

## HARMONISASI KEBIJAKAN ADMINISTRASI NEGARA DALAM ERA DESENTRALISASI: TINJAUAN LITERATUR ATAS KONFLIK KEBIJAKAN PUSAT–DAERAH

Muhammad Farisan Kasyfi  
Universitas Lambung Mangkurat  
[m.farisan.kasyfi@ulm.ac.id](mailto:m.farisan.kasyfi@ulm.ac.id)

Muhammad Gagah Dirgantara  
Universitas Lambung Mangkurat  
[muhammadgagah95@ulm.ac.id](mailto:muhammadgagah95@ulm.ac.id)

### **Abstract**

*Decentralisation is an important strategy in state administrative reform that aims to improve government efficiency, public service quality, and community participation. However, its implementation is often accompanied by policy conflicts between the central and regional governments and between regional governments, which results in policy fragmentation and weakens governance. This study aims to analyse the dynamics of central-regional policy conflicts in the era of decentralisation and examine the role of harmonising state administration policies in realising effective and accountable governance. This study uses a qualitative approach through a literature review of reputable scientific publications indexed by Scopus, with thematic analysis techniques to identify patterns, causal factors, and approaches to policy harmonisation. The results show that policy conflicts are mainly triggered by overlapping regulations, unclear division of authority, differences in political interests, and weak vertical and horizontal coordination mechanisms. Policy harmonisation has proven to play a strategic role in reducing policy conflicts by aligning the objectives, norms, and implementation of policies across levels of government without eliminating the principle of regional autonomy. This study provides a conceptual contribution to strengthening state administration and serves as a basis for developing coherent, effective, and accountable public policies in a decentralised government system.*

**Keywords:** *Decentralisation; State Administration; Policy Harmonisation; Central-Regional Conflict; Governance*

### **Abstrak**

Desentralisasi merupakan strategi penting dalam reformasi administrasi negara yang bertujuan meningkatkan efisiensi pemerintahan, kualitas pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat. Namun, implementasinya sering kali diiringi oleh konflik kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah serta antar pemerintah daerah, yang berdampak pada fragmentasi kebijakan dan melemahnya tata kelola pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika konflik kebijakan pusat daerah dalam era desentralisasi serta mengkaji peran harmonisasi kebijakan administrasi negara dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui tinjauan literatur terhadap publikasi ilmiah bereputasi yang terindeks Scopus, dengan teknik analisis tematik untuk mengidentifikasi pola, faktor penyebab, dan pendekatan harmonisasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik kebijakan terutama dipicu oleh tumpang tindih regulasi, ketidakjelasan pembagian kewenangan, perbedaan kepentingan politik, serta lemahnya mekanisme koordinasi vertikal dan horizontal. Harmonisasi kebijakan terbukti berperan strategis dalam mengurangi konflik kebijakan dengan menyelaraskan tujuan, norma, dan implementasi kebijakan lintas level pemerintahan tanpa menghilangkan prinsip otonomi daerah. Penelitian ini memberikan kontribusi konseptual bagi penguatan administrasi negara dan menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan publik yang koheren, efektif, dan akuntabel dalam sistem pemerintahan desentralistik.

**Kata Kunci:** Desentralisasi; Administrasi Negara; Harmonisasi Kebijakan; Konflik Pusat–Daerah; Tata Kelola Pemerintahan

## Pendahuluan

Desentralisasi telah menjadi paradigma utama dalam reformasi administrasi negara di berbagai negara, khususnya negara berkembang, sebagai upaya meningkatkan efisiensi pelayanan publik, partisipasi masyarakat, dan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan lokal. Dalam konteks ini, desentralisasi dipahami sebagai pelimpahan kewenangan administratif, fiskal, dan politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989). Namun demikian, implementasi desentralisasi tidak selalu berjalan linier dengan tujuan normatifnya, terutama ketika kapasitas kelembagaan dan kerangka kebijakan antar level pemerintahan belum sepenuhnya selaras.

