

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/318727545>

Kritik dan Saran Untuk Perbaikan UU 23 tahun 2014

Chapter · January 2015

CITATIONS

0

READS

4,283

1 author:



Budi Kurniawan

Lampung University

10 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Literature Review on Development Discourse From Global to Indonesian Context [View project](#)

Kritik dan Saran Untuk Perbaikan UU 23 tahun 2014

Oleh: Budi Kurniawan

Tulisan Dalam Buku: Budi Kurniawan (ed.) 2015 Desentralisasi atau Resentralisasi: Tinjauan Kritis Terhadap UU 23 NO 23/ 2014, hal. 41-48, Bulaksumur 4, Yogyakarta.

ISBN: 978-602-72593-5-5

UU 23 tahun 2014 lahir dari adanya keresahan akan dampak negatif yang ditimbulkan UU no 32 tahun 2004. Ada beberapa masalah yang disorot sebagai kelamahan UU lama (UU 32/2004) yang ditulis oleh sang arsitek, yakni DIRJEN Otda Kemendagri, Djohermansyah Djohan di Kompas (25 April 2015) beberapa waktu yang lalu. Pertama dan yang paling penting adalah lemahnya fungsi gubernur dan pemerintah pusat dalam mengontrol pemerintah kabupaten dan kota. Dalam banyak kasus, gubernur sebagai kepanjangan pemerintah pusat di daerah gagal mencegah *abuse of power* dari pemerintah kota dan kabupaten terutama dalam masalah pertambangan, kelautan dan kehutanan. Dampak negatifnya adalah kerusakan lingkungan yang parah akibat eksploitasi pemerintah kabupaten dan kota dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah. Muncul raja-raja kecil di daerah yang tanpa bisa dikontrol gubernur dan pemerintah pusat ini, dalam banyak kasus tidak bisa berkoordinasi dengan gubernur yang biasanya dikarenakan perbedaan latar belakang politik. Dan di sisi yang lain gubernur berada pada posisi menggantung tanpa bisa berpijak. Kedua, maraknya daerah pemekaran yang kebablasan. Ketiga, ada kewenangan yang tumpang tindih.

Selain itu dalam naskah akademiknya (2011: 13-16), Kementrian dalam negeri merasa perlu melakukan revisi terhadap UU ini dikarenakan adanya *overhead cost* akibat otonomi daerah yang berimbas pada naiknya anggaran kepegawaian. Overhead cost ini dianggap membebani anggaran daerah yang tidak sedikit

mengorbankan sektor vital lainnya yang lebih layak untuk diprioritaskan seperti infrastruktur, pendidikan dan kesehatan. Dampak -dampak negatif inilah menurut pemerintah pusat yang menjadi latar belakang mengapa UU 32 tahun 2004 perlu direvisi. Tulisan ini akan membahas beberapa catatan kritis penulis terhadap UU ini dan bagaimana solusi yang dapat ditawarkan untuk menjawab permasalahan otonomi daerah.

Proses Pembuatan Kebijakan yang Tidak Demokratis

UU ini dalam proses policy making-nya pun tidak melibatkan banyak aktor di luar negara. Penulis sendiri yang bekerja di kampus tidak pernah diajak untuk membahas UU yang penting ini. Daerah pun apalagi, kabupaten dan kota yang menjadi objek kebijakan ini gelisah justru ketika UU ini telah disahkan dan berdampak bagi mereka.

Ada *asymmetric information* diantara anak bangsa yang berkepentingan akan UU ini. UU yang lebih menyorot perhatian publik adalah UU pilkada langsung atau tidak langsung. Televisi dan Koran yang basisnya di Jakarta dan umumnya dimiliki tokoh politik nasional lebih mengcover UU ini ketimbang UU pemda karena memang berkaitan dengan kepentingan elite politik Jakarta. Sehingga perdebatan di ruang publik lebih didominasi Jakarta ketimbang daerah di saat TV nasional yang mendominasi rumah kita lebih bias Jakarta. Implikasinya adalah perdebatan dan pembahasan UU ini kurang, dan akhirnya UU ini lolos tanpa ada perdebatan yang berarti di ruang publik.

