



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

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 | 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 |

Menakar Peluang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Oleh Darmawan Purba

Pendahuluan

Era reformasi sering digunakan untuk membatasi masa-masa kelam demokrasi di Indonesia dan dijadikan momentum bersejarah terhadap lahirnya orde reformasi. Pada saat itu salah satu fenomena yang terjadi adalah gelombang demokratisasi yang sangat kuat, setidaknya terdapat dua isu besar yang menjadi tuntutan reformasi dibidang politik. *Pertama*, perubahan sistem kepartaian dimana pada masa orde baru hanya ada tiga peserta yang memiliki kesempatan untuk mengikuti pemilihan umum yaitu Golkar, PDI dan PPP menjadi sistem partai banyak. *Kedua*, diberlakukannya otonomi daerah sebagai salah satu tuntutan reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Konsekuensi berlakunya undang undang tersebut adalah semakin terbukanya keran demokrasi di tingkat lokal. Hal ini penting mengingat penyelenggaraan pemerintahan daerah membutuhkan legitimasi politik yang kuat, sesuai nilai dan semangat demokrasi yang memposisikan kedaulatan berada di tangan rakyat.

Kedua fenomena tersebut di atas, memposisikan masyarakat dalam konteksnya, yaitu sebagai pihak yang memiliki otoritas yang dimandatkan kepada wakilnya baik di DPRD maupun terhadap kepala daerah. Semangat tersebut ternyata hanya menjadi harapan semu bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara substansi diharapkan dapat mendorong akselerasi pembangunan daerah ternyata kerap kandas di tengah jalan. Pada prakteknya penyelenggaraan pemerintahan

daerah berjalan sendiri tanpa menempatkan masyarakat sebagai faktor dominan dalam pembangunan di daerah.

Sebagai sebuah organisasi, pemerintah daerah mendapatkan dan memanfaatkan pendanaan yang bersumber dari "dana publik" yang dianggarkan dalam APBN maupun APBD, serta memiliki fungsi untuk memberikan layanan kepada masyarakat. Setelah reformasi pemerintah daerah dituntut untuk merumuskan perencanaan yang strategik mengingat perubahan demi perubahan di masyarakat sangat dinamis dan menuntut adanya tanggung jawab dan penyelesaian secara konkrit oleh pemerintah daerah. Sebagai konsekuensi adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, baik urusan wajib maupun urusan kongruen. Namun demikian fenomena pemerintahan daerah justru tidak mencerminkan semangat demokrasi yang mengiringi kebijakan dedentralisasi yang sedang berlangsung. Beberapa indikasi, seperti: (1) kepala daerah terlibat korupsi, (2) pembangunan tidak berjalan, (3) konflik antar pemerintahan daerah, serta masih banyak problem pemerintahan daerah lainnya yang kerap menimbulkan ketidakpercayaan publik.

Pada saat pilkada langsung panorama yang terjadi adalah koalisi antara elit (calon kepala daerah) dengan massa, begitu juga pada saat pemilu legislatif terjadi koalisi antara caleg dengan para pemilih. Namun setelah pilkada dan pemilu yang mengemuka justru koalisi antara elit dengan elit. Masyarakat sebagai faktor dominan dalam pembentukan pemerintahan justru terpinggirkan. Kepala daerah dan DPRD hanya menjadikan masyarakat sebagai objek suksesi politik semata. Salah satu contoh kongkrit rendahnya keberpihakan pemerintahan daerah terhadap masyarakat adalah postur APBD yang tidak proporsional antara anggaran publik dengan anggaran aparatur. Implikasinya, pembangunan di daerah tidak sesuai dengan harapan dan janji-janji politik elit saat pemilu dan pilkada. Banyak pembangunan yang mandek dan berjalan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Pelembagaan politik di DPRD pun tidak sesuai harapan masyarakat, oleh karenanya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi suatu yang mutlak.

Makna Partisipasi Publik

Persoalan partisipasi masyarakat seharusnya menjadi titik tekan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal ini penting sebagai komitmen mendudukkan masyarakat sebagai: *pertama*, tidak semua urusan dan persoalan di masyarakat diketahui oleh pemerintah, *kedua*, masyarakat berhak ikut serta dalam perumusan setiap kebijakan publik yang pasti akan mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan demikian kebijakan desentralisasi mulai dari Undang-Undang No.99 Tahun 1999 hingga Undang-Undang No.23 Tahun 2014 sudah seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat. Sejalan dengan substansi partisipasi tersebut, dalam prinsip-prinsip *good governance* dikemukakan bahwa: (1) adanya partisipasi langsung maupun tak langsung dari semua warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat; (2) terjaminnya penegakan hukum; (3) transparansi; (4) pemerintah yang tanggap; (5) orientasi pada konsensus; (6) efisiensi dan efektivitas dalam aktivitas bernegara; (7) akuntabilitas; (8) visi yang strategis.

