



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

Pratama
Rekomendasi
Hasil Seminar Nasional

DESENTRALISASI ATAU RESENTRALISASI?

TINJAUAN KRITIS TERHADAP UU NO 23/2014

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

Daftar isi

Daftar Isi	v
Undang-Undang Sebagai Sandaran Nasib Daerah?: Refleksi Desentralisasi di Indonesia	1
Arah Politik Pemerintahan UU No. 23/2014	9
Pengantar	9
Hilangnya Semangat Otonomi dalam UU 23/2014	10
Penutup	14
Daftar Pustaka	15
Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif UU No. 23 Tahun 2014	17
Telaah UU No. 23 Tahun 2014	18
Simpulan	23
Daftar Pustaka	24
Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014: Pemerintahan Daerah yang Efektif-Efisien dan Resentralisasi	25
Pendahuluan	25
Pemerintahan yang Efektif dan Efisien	26
Resentralisasi	27
Penutup	29
Daftar Pustaka	31
Dokumen	31
Menyoal Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014: Kebijakan Desentralisasi : Dominasi Negara dan Implikasinya Bagi Pemerintahan di Daerah	33
Daftar Pustaka	40
Undang-Undang	40
Kritik dan Saran Untuk Perbaikan UU 23 Tahun 2014	41
Proses Pembuatan Kebijakan yang Tidak Demokratis	42
Kesalahan Paradigma	42
Betulkah Overhead Cost?	43
Solusi yang Tambal Sulam	44
Solusi Bagi Perbaikan: Perlunya Desentralisasi yang Menjamin Terciptanya Inclusive Institution	45

Referensi	48
Nawacita dan Desentralisasi Asimetris: Sekedar Janji atau Solusi Serius Mengatasi Problematika Otonomi Daerah di Indonesia	49
Desentralisasi Asimetris: Alasan Penerapan, Urgensi, Implikasi Diharapkan, dan Optimisme Pakar	52
Catatan Penutup	54
Kepemimpinan Politik Lokal (Telaah Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)	57
Pendahuluan	57
Teori Tentang Elit Dalam Politik Lokal	58
Telaah Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dari Perspektif Elit	60
Daftar Pustaka	63
Undang-Undang	63
Website	63
UU No. 23/2014 dan Menggagas Model Pilgub (Catatan untuk RUU Pemilukada)	65
Opsi Pemilihan Gubernur	66
Beberapa Kekurangan dan Kelebihan	67
UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah : Simalakama Bandul Kewenangan Propinsi dan Kabupaten/Kota	69
Penyelesaian Masalah yang Tidak Menyelesaikan Masalah!	70
Otonomi Daerah Vs Sentralisasi Baru	73
Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia	79
Kewenangan Kepala Daerah Pasca UU Pemerintahan yang Baru "Ditambah atau Dipersempit"	83
Pendahuluan	83
Masalah yang Timbul Terhadap Kewenangan Kepala Daerah Kabupaten atau Kotamadya	83
Solusi	87
"Transparansi Pemerintahan", Dapatkah Terwujud?	89
Pendahuluan	89
Transparency for Good Governance	90
Komitmen Transparansi dalam UU Pemda Terbaru	91
Collaborative Transparency	93
Simpulan	95

Referensi	96
Menakar Peluang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	97
Pendahuluan	97
Makna Partisipasi Publik	99
Norma Partisipasi Masyarakat	99
Penutup	101
Kajian Intermedistik: Ruang Kerjasama Daerah Tanpa Batas	103
Politik Hukum UU Pemerintahan Daerah: Desentralisasi Suatu Keharusan	109
Pendahuluan	109
Desentralisasi dan Negara Kesatuan	110
Politik Pemerintahan UU Nomor 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah	115
Pengantar	115
Hilangnya Semangat Otonomi dalam UU 23/2014	116
Penutup	121
Daftar Pustaka	122
Problem Regulasi dan Implementasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	123
Pendahuluan	123
Telaah UU No. 23 Tahun 2014	124
Simpulan	132
Daftar Pustaka	133
Riwayat Para Penulis	135

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014: Pemerintahan Daerah yang Efektif-Efisien dan Resentralisasi

Oleh Hertanto

Pendahuluan

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah dirubah oleh UU No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan UU yang ketiga pada pemerintahan periode reformasi. Sebelumnya ada UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004.

