

# Desentralisasi atau Resentralisasi Tinjauan Kritis Terhadap UU no 23 2014

*By Ari Darmastuti*

# Arah Politik Pemerintahan UU No. 23/2014

Oleh Ari Darmastuti<sup>3</sup>

## Pengantar

Pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami pasang surut sejarah yang panjang, dimulai sejak awal kemerdekaan (Undang-Undang nomor 22/1948) sampai saat ini (Undang-Undang nomor 23/2014), dengan berbagai sifat pengaturan yang berbeda-beda. Perbedaan sifat pengaturan pemerintahan daerah tersebut sangat tergantung pada arah politik pemerintahan yang dibentuk, yaitu arah yang ingin memberi keleluasaan gerak kepada unit pemerintahan di tingkat bawah atau justru pengelolaan pemerintahan sentralistis dan seragam pada tingkat bawah. Masalah arah politik pengaturan pemerintahan daerah ini telah menjadi pokok pangkal "keributan" yang tidak ada habisnya dalam sejarah otonomi daerah di Indonesia.

Secara alamiah pemerintah daerah tentu menginginkan wewenang dan sumberdaya yang cukup untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi yang mesti diembannya, tetapi pemerintah pusat secara alamiah memiliki kecenderungan untuk memiliki kewenangan yang agar dapat leluasa melaksanakan keinginan strategis untuk kepentingan bangsa. Dalam beberapa diskusi dan debat akademik yang penulis hadiri dan ikuti, keinginan pemerintah pusat untuk memiliki kewenangan cukup tersebut khususnya dinilai lebih didorong oleh apa yang oleh Nordholt dan Klinken dinyatakan bahwa reformasi di Indonesia telah menyebabkan runtuhnya otoritarianisme digantikan pemerintahan demokratis, tetapi juga telah mengakibatkan hilangnya ketertiban digantikan ketidaktertiban<sup>4</sup>. Dengan alasan bahwa

<sup>3</sup> Ketua Program Studi dan dosen Magister Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Lampung

<sup>4</sup> Henk Schulte Nordhold dan Gery van Klynken. *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press. 2007: 1

otonomi daerah telah menghasilkan "raja-raja kecil di daerah" serta munculnya ketidakpatuhan kabupaten/kota terhadap pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, kelihatannya undang-undang terbaru tentang pemerintahan daerah meletakkan kembali dasar-dasar sentralisme dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

Paper pendek ini merupakan analisis singkat dan kritis tentang arah politik pemerintahan di Indonesia versi Undang-Undang nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara khusus paper ini menyoroti beberapa aspek penting dalam pertimbangan filosofis, dalam konsep serta beberapa pasal kritis dalam batang tubuh UU terbaru. Paper diakhiri dengan simpulan pendek serta solusi yang mungkin diambil guna perbaikan substansi pengaturan pemerintahan di Indonesia di masa yang akan datang.

#### **Hilangnya Semangat Otonomi dalam UU 23/2014**

Penulis mencatat bahwa semangat otonomi daerah telah hilang dalam pertimbangan filosofis munculnya Undang-Undang nomor 23/4014. Dalam dasar pertimbangan Undang-Undang, prinsip otonomi daerah (nyata dan bertanggung-jawab versi UU 5/1974 maupun otonomi luas versi UU 22/1999) tidak disebutkan atau hilang dalam pertimbangan UU. Karena prinsip otonomi sama sekali tidak disebut dalam pertimbangan UU, maka penyebutan Daerah Otonom menjadi tidak memiliki dasar filosofis karena otonomi daerah bukan prinsip yang menjadi dasar pengaturan pemerintahan daerah. Pernyataan bahwa urusan konkurenlah yang menjadi dasar hak otonomi daerah tidaklah kuat karena bukan urusan yang menentukan otonomi, tetapi jenis otonomi daerahlah yang menjadi dasar apakah daerah memiliki wewenang yang sungguh otonom atau tidak. Apalagi urusan konkuren sendiri sudah ditentukan dengan rinci dalam UU, hal ini semakin memberi indikasi kuat tentang arah hilangnya otonomi daerah dalam UU ini.