Kesalahan Paradigma

Kesalahan paling fatal dalam UU ini adalah masih terkukungkannya paradigma hierarkis ketimbang *network* atau jaringan. Jakarta masih beranggapan bahwa pengawasan itu harus hirarkis padahal kenyataannya paradigma ini sudah usang dan ditinggalkan dalam paradigma manajemen publik atau pemerintahan. Jika kita lihat tulisan Dirjen Otda di Kompas, jelas bahwa di benak perancang UU ini yang mengawasi pemerintahan daerah adalah kekuasaan hirarkis di atasnya yakni Gubernur dan Pemerintah Pusat. Dalam UU ini paradigma ini bisa dilihat dari pasal 91, UU 23/2014 tentang fungsi pengawasan Gubernur.

Padahal dalam paradigma *network* atau istilah lain *democratic governance*, justru seharusnya pemerintahan itu harus meninggalkan paradigma hierarkis dan beralih ke hubungan yang horizontal. Anehnya disaat paradigma pemerintahan saat ini di dunia meninggalkan paradigma hierarkis dan lebih horizontal (Owen Hughes, 2011), (Guy B Peters, 2011:63), UU ini masih mengusung paradigma yang usang ini. Bahkan dalam pidato guru besarnya, mensekneg, Prof Pratikno menegaskan (2009) bahwa; “Struktur pemerintahan pun mengalami perubahan yang cukup signifikan. Karakter struktur kelembagaan pemerintahan yang sebelumnya bersifat hierarkis bergeser menjadi lebih horizontal dengan aktor yang semakin banyak,”

Dalam struktur pemerintahan yang horizontal (atau dalam banyak literatur diistilahkan *governance*) justru pengawasan itu seharusnya dilakukan oleh aktor di luar kelembagaan negara, yang dalam istilah studi pemerintahan dikenal dengan istilah *networks*. Ini artinya penguatan *networks* seperti masyarakat sipil agar mereka lebih berdaya dalam mengawasi pemerintahan justru yang harus lebih ditingkatkan dan difokuskan. Pakar pemerintahan, Rhodes (2007: 1246) misalnya malah mengatakan bahwa *governance* itu sebenarnya maknanya adalah model

pemerintahan melalui networks. Ini artinya paham bahwa pemerintahan hanya proses hierarkis di dalam institusi negara sebagaimana paradigma UU ini adalah sesuatu yang tidak tepat dan tidak sejalan dengan dinamika pemerintahan saat ini yang lebih demokratis dan melibatkan banyak aktor.

Betulkah overhead Cost ?

Jika dikatakan bahwa otonomi daerah selama ini overhead cost, maka fakta di lapangan justru otonomi daerah telah memajukan ekonomi daerah ditengah fakta memang terjadi overhead cost. Banyaknya jumlah uang yang beredar di daerah telah menciptakan *multiplier effect* yang berdampak positif bagi daerah. Misalnya Pembangunan perkantoran telah menciptakan tata ruang baru yang memberi *space* bagi pedagang-pedagang kecil. Lapangan kerja baru pun dibuka dan memberi dampak bagi naiknya income penduduk lokal.

Memang harus diakui komponen terbanyak dari pengeluaran APBD di banyak daerah adalah dalam sektor belanja pemerintah khususnya belanja pegawai dan tentu saja pembangunan perkantoran bagi daerah otonom baru. Namun itu biasanya terjadi di tahap awal pembentukan daerah baru. Ini adalah sebuah kewajaran jika beban belanja pemerintah DOB berlebih, namun seiring waktu akan dikurangi. Solusinya bukanlah dengan mengurangi kewenangan namun lebih fokus kepada bagaimana daerah di dorong untuk membuat politik anggaran yang sehat.

Namun, tidak semua daerah gagal dalam kebijakan anggarannya, dan ini sangat tergantung dari kualitas kepala daerah ketimbang sistem otonomi daerahnya. Data dari *Indonesia Governance Index 2014* misalnya mencatat ada daerah yang berhasil secara efektif mengurangi belanja pegawai dan lebih berpihak kepada sektor yang

lainnya yang lebih penting seperti Kabupaten Siak Riau. Siak membuktikan bahwa tidak selamanya desentralisasi menciptakan overhead cost.