Di banyak negara, termasuk Indonesia, desentralisasi justru memunculkan tantangan baru berupa fragmentasi kebijakan dan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Konflik ini sering muncul akibat tumpang tindih regulasi, perbedaan interpretasi hukum, serta lemahnya mekanisme koordinasi vertikal dan horizontal antar lembaga pemerintahan (Falleti, 2010). Akibatnya, kebijakan publik yang dihasilkan kerap tidak konsisten, menimbulkan ketidakpastian hukum, serta menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Konflik kebijakan pusat–daerah juga dipengaruhi oleh dinamika politik dan kepentingan aktor pemerintahan di berbagai tingkat. Literatur administrasi publik menunjukkan bahwa desentralisasi sering kali menciptakan arena negosiasi baru yang sarat dengan kepentingan politik, terutama dalam pengelolaan sumber daya, perizinan, dan pelayanan publik strategis (Smoke, 2015). Ketidakseimbangan kepentingan ini berpotensi memperlemah prinsip akuntabilitas dan menciptakan praktik tata kelola yang tidak efisien.

Selain konflik vertikal antara pusat dan daerah, desentralisasi juga memicu konflik horizontal antar daerah. Persaingan kebijakan, perbedaan kapasitas fiskal, serta variasi kebijakan lokal dapat menghasilkan ketimpangan pelayanan publik dan distorsi pembangunan antar wilayah (Bardhan & Mookherjee, 2006). Kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi tanpa harmonisasi kebijakan yang memadai justru berisiko memperdalam fragmentasi sistem administrasi negara.

Dalam kerangka administrasi negara modern, harmonisasi kebijakan dipandang sebagai elemen kunci untuk menjaga koherensi sistem pemerintahan multilevel. Harmonisasi tidak dimaknai sebagai sentralisasi ulang, melainkan sebagai upaya menyelaraskan tujuan, norma, dan instrumen kebijakan agar tetap sejalan dengan prinsip otonomi daerah (Peters, 2015). Dengan demikian, harmonisasi berfungsi sebagai mekanisme penyeimbang antara fleksibilitas lokal dan kepentingan nasional.

Sejumlah studi menekankan bahwa kegagalan harmonisasi kebijakan sering kali bersumber dari lemahnya desain kelembagaan dan koordinasi antar tingkat pemerintahan. Kurangnya forum dialog kebijakan, minimnya sinkronisasi regulasi, serta absennya mekanisme evaluasi lintas wilayah menjadi faktor utama yang memperbesar konflik kebijakan (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Oleh karena itu, pendekatan berbasis tata kelola (*governance*) yang menekankan kolaborasi dan integrasi kebijakan semakin relevan dalam konteks desentralisasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menelaah secara sistematis literatur akademik terkait konflik kebijakan pusat–daerah dalam era desentralisasi serta mengidentifikasi pendekatan harmonisasi kebijakan administrasi negara yang efektif. Melalui tinjauan literatur mendalam, studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam

penguatan tata kelola pemerintahan yang efektif, koheren, dan akuntabel di negara dengan sistem pemerintahan desentralistik

### **Literatur Review**

Literatur mengenai desentralisasi dan administrasi negara menunjukkan bahwa desentralisasi dipandang sebagai instrumen penting untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan dan kualitas pelayanan publik. Rondinelli et al. (1989) menekankan bahwa pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Namun, berbagai studi juga menunjukkan bahwa desentralisasi bukanlah solusi tunggal bagi perbaikan tata kelola, terutama ketika tidak diimbangi dengan kapasitas kelembagaan dan kerangka regulasi yang memadai (Smoke, 2015).

Sejumlah penelitian mengidentifikasi bahwa konflik kebijakan pusat–daerah merupakan konsekuensi struktural dari sistem pemerintahan desentralistik. Falleti (2010) menjelaskan bahwa konflik muncul akibat distribusi kewenangan yang tidak jelas, ketidakseimbangan kekuasaan politik, serta perbedaan kepentingan antar tingkat pemerintahan. Dalam konteks administrasi negara, konflik ini sering tercermin dalam tumpang tindih regulasi, dualisme kewenangan, dan inkonsistensi implementasi kebijakan publik, yang pada akhirnya menghambat efektivitas pemerintahan.

