete to provide services, maximizing the number of people whose preferences are met".

Model Buchanan sendiri dibangun dalam konteks untuk mendorong reformasi konstitusional di suatu negara agar menjadi lebih demokratis namun efektif dan efisien. Jika kondisi saat ini (*status quo*) diasumsikan sebagai negara kesatuan yang tersentralisasi (yakni pada titik ekstrim kiri), maka reformasi harus mencakup upaya devolusi dari kekuasaan asli (*genuine authority*) dari pusat kepada unit-unit pemerintahan yang lebih rendah. Sebaliknya, jika kondisi saat ini diasumsikan sebagai sebuah unit politik yang sangat otonom, yang meskipun berdekatan namun memiliki kemungkinan untuk melepaskan diri dari ikatan yang lebih besar (yakni pada titik ekstrim kanan), maka reformasi justru harus berupa sentralisasi kekuasaan / kewenangan, atau transfer kekuasaan asli (*genuine authority*) dari unit-unit pemerintahan yang lebih kecil kepada pemerintah nasional. Kedua titik tersebut cenderung akan bergerak, sehingga struktur negara yang efektif berada di tengah-tengah atau diantara kedua titik ekstrim tersebut, yaitu pada wilayah yang disebut *competitive federalism*.

Adapun ilustrasi Buchanan tentang interaksi dan pergerakan dua kutub ekstrim tersebut dapat dilihat dalam Gambar 2.

Tentu saja, masing-masing bentuk negara memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri. Salah satu kritik utama terhadap negara kesatuan datang dari Patrick Meagher dan Mancur Olson (dalam Azfar et.al., 1999: 8.) yang menyebutkan bahwa negara kesatuan atau rezim yang sentralistis sering mengalami kekurangan sarana (misalnya infrastruktur komunikasi) untuk mengatur wilayah yang luas. Untuk memecahkan masalah ini, disarankan agar dibentuk unit-unit pemerintahan yang lebih kecil. Permasalahan lain dikemukakan Devas (1995: 5) yakni lemahnya kontrol yang dilakukan pusat terhadap unit-unit pemerintahan dibawahnya. Seringkali, kontrol pusat justru menimbulkan masalah yang lebih banyak dari pada yang dapat diselesaikan, misalnya adanya keterlambatan, ongkos/biaya ekstra, atau kemungkinan perilaku yang kurang terpuji.[14]

Kelemahan negara kesatuan secara agak lengkap dipaparkan dalam *Politica Comparata* (*Center for the Study of Political Change*, 2008). Kelemahan pertama adalah persoalan "jarak", dimana pemerintahan diatur dari pusat namun dijalankan di level lokal. Model manajemen top-down juga juga berpotensi menimbulkan komplikasi. Dalam model ini, penunjukkan pejabat-pejabat tertentu dilakukan oleh pusat disertai dengan rotasi secara rutin untuk menghindari adanya sindrom "*going native*" (lebih condong memperjuangkan kepentingan lokal), kebutuhan untuk selalu menyesuaikan

14. *Devas memberi contoh di Kenya. Persetujuan pusat terhadap anggaran daerah bisa memakan waktu barbula-bulan, bahkan hingga akhir tahun fiskal. Selain itu, pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah pusat sering menimbulkan konflik dengan pihak-pihak di daerah karena terlalu banyak melayani kepentingan pusat. Kondisi serupa juga terjadi di India tentang seringnya terjadi konflik kepentingan dalam relasi pusat – daerah.*

program pusat dengan budaya lokalisme, serta kemungkinan munculnya tensi antara pusat dan daerah.

Sebaliknya, paham federalisme sering dipahami sebagai sumber dari meruncingnya konflik etnik yang memperkuat gerakan separatis. Bentuk negara ini juga berpotensi memperlebar kesenjangan antar wilayah, serta kadangkala kurang efektif dan efisien, khususnya di negara-negara berkembang dengan infrastruktur yang minim (Work, 2002: 8). Contoh yang diajukan oleh Work adalah Srilanka, sebuah negeri multi-etnik, multi-agama dan multi-bahasa yang sedang dalam proses mengadopsi *"Devolution Package"* yang komprehensif dalam rangka mereformasi konstitusinya, dan pada akhirnya memilih sistem federal. Banyak yang berpendapat bahwa penerapan bentuk negara federal akan memperburuk gerakan separatis dan anti demokrasi, sekaligus menempatkan negara dalam sebuah resiko besar. Dengan kondisi yang ada saat ini, banyak pihak meyakini bahwa dengan kekuasaan pusat yang kuat maka pembangunan dan pertumbuhan ekonomi dapat ditingkatkan. Pada akhirnya, banyak kajian yang menyimpulkan bahwa tidak ada alasan secara ekonomis maupun politis yang cukup meyakinkan untuk membagi Srilanka menjadi 9 (sembilan) negara bagian.

