AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN : 2964-6332
e-ISSN : 2964-6340

Terindeks : Google Scholar, dan Base.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v2i1

# OPTIMALISASI DAN IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF GOOD GOVERNANCE

Odang Suparman
UIN Sunan Gunung Djati Bandung
odangsuparman53@gmail.com

## Abstract

*Based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the government system and state power are administered (meaning that in this case it is held, used and accounted for) by several state institutions, namely the President, the People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, the Regional Representatives Council, the Financial Auditor, Supreme Court, and Constitutional Court. The principle used is not the separation of powers like the Trias Politica Theory proposed by Montesquieu, but in practice in Indonesia is the division or separation of powers. For example, the President of the Republic of Indonesia is the head of government and head of state. As head of government, he exercises executive power. In addition, as the head of state, he has the authority to grant clemency, amnesty and abolition in the realm of judicial power.*

***Keywords***: *Power, Regional Autonomy, and Good Governance*

**Abstrak:** Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem pemerintahan dan kekuasaan negara diatur (artinya dalam hal ini dipegang, digunakan dan dipertanggungjawabkan) oleh beberapa lembaga negara, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Auditor Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Prinsip yang digunakan bukanlah pemisahan kekuasaan seperti Teori Trias Politica yang dikemukakan oleh Montesquieu, namun dalam praktiknya di Indonesia adalah pembagian atau pemisahan kekuasaan. Misalnya, Presiden Republik Indonesia adalah kepala pemerintahan dan kepala negara. Sebagai kepala pemerintahan, ia menjalankan kekuasaan eksekutif. Selain itu, sebagai kepala negara, ia memiliki kewenangan untuk memberikan grasi, amnesti dan penghapusan di ranah kekuasaan kehakiman.

**Kata Kunci**: Kekuasaan, Otonomi Daerah, dan Good Governance


AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

## PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem pemerintahannya dan kekuasaan negaranya diselenggarakan (artinya dalam hal ini dipegang, digunakan, dan dipertangungjawabkan) oleh beberapan lembaga negara, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

Prinsip yang digunakan bukan pemisahan kekuasaan seperti Teori *Trias Politica* yang dikemukan oleh *Montesquieu,* melainkan dalam praktik di Indonesia adalah pembagian atau pemilahan kekuasaan. Contoh, Presiden Republik Indonesia adalah kepala pemerintahan merangkap kepala negara. Sebagai kepala pemerintahan, ia menyelenggarakan kekuasaan *eksekutif*. Selain itu, sebagai kepala negara ia berwenang memberikan *grasi*, *amnesti*, dan *abolisi* yang berada di wilayah (ranah) kekuasan *yudikatif*.

Sistem pemerintahana yang dianut adalah *presidensial*. Semua menteri negara ditunjuk oleh dan bertanggung jawab kepada presiden bukan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Demikian pula sebaliknya. Keduanya sama kuat. Selain itu, presiden juga mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat (Rosidin 2019a).

Adapun sistem pemerintahan (*regeringssystem*) berkaitan dengan pilihan antara:

1. Sistem pemerintahan presidensial;
2. Sistem pemerintahan parlementer;
3. Sistem pemerintahan campuran (*quasi presidensiil* atau *parlementer*);
4. Sistem pemerintahan *collegial*, seperti Swiss.

Berdasarkan ketiga konsep tersebut, bangsa Indonesia sejak kemerdekaan pada tahun 1945 cenderung mengidealkan bentuk negara kesatuan (*eenheidstaats-vorm*), bentuk pemerintahan republik (*republijk regerings-vorm*), dan sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*) (Asshiddiqie 2005).

## METODE

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan jenis penelitiannya adalah deskriptif. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian dilakukan dengan mengkaji bahan pustaka

berupa literatur dan hukum formal yang berlaku atau biasa disebut dengan penelitian hukum (Mamudji 2012).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil kajian dan telaahan terhadap naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat disimpulkan bahwa, bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangan bentuk pemerintahannya adalah republik. Oleh karena itu, negara Indonesia disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia atau disebut singkatan resminya NKRI. Dengan bentuk pemerintahan republik, kepala negara Indonesia ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum secara langsung dan demokrasi yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Begitu luasnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mungkin hanya diurus dan dikelola oleh pemerintahan pusat saja, maka diperlukan adanya pembagian kekuasaan pemerintahan ke daerah-daerah dengan wilayah-wilayah hukumnya yang bersifat otonom dan vertikal. Oleh karena itu, diperlukan payung hukum yang tertinggi dan yang melindunginya sebagai landasan dalam menjalankan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan kekuasaan dan pemerintahannya.