Hilangnya semangat otonomi dalam Undang-Undang nomor 23/2014 sangat mengherankan karena setelah sentralisme model orde baru dinilai gagal menyelesaikan isu ketidakadilan antara Timur dan Barat, antara Jawa dan luar Jawa, maka otonomi luas di tingkat kabupaten/kota dinilai lebih sesuai dengan tuntutan keadilan pembangunan. Peletakan kewenangan besar

di tingkat Pusat dan provinsi justru membuat model pemerintahan daerah semakin jauh dari idealisme memberikan pelayanan yang lebih dekat kepada masyarakat. Bagaimana kabupaten/kota akan dapat memberikan pelayanan jika sumberdaya dikuasai Pusat dan Daerah? Hilangnya otonomi di tingkat kabupaten/kota juga akan memberi potensi besar terhadap gagalnya pengelolaan pemerintahan desa karena kabupaten/kota tidak akan memiliki sumberdaya memadai untuk bisa mengkoordinir dan melaksanakan fungsinya secara memadai untuk mengawasi pelaksanaan UU Desa.

Selain hilangnya semangat otonomi dalam pengaturan pemerintahan daerah dalam UU ini, penulis mencatat aspek lain yang cukup ganjil dari dasar penggantian UU 32/2004. Dalam dasar pertimbangan disebutkan bahwa UU nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perlu dikemukakan bahwa belum pernah ada debat akademis yang serius tentang kelemahan UU 32/2004, khususnya menyangkut prinsip otonomi daerah di Indonesia. Satu-satunya hal yang menjadi debat publik yang cukup serius adalah diperlukannya secara tegas pemisahan pengaturan pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan Pilkada. Terlihat UU 23/2014 justru menguatkan keinginan politik kelompok tertentu di parlemen yang ingin menguasai proses pilkada agar hasilnya seragam dengan kehendak koalisi di DPR. Dengan keyakinan bahwa koalisi tertentu akan menguasai pilkada maka kemudian kemudian terjadi rekayasa lebih lanjut untuk mengatur agar sistem pemerintahan daerah kembali mengarah ke sentralisasi dengan melemahkan azas otonomi daerah yang luas menjadi azas otonomi terbatas.

Hilangnya semangat otonomi bukan hanya bahwa otonomi daerah tidak disebutkan dalam dasar pertimbangan, tetapi juga dalam ketentuan umum Pasal 1 (12) yang mengemukakan konsepsi Daerah Otonom sebagai "kesatuan masyarakat hukum yang.....berwenang mengatur dan mengurus *urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat* menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI." Terdapat perubahan cukup signifikan dari mengatur dan mengurus urusan rumah-tangganya sendiri menjadi mengatur dan mengurus urusan pemerintahan.

Hal ini menunjukkan bahwa daerah kehilangan independensi "rumah tangga" dan aspek kekuasaan dalam rumah tangga, menjadi sebatas "urusan pemerintahan". Daerah otonom bukan unit otonom lagi (baik provinsi maupun kabupaten/kota) tetapi menjadi sekedar berwenang mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

Hilangnya semangat otonomi juga terlihat lebih lanjut dalam pengaturan tentang azas. Azas otonomi tidak disebutkan sama sekali; dan dalam ketentuan tentang azas, yang ada hanyalah azas penyelenggaraan urusan pemerintahan (pasal 5 ayat (4)). Dalam pasal ini disebutkan dengan jelas bahwa penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dilaksanakan dengan azas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang ini telah mengatur dengan rigid apa saja Urusan Pemerintahan konkuren yang dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Penyebutan 5 (lima) urusan strategis nasional (agama, hukum, luar negeri, pertahanan keamanan dan keuangan) sebagai urusan "absolut" justru menjadi dasar bagi "kecurigaan" penulis bahwa kemudian istilah strategis digunakan sebagai argumen bagi penguasaan sumberdaya yang selama ini telah diserahkan kepada daerah untuk pembiayaan pelaksanaan urusan otonomi.