Selama kurun 1999-2014 itu, praktik desentralisasi dan otonomi daerah di era Reformasi sudah berjalan selama satu dasawarsa lebih. Setelah tiga dekade sebelumnya terbiasa diatur dan diperintah dari pusat (Jakarta), kini, daerah memiliki kewenangan jauh lebih besar. Banyak hal sudah terjadi. Beberapa kepala daerah bekerja secara kreatif dan banyak melakukan inovasi kebijakan. Mereka mampu menerbitkan kemakmuran di daerah masing-masing. Namun, cukup banyak juga kepala daerah yang kurang atau bahkan tidak berhasil menyejahterakan rakyatnya. Mereka justru terperangkap dalam pusaran kekuasaan. Pusat-pusat kekuasaan yang telah menyebar memang menghadirkan sejumlah komplikasi. Di antaranya, hubungan birokrasi dan pembagian wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta kompetensi sumber daya manusia yang tidak sama antara satu daerah dengan daerah lain. Kekuasaan yang berhimpun di tangan elite yang dipilih secara langsung juga memunculkan masalah tersendiri. Dinamika politik lokal itu bagaikan pisau bermata dua: menguntungkan bila elite politik berpihak sepenuhnya pada kepentingan publik dan mencederai rakyat kalau mereka

membangun "kartel" dengan lebih mengutamakan kepentingan kelompok (Prisma, Juli 2010: 74).

Sehingga, tujuan desentralisasi dan otonomi daerah untuk meningkatkan layanan publik dan kesejahteraan rakyat, merupakan dua persoalan yang hingga sekarang masih terlihat sangat mahal kendati daerah sudah diberi kewenangan cukup besar.

UU Nomor 23 tahun 2014 dilahirkan dari latar persoalan-persoalan di atas. Untuk itu, menurut mantan Mendagri Gamawan Fauzi diperlukan adanya paradigma kewenangan daerah yang efektif dan efisien (Prisma, Juli 2010: 74). Ini yang antara lain memunculkan Pasal 14 ayat (1), dimana "penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi".

Ada dua dua sudut pandang yang hampir sama dari segi praktek pemerintahan yang berjalan dan disain kebijakan desentralisasi dan otonomi yang diterapkan. Dua-duanya, beranggapan karena berbagai pertimbangan, maka kebijakan sentralisasi kerap menjadi pilihan utama dalam mengatasi masalah hubungan pusat dan daerah di Indonesia.

Pemerintahan yang Efektif dan Efisien

Menurut Gamawan Fauzi (2010: 75), desentralisasi dalam negara kesatuan diberikan oleh pusat kepada daerah. Bila empunya wewenang minta pertanggungjawaban, maka daerah yang diberi mandat seharusnya bertanggung jawab. Tetapi terkadang seorang bupati diundang oleh gubernur (sebagai wakil pemerintah pusat) tidak mau datang. Bupati merasa itu sebagai haknya. Padahal, dia hanya menerima kewenangan yang telah diberikan.

Dengan demikian, menurut Gamawan, ke depan pola seperti ini akan dirubah. Jadi, penyerahan kewenangan tidak lagi berprinsip "luas, nyata, dan bertanggung jawab", tetapi efektif dan efisien. Kewenangan seperti apa yang akan lebih efektif dan efisien bila diurus oleh pemerintah pusat atau provinsi atau kabupaten-kota. Jadi, kriterianya tidak lagi "luas, nyata, dan bertanggung jawab", tetapi efektif dan efisien. Hal strategis apa yang harus tetap dipegang pusat dan tidak diserahkan ke daerah.

Pandangan ini mewakili argumentasi pemerintah pusat yang mendesain berlakunya undang-undang tentang pemerintahan daerah saat ini. Sejalan dengan itu, konsideran Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 pada huruf c, menegaskan "bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara."