Selain konflik vertikal, literatur juga menyoroti konflik horizontal antar pemerintah daerah sebagai dampak dari desentralisasi. Bardhan dan Mookherjee (2006) menemukan bahwa perbedaan kapasitas fiskal dan administratif antar daerah mendorong variasi kebijakan yang signifikan, sehingga menciptakan ketimpangan pelayanan publik dan persaingan kebijakan yang tidak sehat. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa desentralisasi tanpa koordinasi dan harmonisasi kebijakan berpotensi memperlemah prinsip keadilan dan pemerataan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep harmonisasi kebijakan kemudian muncul sebagai pendekatan penting dalam mengelola kompleksitas pemerintahan multilevel. Peters (2015) menyatakan bahwa harmonisasi kebijakan tidak bertujuan menghilangkan otonomi daerah, melainkan memastikan adanya koherensi tujuan dan konsistensi kebijakan antar level pemerintahan. Harmonisasi dipahami sebagai proses koordinasi berkelanjutan yang mencakup penyelarasan regulasi, prosedur administratif, serta mekanisme pengambilan keputusan lintas sektor dan wilayah.

Lebih lanjut, studi tata kelola publik menekankan bahwa keberhasilan harmonisasi kebijakan sangat bergantung pada desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi yang efektif. Bouckaert, Peters, dan Verhoest (2010) menunjukkan bahwa lemahnya koordinasi horizontal dan vertikal sering kali menjadi akar konflik kebijakan dalam sistem desentralisasi. Oleh karena itu, pendekatan governance yang menekankan kolaborasi, dialog kebijakan, dan integrasi antar aktor pemerintahan menjadi krusial dalam menciptakan sistem administrasi negara yang efektif dan akuntabel.

### **Metodelogi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode tinjauan literatur (literature review) untuk menganalisis dinamika konflik kebijakan pusat daerah dalam era desentralisasi serta upaya harmonisasi kebijakan administrasi negara. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti memahami secara mendalam konsep, pola, dan hubungan antarkonsep yang berkembang dalam literatur akademik (Creswell & Poth, 2018). Sumber data

penelitian diperoleh dari artikel jurnal internasional bereputasi yang terindeks Scopus, buku akademik, serta laporan ilmiah yang relevan dengan tema desentralisasi, konflik kebijakan, dan tata kelola pemerintahan multilevel. Proses penelusuran literatur dilakukan menggunakan kata kunci seperti *decentralization*, *intergovernmental conflict*, *policy harmonization*, dan *public administration*.

Analisis data dilakukan melalui teknik analisis tematik, dengan mengidentifikasi tema-tema utama yang muncul dalam literatur terkait bentuk konflik kebijakan, faktor penyebab, serta strategi harmonisasi kebijakan pusat–daerah. Tahapan analisis meliputi proses pengkodean awal, pengelompokan tema, serta interpretasi makna secara kontekstual untuk membangun sintesis konseptual (Braun & Clarke, 2006). Untuk menjaga kredibilitas dan keandalan hasil penelitian, peneliti melakukan perbandingan antar sumber (triangulasi sumber) dan menelaah konsistensi temuan dalam berbagai konteks negara. Hasil analisis selanjutnya digunakan untuk merumuskan kerangka konseptual harmonisasi kebijakan administrasi negara yang relevan bagi sistem pemerintahan desentralistik.

## Hasil dan Pembahasan

Hasil analisis literatur menunjukkan bahwa konflik kebijakan pusat–daerah merupakan fenomena yang dominan dalam sistem pemerintahan desentralistik. Konflik ini umumnya muncul dalam bentuk tumpang tindih regulasi, ketidakjelasan pembagian kewenangan, serta perbedaan interpretasi kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Studi-studi terdahulu mengindikasikan bahwa konflik tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika politik dan kepentingan ekonomi di masing-masing level pemerintahan (Falleti, 2010; Smoke, 2015). Temuan ini menegaskan bahwa desentralisasi tanpa kerangka harmonisasi kebijakan yang jelas berpotensi menurunkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Selain konflik vertikal, hasil kajian literatur juga mengungkap adanya konflik horizontal antar pemerintah daerah. Variasi kapasitas fiskal, perbedaan prioritas pembangunan, serta persaingan dalam menarik investasi mendorong munculnya kebijakan daerah yang tidak selaras satu sama lain. Kondisi ini berdampak pada ketimpangan pelayanan publik dan fragmentasi sistem administrasi negara (Bardhan & Mookherjee, 2006). Dalam konteks ini, otonomi daerah yang tidak disertai koordinasi dan standar kebijakan minimum justru berpotensi memperlemah prinsip keadilan dan pemerataan pembangunan.