Dengan demikian, melibatkan rakyat dalam segala kebijakan pemerintahan memang tidak dapat dinafikan dan merupakan sesuatu yang harus dilakukan untuk membangkitkan rasa memiliki rakyat terhadap segala aspek kebijakan dari pemerintah. Oleh karena itu dorongan harus diberikan oleh pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam setiap kebijakan. Sejumlah kajian mengemukakan bahwa pelibatan rakyat merupakan suatu proses kesadaran untuk pembangunan dan dapat membantu penyelesaian masalah-masalah pembangunan. Melalui partisipasi masyarakat berbagai persoalan yang terjadi di masyarakat dapat disesuaikan dengan perencanaan pembangunan daerah. Lebih dari itu, melalui partisipasi masyarakat secara tidak langsung terjadi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Norma Partisipasi Masyarakat

Pasca reformasi salah satu tuntutan yang dilembagakan adalah penyelenggaraan desentralisasi atau sering disebut otonomi daerah. Selama ini secara normatif penyelenggaraan desentralisasi diwujudkan dalam undang-undang pemerintahan daerah. Tercatat sudah tiga undang-undang yang ditetapkan dalam menopang penerapan desentralisasi. Terkait ruang

partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah menunjukkan bahwa masih terbatasnya ruang partisipasi masyarakat di dalam ketentuan perundangan tersebut.

**Perbandingan Ruang Partisipasi Masyarakat
dalam UU 22/1999; UU 32/2004 dan UU 23/2014**

| Undang-Undang Pertama | Urutan di Undang-Undang |
|--|--|
| Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 | <p>(1) Pasal 18, Ayat 1 huruf h DPRD bertugas menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.</p> <p>(2) Pasal 22 Poin e DPRD mempunyai kewajiban memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyetlesaiannya.</p> <p>(3) Pasal 92 Dalam penyelenggaraan pembangunan Kawasan Perkotaan, Pemerintah Daerah perlu mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta. Pengikutsertaan masyarakat, merupakan upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan perkotaan.</p> |
| Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 | <p>Pasal 139</p> <p>(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyajian atau pembahasan rancangan Perda.</p> <p>(2) Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.</p> |
| Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 | <p>Pasal 354</p> <p>(1) Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.</p> <p>(2) Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah:</p> <p>(a) menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat; (b) mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam</p> |

Sumber: UU 22/1999; UU 32/2004 dan UU 23/2014

Berdasarkan muatan UU 22/1999; UU 32/2004 dan UU 23/2014 menunjukkan bahwa ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih belum tegas, secara spesifik muatan masing-masing undang-undang sebagai berikut: *pertama*, pada UU 22/1999 masih bersifat pasif dan hanya terbatas pada ruang tugas dan fungsi DPRD sebagai representasi masyarakat. *Kedua*, dalam UU 32/2004, ruang partisipasi masyarakat juga masih bersifat pasif dan terbatas pada tugas DPRD dalam perumusan peraturan daerah semata. *Ketiga*, pada UU 23/2014 ruang partisipasi masyarakat sudah memiliki pola dan cenderung bersifat aktif, dimana pemerintah daerah disyaratkan mendorong partisipasi masyarakat berupa aktifitas, cakupan, dan bentuk partisipasi yang sudah terpola dan terarah. Perubahan UU Pemerintahan Daerah tersebut menunjukkan adanya penyempurnaan partisipasi masyarakat, namun demikian belum ada jaminan pemerintahan daerah akan berkomitmen dalam penerapannya.

Penutup

Sebagai bentuk penyempurnaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, termuatnya ruang partisipasi masyarakat dalam UU 23/2014 secara khusus dalam Bab tersendiri menunjukkan adanya peluang penguatan partisipasi masyarakat dimasa yang akan datang. Namun demikian ketentuan tentang partisipasi masyarakat masih bersifat fleksibel dan belum tegas, sehingga dalam penerapannya memerlukan dukungan beberapa aspek sebagai berikut: (1) adanya proses pemilu dan pilkada daerah yang *fair* sehingga menghasilkan kepala daerah dan anggota DPRD benar-benar merakyat dan terbuka pada rakyat; (2) adanya *political will* dari kepala daerah untuk menyiapkan perangkat peraturan yang mendorong partisipasi masyarakat; (3) adanya kemauan kepala daerah dan DPRD untuk memfasilitasi terbentuknya kelompok-kelompok masyarakat sebagai *social control*; (4) adanya *social movement* kelompok masyarakat sipil yang independen dan terbuka; serta (5) adanya dukungan dari media, dalam memberikan akses informasi bagi masyarakat secara luas.