DESENTRALISASI DALAM NEGARA KESATUAN DAN NEGARA FEDERAL

Sebagaimana telah dipaparkan diatas, negara kesatuan (maupun negara federal) bisa terdesentralisasi atau tersentralisasi, namun kecenderungan global adalah pergerakan kearah negara yang desentralistis. Sebagai contoh, Myanmar adalah salah satu contoh ekstrim negara yang dikategorikan sebuah rezim yang sangat sentralistis di Asia. Meskipun kekuasaan negara masih dipegang oleh junta militer, namun tetap saja terdapat hasrat untuk melakukan reformasi dengan memberikan otonomi kepada pemerintahan yang lebih rendah. Desentralisasi di Myanmar ini ditujukan untuk meningkatkan partisipasi publik, akuntabilitas birokrasi, efisiensi administratif, serta respon terhadap kebutuhan masyarakat, disamping tujuan-tujuan lainnya (Fritzen and Lim, 2006: 1).

Dari wilayah Amerika Latin, rezim yang sangat sentralistis diwakili oleh Kosta Rika. Menurut Ryan (2004: 82), Kosta Rika ini merupakan negeri dengan tradisi paling sentralistis di kawasan Amerika Selatan, namun berusaha untuk mengimplementasikan desentralisasi. Sayangnya, desentralisasi di negara ini tidak berjalan dengan baik bahkan cenderung gagal karena adanya penolakan dari para pemimpin politik di negeri tersebut, selain karena penerapan yang ambigu.

Demikian pula di Eropa yang diwakili Inggris dan Perancis. Kedua negara ini pada masa lampau sangat kental nuansa sentralisasinya, malahan lebih tepat disebut sebagai negara yang otoriter.[15] Dalam era setelah tumbangnya rezim monarkhi baik di Perancis maupun di Inggris, karakteristik Perancis masih sangat sentralistis dan seragam (Politica Comparata, ibid.), sementara Inggris Raya juga memiliki reputasi sebagai negara yang paling sentralistis di Eropa (Jeffery and Wincott, 2006: 3). Meskipun demikian, keduanya saat ini justru bisa menjadi contoh dalam keberhasilannya membangun sistem demokrasi melalui pemberian otonomi kepada unit pemerintahan dibawah pemerintah pusat.

Kecenderungan terjadinya pergeseran ini dinyatakan secara eksplisit pula oleh Goldsmith dan Newton (1983: 216), sebagai berikut:

Central government has always been powerful in Britain, which, with France, is one of the most highly centralised, unitary states in the western world, but in the last few years the centre has further consolidated its power by increasing its legal, political, and financial control over local authorities.

Kasus di Belanda tidak jauh berbeda. Hingga akhir 1970-an, sistem pemerintahan Belanda dapat dikatakan sangat sentralistis. Namun

15. *Sebagai ilustrasi, pernyataan Raja Louis XIV (5 September 1638 – 1 September 1715) dari Perancis yang sangat terkenal berbunyi: "L'État c'est Moi" (negara adalah saya). Louis XIV sering dikenal dengan sebutan the Sun King (French: le Roi Soleil). Louis XIV sangat percaya dengan hak suci raja (divine right of kings), sebuah doktrin politik dan agama tentang absolutisme raja. Menurut paham ini, raja mendapatkan kekuasaan langsung dari Tuhan. Atas dasar paham ini, Louis XIV melanjutkan pemerintahan secara sangat sentralistis, dan terus berusaha mematahkan kekuatan di level provinsi yan gsering menjelma dalam bentuk pemberontakan. Saat akan meninggal, Louis XIV mengatakan: Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours (I depart, but the State shall always remain). Lihat: http://en.wikipedia.org/wiki/Divine_right_of_kings, http://en.wikipedia.org/wiki/Louis_XIV_of_France*
Kondisi Inggris pada abad pertengahan (middle ages) juga sangat serupa. Sebagai contoh, Raja James I (the King of England, 19 June 1566 – 27 March 1625), menulis dua karya berjudul The Trew Law of Free Monarchies dan Basilikon Doron (1597-1598) yang memperkokoh basis ideologi untuk sistem monarkhi. Dalam karya pertama disebutkan tentang teori absolut kerajaan, sehingga raja dapat membuat hukum berdasarkan hak-hak istimewanya. Dalam salah satu bagian, ia menulis sebagai berikut: "[Kings arose] before any estates or ranks of men, before any parliaments were holden, or laws made, and by them was the land distributed, which at first was wholly theirs. And so it follows of necessity that kings were the authors and makers of the laws, and not the laws of the kings". Sedangkan dalam karya kedua lebih banyak dikemukakan prinsip-prinsip yang akan dijadikan pedoman dalam mengatur kerajaan. Lihat: http://en.wikipedia.org/wiki/James_I_of_England.