Pembahasan lebih lanjut menunjukkan bahwa harmonisasi kebijakan menjadi instrumen strategis dalam mereduksi konflik pusat–daerah. Literatur menegaskan bahwa harmonisasi kebijakan tidak dimaknai sebagai sentralisasi ulang kewenangan, melainkan sebagai upaya penyelarasan tujuan, norma, dan mekanisme implementasi kebijakan lintas level pemerintahan (Peters, 2015). Harmonisasi berfungsi untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tetap berada dalam kerangka kepentingan nasional, tanpa menghilangkan fleksibilitas lokal yang menjadi inti desentralisasi.

Namun demikian, efektivitas harmonisasi kebijakan sangat bergantung pada desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi yang tersedia. Hasil kajian menunjukkan bahwa lemahnya forum koordinasi formal, minimnya integrasi antar sektor, serta kurangnya evaluasi kebijakan lintas wilayah menjadi faktor utama yang menghambat harmonisasi kebijakan (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Oleh karena itu, pendekatan tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) yang menekankan dialog, negosiasi, dan keterlibatan multipihak menjadi semakin relevan dalam konteks pemerintahan multilevel.

Secara konseptual, temuan penelitian ini memperkuat pandangan bahwa harmonisasi kebijakan administrasi negara merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang efektif dan akuntabel dalam era desentralisasi. Harmonisasi kebijakan memungkinkan terciptanya konsistensi regulasi, peningkatan kepastian hukum, serta penguatan akuntabilitas publik di seluruh level pemerintahan. Dengan demikian, hasil penelitian ini memberikan implikasi bahwa reformasi administrasi negara di negara desentralistik perlu menempatkan harmonisasi kebijakan sebagai agenda strategis dalam memperkuat hubungan pusat daerah dan meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan secara keseluruhan.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil tinjauan literatur, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi dalam administrasi negara membawa implikasi ganda terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Di satu sisi, desentralisasi membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk lebih responsif terhadap kebutuhan lokal, namun di sisi lain juga memunculkan konflik kebijakan baik secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah maupun secara horizontal antar pemerintah daerah. Konflik tersebut terutama dipicu oleh tumpang tindih regulasi, ketidakjelasan pembagian kewenangan, serta lemahnya koordinasi dan sinkronisasi kebijakan lintas level pemerintahan.

Harmonisasi kebijakan administrasi negara terbukti menjadi elemen kunci dalam mengelola kompleksitas sistem pemerintahan desentralistik. Harmonisasi tidak dimaksudkan sebagai bentuk sentralisasi ulang, melainkan sebagai mekanisme penyaluran tujuan, norma, dan implementasi kebijakan agar tetap sejalan dengan prinsip otonomi daerah dan kepentingan nasional. Melalui harmonisasi kebijakan, konsistensi regulasi, kepastian hukum, dan akuntabilitas publik dapat ditingkatkan secara berkelanjutan.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa penguatan tata kelola pemerintahan yang efektif dan akuntabel dalam era desentralisasi menuntut adanya desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi yang mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah. Studi ini juga memberikan dasar konseptual bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji secara empiris praktik harmonisasi kebijakan di tingkat nasional dan daerah, serta mengeksplorasi model tata kelola kolaboratif yang paling efektif dalam mengurangi konflik kebijakan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.

## Daftar Pustaka

- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, 116(508), 101–127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. *Public Administration Review*, 75(1), 31–38. <https://doi.org/10.1111/puar.12310>
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework. *Development and Change*, 20(1), 57–87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>

- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, 116(508), 101–127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. *Public Administration Review*, 75(1), 31–38. <https://doi.org/10.1111/puar.12310>
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework. *Development and Change*, 20(1), 57–87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, 116(508), 101–127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination. *Public Administration Review*, 75(1), 31–38. <https://doi.org/10.1111/puar.12310>
- Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>