Hal ini sekali lagi ditegaskan bahwa bukan sistem desentralisasinya yang bermasalah tetapi lebih ke kualitas kepemimpinan daerah. Bicara tentang kualitas kepemimpinan daerah akhirnya kembali ke masalah kepartaian. Artinya tetap saja dapur masalah itu diproduksi oleh sistem kepartaian kita yang belum mampu menghasilkan kepemimpinan daerah yang berkualitas.

Solusi yang Tambal Sulam

Sayangnya solusi yang ditawarkan pemerintah pusat adalah fokus pada pengambilalihan wewenang ketimbang peningkatan pengawasan. Pusat melihat masalahnya adalah pada daerah yakni pemerintah kabupaten dan kota yang dianggap terlampau melimpah kewenangannya. Sehingga pemikiran tambal sulam kembali terjadi. Menurut pusat, "Jika daerah gagal dan melakukan penyimpangan maka ambil alih wewenang dan kembalikan ke pusat melalui perpanjangan tangan mereka di daerah yakni gubernur".

Namun, pada kenyataannya tidak semua daerah dikatakan gagal dalam menyelaraskan antara eksploitasi alam dan kelestarian lingkungan hidup. Masih ada daerah yang bisa dikatakan maju dengan memanfaatkan kekayaan alamnya secara bijak sekaligus melestarikan lingkungan hidup. Namun memang harus diakui jujur bahwa ekplorasi pertambangan dan kehutanan telah menyumbang banyak kerusakan lingkungan dan menyumbang banyak kepala daerah masuk penjara karena kasus suap.

UU otonomi daerah sebagai tuntutan dari reformasi politik 1998 telah sukses mengantarkan pembangunan di berbagai daerah. Jika selama ini kekayaan alam daerah dikeruk dan dibawa Jakarta sehingga outputnya lebih banyak dirasakan Jakarta, dengan otonomi daerah telah banyak daerah maju dan berkembang pesat ekonominya sekaligus meningkatkan kesejahteraan ekonominya. Dengan lahirnya UU ini ditakutkan potensi daerah malah dimatikan, kabupaten dan kota kehilangan modal penting bagi pembangunan mereka.

Jika ada kekurangan seharusnya pemerintah tidak mencabut kewenangan tetapi meningkatkan pengawasan. Salah satunya dengan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Adagium *power tends to corrupt* akan berlaku dimana saja ada kewenangan itu berada. Oleh karena itulah perlu fokus ke pengawasan dengan melibatkan masyarakat atau aktor-aktor di luar negara. Dahulu ketika orde baru dengan sentralismenya, penyimpangan terjadi di pusat. Dampak ketimpangan pusat dan daerah, Jawa dan luar Jawa masih kita rasakan hingga saat ini. Seiring dengan tuntutan demokrasi, otonomi daerahpun diberlakukan dengan UU 22 tahun 1999 dan 32 tahun 2004. Titik tekan otonomi daerah berada di pemerintah kabupaten dan kota. Bisa kita katakan penyimpangan kekuasaan meluas hingga ke daerah. Namun dengan mengambalalih kewenangan kota dan kabupaten melalui UU yang baru ini, bisa saja terjadi kemungkinan penyimpangan terhadap kekuasaan akan terjangkit ke Provinsi. Sehingga kemudian hari tidak menutup peluang akan ada revisi kembali bahkan sentralisasi jika pola pikir tambal sulam masih ada di benak pengambil kebijakan.

Solusi Bagi Perbaikan: Perlunya Desentralisasi Yang menjamin terciptanya Inclusive institution

Perdebatan tentang apa sebaiknya model pemerintahan daerah kita saat ini tidak akan selesai jika tidak ada kontrak sosial baru diantara berbagai pemangku kepentingan terutama daerah tentang bagaimana seharusnya sistem pemerintahan daerah ini. Ini artinya NKRI bukanlah harga mati. Negara Kesatuan perlu segera di bahas kembali diantara anak bangsa ini. Founding fathers kita seperti Hatta dan Tan Malaka misalnya lebih memilih federasi ketimbang kesatuan. Namun karena intervensi militer dan rezim orde baru perdebatan tentang apakah kesatuan atau federasi menjadi *taboo* untuk dibahas.