mulai era 1980-an, rezim sentralistis ini menunjukkan berbagai kelemahan mendasar, sehingga pada tahun 1980 dan 1982 pemerintah pusat mengeluarkan rencana kebijakan untuk mendesentralisasikan administrasi negara secara radikal, serta memperkuat posisi pemerintah daerah. Untuk mencapai pemerintahan yang lebih desentralistis tadi, digulirkanlah tiga perubahan kebijakan, yakni: 1) menghapus perundangan level pusat yang mengatur tentang penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah; 2) mengganti pola *specific grant* dengan pola pembiayaan yang tidak menimbulkan ekses intervensi terhadap pemerintah daerah dalam mengambil keputusan; serta 3) penghapusan pedoman administrasi (juklak-juknis) baik yang diterbitkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah tingkat provinsi (Fleurke dan Hulst, 2006: 40).

Sekali lagi, contoh-contoh dari sistem kenegaraan yang berlaku di berbagai negara kurang mendukung adanya upaya untuk mengkaitkan konsep negara kesatuan dan federal dengan derajat sentralisasi atau desentralisasi.[16] Bahkan dalam bentuk negara yang sama, variasi desentralisasinya bisa jadi sangat berlainan. Selain itu, dapat dipahami pula dari paparan diatas bahwa model desentralisasi baik di negara kesatuan maupun negara federal sangatlah bervariasi. Hal ini misalnya dikemukakan oleh Fleurke dan Hulst (2006: 37) yang mengkaji negara-negara kesatuan di Eropa. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa sistem administrasi negara di Eropa memiliki variasi yang sangat besar. Beberapa negara kesatuan di wilayah Skandinavia relatif mempunyai sistem pemerintahan daerah yang kuat dalam pelayanan publik tanpa adanya intervensi kebijakan yang rigid. Namun pemerintahan daerah negara kesatuan Perancis dapat dikatakan relatif lemah. Hanya diakui pula oleh Fleurke dan Hulst bahwa sistem administrasi di negara-negara tersebut sangat sering berubah haluan diantara titik ekstrim sentralisasi dan desentralisasi di titik ekstrim lainnya.

Fakta-fakta yang diungkapkan diatas mengarah pada sebuah pemahaman tidak adanya satupun model desentralisasi dan dekonsentrasi yang seragam antar negara, bahkan antar negara dengan bentuk yang sama. Kondisi yang lebih lazim adalah bahwa sebuah negara menerapkan desentralisasi dan dekonsentrasi secara simultan, dan pada saat yang bersamaan juga menerapkan beberapa variasi dari desentralisasi. Dengan demikian, *asymmetric decentralization* (desentralisasi yang tidak setara) cenderung lebih banyak dijadikan pilihan terbaik. Pilihan seperti ini secara rasional dapat dimengerti mengingat adanya fakta bahwa dalam sebuah negara (yang berbentuk kesatuan sekalipun), setiap daerah tidak memiliki karakteristik, potensi, latar belakang sejarah, atau *setting* politik yang sama. Itulah sebabnya, pengaturan yang berbeda menjadi sebuah tuntutan yang wajar.

Konsep *asymmetric decentralization* sendiri berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965 (Tillin, 2006: 46-48). Menurut Tillin, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto dan de jure asymmetry*. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik tadi. Sedangkan asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja.