Ketentuan lain yang cukup membingungkan dalam pengaturan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang ini adalah bahwa untuk melaksanakan pemerintahan daerah, Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan. Dalam penjelasan pasal tentang hal ini, kebijakan disebutkan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah pedoman penyelenggaraan urusan konkuren baik yang untuk kewenangan Pemerintah Pusat maupun Daerah. Meski demikian, tidak jelas apa yang dimaksud sebagai pedoman tersebut karena tidak disebutkan lebih lanjut, apakah berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, peraturan Menteri, atau yang lainnya. Dalam Undang-Undang sebelumnya hal ini disebutkan dengan jelas. Ketidakjelasan justru dapat menimbulkan spekulasi yang merugikan untuk kepastian pengaturan hubungan kewenangan dan keuangan antara Pusat dan daerah.

dala  
Per  
terd  
Dal  
pro  
sek  
su  
sej  
in  
se  
te  
d  
b  
a  
r  
y  
:

“Skenario” lebih lanjut bagi hilangnya semangat otonomi daerah dalam Undang-Undang ini adalah ketentuan dalam Pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang disebutkan terdapat tiga jenis urusan, yaitu absolut, konkuren dan pemerintahan umum. Dalam ketentuan tentang apa yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat, provinsi dan kabupaten, maka jelas daerah akan kehilangan kontrol sama sekali atas sumberdaya yang berada dalam posisi “lintas daerah”. Semua sumberdaya atau masalah yang bersifat “lintas daerah” menjadi kewenangan sepenuhnya tingkat pemerintahan di atasnya. Sepintas pengaturan seperti ini terlihat ideal. Tetapi pada periode sebelumnya dan saat ini, daerah justru sering diminta pertanggung-jawaban dan dinilai tidak bertanggung-jawab terhadap masalah yang sebenarnya bukan kewenangannya, tetapi terjadi di daerahnya. Hal ini merupakan konsekuensi dari kondisi yang menunjukkan bahwa tidak ada urusan yang sama sekali tidak menyangkut kabupaten/kota atau provinsi karena daerahlah yang menjadi lokasi dari setiap urusan dan masalah. Menghilangkan sama sekali daerah di tingkat bawah dalam urusan yang bersifat lintas daerah justru akan menghiangkan semangat kebersamaan dalam penyelesaian urusan yang membutuhkan koordinasi vertikal.

Hal yang paling kontroversial dalam pengaturan Undang-Undang ini yang menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan sentralisme adalah pengaturan urusan bidang kehutanan, kelautan dan energi dan sumberdaya mineral. Ketiga urusan ini dibagi menjadi urusan Pusat dan Provinsi (Pasal 14 UU 23/2014). Pengaturan seperti ini bertentangan dengan prinsip pengaturan urusan sebelumnya yang menyatakan bahwa sumberdaya dan masalah yang diurus Pusat dan Provinsi adalah urusan yang bersifat lintas provinsi atau lintas kabupaten. Prinsip urusan pemerintahan itu dianulir sendiri oleh pembuat Undang-Undang dalam ketentuan Pasal 14. Bagaimana dengan sumberdaya kelautan, perikanan dan energi dan sumberdaya mineral yang hanya ada dalam satu kabupaten? Bagaimana dengan hak masyarakat kabupaten/kota bersangkutan?

“Penyeragaman urusan” pemerintahan daerah seperti formula yang digariskan dalam Undang-Undang ini juga tidak sesuai dengan kemampuan daerah yang secara nyata berbeda satu dengan lainnya. Riset penulis

menunjukkan bahwa kemampuan daerah untuk melaksanakan fungsi lintas sektor dalam satu wilayah provinsi sangat berbeda satu sama lain<sup>5</sup>. Untuk itu dibutuhkan formula pengaturan urusan yang lebih mengakomodir perbedaan kemampuan antar daerah, bukan formula yang seragam.