Alternatif lain di luar federasi atau sentralisme kesatuan adalah apa yang digagas teman-teman UGM dengan *asymmetric decentralization* di dalam bingkai negara kesatuan. Model ini bahkan telah menjadi program di *nawacita* Presiden Jokowi. Kuatnya pengaruh UGM terhadap Jokowi terlihat dari diadopsinya model ini dalam *nawacita*. Artinya ada kemungkinan besar UU ini akan direvisi jika merujuk ke *nawacita*. UU ini sendiri adalah produk pemerintahan SBY yang didominasi intelektual IPDN sehingga bisa dimaklumi jika model pemerintahannya dalam UU ini masih kental dengan paradigma lama orde baru yang sentralistis. Karena sudah kita maklumi IPDN cenderung serius dalam mencetak pamong ketimbang pengembangan keilmuan yang tempatnya di Universitas.

Namun yang paling penting apakah kita mengadopsi model sentralisme orde baru, atau federasi ataupun *asymmetric decentralization* adalah memastikan bahwa sistem pemerintahan daerah kita bisa mampu melakukan perbaikan bagi institusi politik dan ekonomi ke arah institusi yang *inclusive*. Kegagalan banyak negara dalam pembangunan dan menciptakan kesejahteraan disinyalir banyak disebabkan oleh faktor tidak mampunya negara beralih dari sistem *extractive institution* ke *inclusive institution* dari institusi politik dan ekonominya seperti yang dikemukakan pengarang buku best seller "Why

Nation Fail”, Robinson dan Acemoglu, (2012:144-145). Berikut penjelasan theory of Institutions yang diolah dari slide kuliah umum Robinson dan Acemoglu di LSE tanggal 8 Juni 2012:

Towards a Theory of Institutions

- **Extractive economic institutions:** Lack of law and order. Insecure property rights; entry barriers and regulations preventing functioning of markets and creating a nonlevel playing field.
- **Extractive political institutions**—in the limit “absolutism”: Political institutions concentrating power in the hands of a few, without constraints, checks and balances or “rule of law”.
- **Inclusive economic institutions:** Secure property rights, law and order, markets and state support (public services and regulation) for markets; open to relatively free entry of new businesses; uphold contracts; access to education and opportunity for the great majority of citizens.
- **Inclusive political institutions:** Political institutions allowing broad participation—*pluralism*—and placing constraints and checks on politicians; rule of law (closely related to pluralism).
 - But also some degree of political centralization for the states to be able to effectively enforce law and order.

Dua pakar ekonomi-politik ini menawarkan sistem desentralisasi karena menjamin sistem politik yang pluralistik sebagai ciri inclusive institution. Namun dalam banyak kasus desentralisasi di banyak negara justru menjadi pemicu lemahnya penegakan dan keteraturan hukum dan sentralisasi justru lebih bisa memastikan.

Oleh sebab itu perlu ada consensus utama di bangsa ini tujuan kita jelas kesejahteraan, namun cara nya mana yang efektif sesuai dengan konteks Indonesia, desentralisasi atau sentralisasi. Yang jelas yang diutamakan adalah bagaimana sistem pemerintahan daerah kita mampu meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara adil tanpa diskriminasi dan tanpa menguntungkan elite tertentu. Inilah yang disebut political inclusive institution itu. Wallahu a’lam

Referensi

Acemoglu, D & Robinson, J.A 2012 “Why nation fail: the origin of power, prosperity and poverty”, Crown Publisher, New York

_____, 2011 ‘ Why nation fail: the origin of power, prosperity and poverty, Slide in Morishma Lecture, LSE June 8, 2011, London

Djohermansyah, D 2015 “Kado Hari Otonomi” Kompas, 25 April 2015

Hughes, O 2003, ‘Public management in developing countries’ *Public management And Administration*, 3rd edn, Palgrave, Basingstoke, pp.218-27

Kemendagri, 2011, Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta

Kemitraan, 2014 “Menata Indonesia dari Daerah” Kemitraan, Jakarta

Peters, G. B, 2011, Governance as political theory, *Critical Political Studies*, Vol. 5 No. 1 pp. 63-72

Pratikno, 2009 “Rekonsolidasi Reformasi Indonesia: Kontribusi Studi Politik dan Pemerintahan dalam Menopang Demokrasi dan Pemerintahan Efektif” Pidato guru besar UGM, Yogyakarta

Rhodes, R.A.W, 2007, Understanding governance: Ten years on, *Organization Studies* , Vol. 28, No. 8, pp. 1243-126

UU No 23 tahun 2014