Resentralisasi

Menurut beberapa pakar yang mewakili kalangan masyarakat, akar persoalan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia adalah, pertama, relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia lebih cenderung mengarah ke kutub sentralisasi daripada desentralisasi (Hidayat 2010: 17). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada tingkat minimal mencoba menggeser pendulum sentralisasi ke kutub desentralisasi, namun UU No. 32/2004 justru cenderung mengembalikannya ke posisi semula (sentralisasi). Salah satu penyebab gerak balik pendulum desentralisasi tersebut adalah karena konsep desentralisasi yang diterapkan sejak awal kemerdekaan relatif tidak mengakomodasi perspektif desentralisasi politik (kewenangan) tetapi lebih berkiblat pada perspektif desentralisasi administrasi (urusan). Pada tingkat "pernyataan", sering dikemukakan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia bertujuan untuk mempercepat proses demokratisasi di tingkat lokal, namun pada tingkat "kenyataan" wewenang yang diserahkan kepada daerah sangat dibatasi, dan kontrol pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah juga sangat ketat.

Kedua, realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah juga menggambarkan fokus perhatian agenda reformasi yang berlangsung selama sepuluh tahun pertama (1999-2009) lebih banyak dicurahkan pada upaya memperbaiki dan membangun institusi negara (*state institutional reform*). Sementara upaya untuk membangun dan memperkuat kapasitas negara relatif belum mendapat perhatian yang memadai. Akibatnya, "kehadiran" negara dalam praktik kehidupan sehari-hari menjadi samar-samar atau bahkan

"absen". Reformasi desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sepuluh tahun terakhir juga sebagai bagian dari *state institutional reform* minus *state capacity*. Karena itu, kehadiran desentralisasi dan otonomi daerah terlihat "sangat nyata" dalam bentuk institusi, tetapi "tidak kentara" dalam fungsi. Desentralisasi dan otonomi daerah juga "sangat nyata" hadir dengan kemasan demokrasi, namun "roh" yang terkandung di dalamnya masih sangat bernuansa sentralisasi (Hidayat 2010: 18).

Ketiga, ada tiga problematik sehubungan dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, yakni problem konstitusi, problem komitmen pemangku kepentingan, dan problem inkonsistensi kebijakan (Haris 2014: 198). Problem konstitusi terkait dengan amanat Pasal 18 (baru), Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 yang menjadi dasar penerbitan UU No. 32/2004 yang membuka peluang penafsiran yang lebar bagi penyusun UU (DPR dan pemerintah) tentang ruang lingkup agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Sehingga prinsip desentralisasi, esensi otonomi daerah dan pemerintahan daerah, struktur pemerintahan daerah (Pemda dan DPRD), hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dan hubungan antarpemerintahan daerah (propinsi-kabupaten/kota dan sebaliknya) cenderung "mundur kembali" dibandingkan UU No. 22/1999.

Adapun, problem komitmen pemangku kepentingan terkait dengan sikap pemerintah pusat, DPR, dan parpol, yang tidak punya komitmen terhadap agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Sedangkan problem inkonsistensi kebijakan terkait dengan persoalan lembaga regulator, format regulasi, dan ruang lingkup kebijakan otonomi daerah. Lembaga regulator berkaitan dengan wacana urgensi keterlibatan DPD-sebagai wakil-wakil Daerah—dalam penyusunan regulasi otonomi daerah. Otoritas regulator berkenaan dengan batas-batas yang boleh dan tidak boleh diubah dalam regulasi otonomi daerah apabila telah ada *grand design* yang jelas mengenai arah agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Format regulasi berkaitan dengan wacana perlunya penyatuan (kompilasi) antara UU tentang Pemerintahan Daerah dan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, serta di sisi lain pemisahan pengaturan kebijakan otonomi daerah dan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sementara itu, ruang lingkup regulasi

berhubungan dengan cakupan kewenangan pemerintah di satu pihak, dan kewenangan pemerintahan daerah di pihak lain (Haris 2012: 204).