## Penutup

Osborne dan Gaebler<sup>6</sup> menyatakan bahwa pemerintah harus mampu melaksanakan 10 prinsip *entrepreneurial spirit*. Sementara itu *World Bank* dalam *Laporan Pembangunan tahun 1997* menyatakan bahwa pemerintah memiliki fungsi-fungsi: (1) meletakkan dasar-dasar hukum; (2) melakukan investasi di bidang pelayanan sosial dan infrastruktur; (3) mengadakan kebijakan yang kukuh; (4) melindungi yang lemah; (5) melindungi lingkungan hidup. Sedangkan J.E. Anderson<sup>8</sup> Budi Setiyono, 1989, menyatakan bahwa fungsi pemerintah ada 7 (tujuh) yaitu: (1) menyediakan infrastruktur sosial; (2) menyediakan barang dan jasa kolektif; (3) menyelesaikan konflik antar anggota masyarakat; (4) menjaga iklim persaingan; (5) melindungi lingkungan hidup; (6) menyediakan akses minimum kepada individu terhadap barang dan jasa; (7) menstabilkan ekonomi.

Bagaimana pemerintah akan dapat melaksanakan semua fungsi dan kewajibannya? Jawabannya jelas, bahwa pemerintah harus memiliki sumberdaya yang memadai untuk itu. Ketika suatu daerah, dalam Undang-Undang lebih tepatnya kabupaten/kota, kehilangan kewenangan atas sumberdaya, maka jelas bahwa daerah tidak akan dapat melaksanakan semua fungsi dan kewajibannya. Sungguh ironis bahwa pembuat Undang-Undang menghilangkan semangat otonomi daerah dan keadilan pembangunan, suatu langkah mundur dari semangat reformasi.

<sup>5</sup> Ari Darmastuti. 2014. Local Autonomy and Inter-Sector Performance Based Government in Lampung Province. *Journal of Government and Politics*. Volume 5 Number 2 August 2014

<sup>6</sup> David Osborne dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Co

<sup>7</sup> World Bank. *Laporan Pembangunan 1997*.

<sup>8</sup> Budi Setiyono. 2005. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Semarang: Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

## Daftar Pustaka

Anderson. J. E. 1989.

Darmastuti, Ari. 2014. Local Autonomy and Inter-sector Performance Based Governance in Lampung Province. *Journal of Government and Politics*. Volume 5 Number 2, August 2014.

Nordhold, Henk Schulte, dan Geryy van Klynken. 2007. *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post Suharto Indonesia*. Leiden: KTIILV Press.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Co

Setiyono, Budi. 2005. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Semarang: Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Worldbank. Laporan Pembangunan 1997.



# **Desentralisasi atau Resentralisasi**

Tinjauan Kritis atas UU No 23 Tahun 2014

Labpolokda JIP Unila  
Copyright@2015

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia  
oleh Penerbit Bulaksumur Empat Yogyakarta, Oktober 2015

CV. Bulaksumur Empat  
Jl. Monjali Selokan Mataram Karangjati No 326  
Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

Email: bulaksumur4@yahoo.com  
Twitter : @BulaksumurEmpat  
Facebook : Bulaksumur Empat

Editor : Bambang Arianto

Ilustrasi Cover : Hari Gita  
Disain Cover : Nuria Indah  
Layout Setting : Bagas Prakoso

Cetakan I, Oktober 2015

Perpustakaan Nasional RO. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)  
Desentralisasi atau Resentralisasi  
Labpolokda JIP dan MIP Universitas Lampung

Cet.1 -- Yogyakarta : Penerbit Bulaksumur Empat, Oktober 2015  
xiv + 148 hlm., 15,5 x 23 cm

ISBN 978-602-72593-5-5

1. Sosial/Politik

1. judul



# DESENTRALISASI ATAU RESENTRALISASI?

TINJAUAN KRITIS TERHADAP UU NO 23/2014

Ari Darmastuti . Arizka Warganegara . Budi Kurniawan . Darmawan Purba  
Denden Kurnia Drajat . Dwi Wahyu Handayani . Feni Rosalia . Hertanto  
Himawan Indrajat . Pahada Hidayaat . Purwo Santoso . Robi Cahyadi Kurniawan  
Suwondo . Syafarudin . Syarief Makhya . Andri Marta . Melyansyah

# Desentralisasi atau Resentralisasi Tinjauan Kritis Terhadap UU no 23 2014

---

ORIGINALITY REPORT

---

0%

SIMILARITY INDEX

---

PRIMARY SOURCES

---

EXCLUDE QUOTES ON

EXCLUDE MATCHES OFF

EXCLUDE  
BIBLIOGRAPHY ON