Kemungkinan terjadinya *asymmetric decentralization* ini menurut Syarif Hidayat lebih besar di negara kesatuan, sementara di negara federal cenderung menerapkan pola umum berupa otonomi penuh. Sedangkan dalam negara kesatuan, variasi otonomi yang dapat diberikan kepada daerah meliputi tiga bentuk kemungkinan, yakni otonomi luas, otonomi terbatas, serta otonomi khusus. Ketika beberapa bentuk otonomi dijalankan secara bersamaan

16. *Meskipun tidak ada korelasi yang signifikan antar kedua bentuk negara, namun bentuk negara kesatuan diharapkan lebih komprehensif dalam melakukan reformasi menuju desentralisasi. Sebab, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam hal pembelanjaan anggaran negara, masih berada di tangan pusat. Oleh karenanya, reformasi desentralisasi yang berasal dari inisiatif pusat (top-down) pasti dilakukan dengan mempertimbangkan efisiensi. Pada saat yang sama, dorongan dan tuntutan terhadap desentralisasi yang datang dari bawah (bottom-up), akan berorientasi pada upaya memperbesar demokrasi. Di negara federal, masalah tentang fiskal mungkin sama dengan di negara kesatuan, namun tanggung jawab atas pemecahan masalah sudah sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah di berbagai level (Ansell and Gingrich, 2003: 141). Sebaliknya, Tillin (2006: 46) menyebutkan bahwa negara federal lebih baik dibanding negara kesatuan dalam menangani atau menyelesaikan konflik.*

Tabel 1. Desentralisasi dan Otonomi di Negara Kesatuan dan Negara Federal

Bentuk Negara	Desentralisasi	Otonomi Daerah
Federal	*Separation of powers* (pemisahan kekuasaan)	Otonomi penuh
Kesatuan	*Division / sharing of powers* (pembagian kekuasaan/kewenangan).	▶ Otonomi luas ▶ Otonomi terbatas ▶ Otonomi khusus

Sumber: Syarif Hidayat (bahan presentasi tanpa tahun, tanpa judul)

seperti inilah, maka *asymmetric decentralization* telah terjadi.[17] Dalam bentuk tabel, perbandingan desentralisasi atau sistem otonomi antara negara kesatuan dan negara federal dapat dilihat pada Tabel 1.

Dari deskripsi diatas maka dapat disimpulkan bahwa konsep otonomi pada negara kesatuan dan negara federal tidak dapat dibedakan secara mendasar. Kesimpulan seperti ini misalnya dikatakan oleh Work (2002: 11): *"There is no broad-based generalization that can be made about the correlation of federal/unitary states and decentralization"*. Fakta menunjukkan bahwa negara federal dapat bersifat sangat sentralistis, seperti Malaysia, sebaliknya negara kesatuan seperti China justru memiliki derajat desentralisasi yang relatif tinggi.

Meskipun demikian, ada sebuah *trend* yang terjadi di kedua bentuk negara, yakni pergerakan bandul sistem politik yang lebih mengarah pada penguatan desentralisasi serta keseimbangan wewenang dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Hal ini berimplikasi pada tuntutan untuk mengurangi campur tangan atau wewenang pusat, yang selama ini dikemas dalam kerangka dekonsentrasi. Pergerakan bandul desentralisasi itu sendiri memiliki kecepatan dan variasi yang berbeda di masing-masing negara, yang mendorong terjadinya konstruksi desentralisasi secara asimetris.

Desentralisasi asimetris ini bukanlah merupakan penyimpangan dari ide dasar desentralisasi, namun malah dapat memperkuat tujuan desentralisasi yakni untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan negara, sekaligus memperkokoh struktur demokrasi di tingkat lokal. Pembangunan demokrasi lokal memiliki probabilitas untuk lebih diperkuat dengan cara mengakui dan mengakomodasikan setiap perbedaan karakteristik, potensi, kebutuhan, dan latar belakang sejarah masing-masing daerah kedalam sistem kebijakan nasional. Dan mengingat bahwa setiap daerah / wilayah dalam sebuah negara memiliki anatomi politik, sosial, maupun kultural yang beragam, maka desain desentralisasi yang berbeda (atau asimetris) menjadi alternatif yang strategis untuk menghindari terjadinya kekecewaan daerah terhadap pemerintah nasional. Itulah sebabnya, baik di negara kesatuan maupun di negara federal pada masa modern sekarang ini, desentralisasi cenderung tidak sekedar dijadikan sebagai strategi politik melalui transfer wewenang/kekuasaan, atau strategi ekonomi melalui perimbangan keuangan dan fiskal, namun juga menjadi strategi kultural untuk merealisasikan prinsip *diversity in unity* atau *unity in diversity*.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka format atau variasi desentralisasi (termasuk dekonsentrasi) menjadi kurang penting. Dimensi yang terpenting adalah bagaimana mencapai esensi desentralisasi yakni terwujudnya keseimbangan peran dan tanggungjawab antara pusat dan daerah. Keseimbangan baru ini dapat terwujud dengan kemungkinan pusat semakin mengurangi tingkat intervensinya serta memperluas otonomi kepada pemerintah daerah.