Keempat, desain otonomi lokal yang pada dasarnya bukan merupakan isu teknis pemerintahan melainkan indikasi dari persaingan sengit antara kepentingan-kepentingan yang bersaing memperebutkan sumber daya material yang konkret (Hadiz 2005: 241). Jakarta jelas punya kepentingan tersendiri dalam mempertahankan kendali atas potensi lokal – paling tidak sebanyak mungkin – sambil berusaha menyeimbangkan hal ini terhadap aspirasi untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas. Di lain pihak, elite-elite lokal ingin mendapatkan kendali langsung atas potensi yang sama untuk kepentingan mereka sendiri, dengan secara tipikal menyebut-nyebut ketidakadilan yang terjadi pada masa lalu yang memungkinkan Jakarta untuk mengeksploitasi kekayaan dengan merugikan pihak lokal. Belum lagi masalah ketidakmerataan kemakmuran di berbagai daerah di Indonesia. Oleh karena itu persaingan utamanya adalah tentang penguasaan sumber-sumber daya, meskipun hal ini diutarakan atas nama harga-diri lokal, atau identitas etnik atau kedaerahan versus persatuan nasional. Sumber daya yang diperebutkan bervariasi dari satu daerah ke daerah lain. Oleh karena itu desentralisasi pada akhirnya bukan hanya masalah perhitungan teknis saja, tetapi lebih mendasar lagi yaitu masalah persaingan kekuasaan. Suatu perjuangan konkret memperebutkan kekuasaan dan sumber daya di antara kepentingan-kepentingan yang berbeda di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Termasuk di dalamnya kepentingan-kepentingan predatoris yang dipupuk di bawah Orde Baru tetap muncul dalam persaingan ini (Hadiz 2005: 206).

Penutup

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara

pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (Konsideran UU No. 23 tahun 2014).

Berdasarkan pengalaman hubungan pusat dengan daerah, selalu diwarnai trend naik-turun dan bergesernya pendulung kekuasaan dari sentralisasi kepada desentralisasi, dan sebaliknya. Bila terjadi masalah antara pusat dan daerah, kebijakan yang diambil oleh pusat kerap kali melakukan resentralisasi. Karena ada kekhawatiran daerah punya 'kekuatan' yang tidak bisa dikendalikan oleh pusat atau mengarah kepada desintegrasi NKRI. Sejarah desentralisasi di Indonesia senantiasa ditandai oleh prasangka tersebut (Wignjosoebroto 2010: 61). Sebenarnya, periode Reformasi merupakan pembalikan sentralisasi Orde Baru ke arah desentralisasi yang membawa harapan besar bagi tumbuhnya era otonomi daerah (Haris 2012; Hidayat 2010).

Oleh karena itu, apa pun perbedaan ancangan konseptual dan asumsi paradigmatik di antara pihak-pihak yang berkompeten, dalam persoalan desentralisasi, seharusnya sama-sama bertolak dari sebuah kebijakan bahwa kekuasaan dalam tata pemerintahan yang terlalu terpusat tidaklah menguntungkan. Berdasarkan pertimbangan itu, perlu diupayakan berkurangnya kekuasaan pusat di satu sisi dan bertambahnya kewenangan daerah di sisi lain. Semua pihak harus lebih mengedepankan kepentingan dan peran sentral masyarakat yang memiliki kebebasan serta menyadari hak-hak konstitusionalnya sebagai warga suatu negara demokratis.

Daftar Pustaka

- Fauzi, Gamawan. 2010. "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien". *Prisma*, Volume 29, Nomor 3, Juli. Hlm. 74-83.
- Hadiz, Vedi R. 2005. "Desentralisasi dan Demokrasi di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Perspektif Neo-Institusionalis". Dalam *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 272-304.
- Haris, Syamsuddin. 2014. "Desentralisasi Asimetris, Problem atau Solusi?". Dalam *Masalah-masalah Demokrasi & Kebangsaan Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Obor. Hlm. 191-218.
- Hidayat, Syarif. 2010. "Mengurai Peristiwa-Merentas Karsa: Refleksi Satu Dasa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah". *Prisma*, Volume 29, Nomor 3, Juli. Hlm. 3-22.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2010. "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia". *Prisma*, Volume 29, Nomor 3, Juli. Hlm. 58-69.

Dokumen

- RI, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- RI, Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.