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.

17. *Dalam konteks Indonesia, nilai utama desentralisasi asimetris menurut Mas'ud Said (Partal Rakyat Aceh, 2007) adalah demokrasi sekaligus memperkuat NKRI. Artinya, posisi baru asimetris bagi beberapa provinsi akan membawa perubahan dari posisi subjek disintegrasi menjadi tameng integrasi.*

Azfar, Omar, Satu Kähkönen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher, and Diana Rutherford, 1999, *Decentralization, Governance and Public Services, The Impact Of Institutional Arrangements: A Review of the Literature*, IRIS Center, University of Maryland, College Park. September.

Baldi, Brunetta, 1999, *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Working paper, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.

Basta, Lidija R., tanpa tahun, *Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments,* Columbia University webpage. Swiss Agency for Development Cooperation http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/SDC_Keyissues.html

Buchanan, James M., 1995, *"Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform"*, in Publius, Vol. 25, No. 2 (Spring). Oxford University Press.

Budiardjo, Miriam, 1983, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.

Chien, Shiuh-Shen, 2007, *"Institutional innovations, asymmetric decentralization, and local economic development: a case study of Kunshan, in post-Mao China"*, dalam Environment and Planning C: Government and Policy. Vol. 25.

Cohon, Adam J., 2009, *The Origin of Federal and Unitary in Newly Independent Latin America: Colombia and Venezuela*. Paper presented at the 67th Annual National Conference of the MPSA, Chicago, IL, April 2. UC Berkeley. http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/6/2/4/1/pages362413/p362413-1.php

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/bitstream/123456789/2037/1/nickdevas-2.pdf.

Elazar, Daniel J., 1997, *"Contrasting Unitary and Federal Systems"*, dalam International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 18, No. 3, Sage Publications.

Fleurke, Frederik and Rudie Hulst, 2006, *"A Contingency Approach to Decentralization"*, dalam Public Organization Review, Vol. 6. Springer Science + Business Media.

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, May.

Goldsmith, Mike and Ken Newton, 1983, *"Central-local government relations: The irresistible rise of centralized power"*, dalam West European Politics, Vol. 6 No. 4.

Jeffery, Charlie, and Daniel Wincott, 2006, *"Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition"*, dalam Publius: TheJournal of Federalism, Vol. 36 No. 1. Oxford University Press.

Jeffery, Charlie, 2009, *"Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change"*, dalam Publius: TheJournal of Federalism, Vol. 39 No. 2. Oxford University Press.

Matsuzato, Kimitaka, 2001, "From communist boss politics to postcommunist caciquismo – the meso-elite and meso-governments in post-communist countries", dalam Communist and Post-Communist Studies No. 34. University of California: Elsevier Science Ltd.

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.

_____, 2005, *Federalisme dan Negara Federal*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP-UI.

Premaratne, Eranthi, 2003, *Sri Lanka: From a Unitary to a Federal State.* Paper presented at the Euro Regions Summer University, Institute of Federalism, University of Fribourg, Switzerland. 25th August – 12th September 2003.

Ryan, Jeffrey J., 2004, *"Decentralization and Democratic Instability: The Case of Costa Rica"*, dalam Public Administration Review, Vol. 64, Issue 1 – January.

SDC Decentralization Team, 2001, *Guide to Decentralization,* Swiss Agency for Development and Cooperation, Federal Department of Foreign Affairs.

Tillin, Louise, 2006, *"United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism"*, dalam Publius: TheJournal of Federalism, Volume 37 Number 1. Oxford University Press.

Wagner, Richard, 2001, *"Chapter 2: Competitive Federalism in Institutional Perspective"*, dalam Racheter, Donald P. and Richard Wagner, ed. Federalist Government in Principle and Practice. Kluwer Academic Publisher http://www.limitedgovernment.org/books/federalist_gov.html

Wibbels, Erik, 2000, *"Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance"*, dalam American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 4 (October). Midwest Political Science Association.

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?