### Pemerintahan Dalam Sistem Otonomi Daerah

Berdasarkan hasil penulusuran dan kajian sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama yang berkaitan dengan pasal mengenai Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD 1945), dapat dikatakan bahwa, Moh. Yamin adalah orang pertama membahas masalah pemerintahan daerah ini, yaitu dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 29 Mei 1945. Gagasan atau pendapat ini di antaranya dituangkan dalam kata-kata atau rumusan sebagai berikut:

"Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan nasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan urusan dalam, Pangreh Praja."

Seperti halnya Moh. Yamin, Soepomo selaku ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangannya sebagai berikut:

"Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *order staat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuk daerahnya itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, akan ditetapkan dalam undang-undang (Rosidin 2019a)."

Berdasarkan pendapat dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah:

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi;
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar musyawarah dalam sistem pemerintahan negara;
3. Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul di daerah-daerah yng bersifat istimewa (Rosidin 2019a).

Akan tetapi, setelah negara Indonesia dinyatakan sebagai negara yang merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 pada hari Jumat pukul 10.00 di Jalan Pegangsaan Timur Jakarta Pusat bertepatan dengan Bulan Suci Ramadhan, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak kunjung dilaksanakan dengan alasan sebagai sebuah negara baru, pemerintah pusat dituntut untuk mengutamakan konsolidasi kekuasaan secara terpusat sehingga keperluan untuk menjamin keragaman antar daerah dikesampingkan. Kebutuhan ke arah sentralisasi tentu bertolak belakang dengan tuntutan ke arah desentralilasi yang berdasarkan UUD 1945 yang baru disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 pada hari Sabtu.

Dalam perkembangannya, baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, tergambar tantangan yang dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang sangat luas sehingga penyelenggaraan pemerintahan lebih cenderung ke arah sentralistik. Setelah memasuki masa Reformasi, pada tahun 1998 yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari Pemerintah Orde Baru, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi kembali muncul dengan penuh janji dan optimisme (Asshiddiqie 2005).

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan:

*Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar pada masa pemerintahan Orde Baru telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah sering menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;

*Kedua*, tuntutan otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia pada masa yang akan datang. Pada masa era seperti ini, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan (Mardiasmo 2004).

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah yang diselenggarakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu sebagai berikut:

1. Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselengarakan secara seragam;
2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing memerlukan cara-cara penyelanggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut;
3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara;
4. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut;
5. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Negara Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi dan efektivitas tersebut akan tercapai.

Salah satu prinsip yang harus dibangun dalam menerapkan otonomi daerah, selain transparansi, responsibilitas, *clean-goverenment*, adalah akuntabilitas yang berspektif pada penyusunan regulasi yang efektif dan berorientasi pada kepentingan publik (tanpa mendistorsi pasar). Akuntabilitas (publik) adalah mekanisme dan praktik yang digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) untuk menjamin agar pemerintahan tetap berada pada tingkat dan tipe kinerja yang diinginkan. Akuntabilitas bertujuan menjamin agar prosedur, aktivitas, dan keluaran dari kebijakan memenuhi tujuan dan standar yang telah disepakati bersama. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah mempunyai potensi positif terhadap perbaikan sosio-ekonomi masyarakat di tingkat lokal, regional, ataupun nasional. Adanya kandungan aspek kontrol lokal yang tinggi akibat dari diberlakukannya proses akuntabilitas publik dalam perumusan regulasi mengontruksi pemerintah daerah untuk menjalankan *good regulatory governancy* (Rosidin 2019a).

Otonomi atau *autonomy* berasal dari Bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang bearti hukum atau peraturan (Sarundajang 2000). Dengan demikian, otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan yang dituangkan dalam peraturan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Oleh karena itu, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara prinsipiel, ada dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memanajemi daerah dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memanajemi daerahnya, sementara daerah dalam arti *local state government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat (Nugroho Dwidjowijoto 2000).

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah (Rosidin 2019a). Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di Negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah hanya menrima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, yang otonomin daerahnya telah melekat di negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya deserahkan oleh negara bagian.

**Otonomi Daerah Dalam Perspektif *Good Governence***

*Good governance* dapat ditinjau sebagai bentuk pergeseran paradigma konsep *government* (pemerintah) menjadi *governance* (kepemerintahan). Secara epistomologis, perubahan ini berwujud pada pemikiran *mindset* dan orientasi birokarasi sebagai unit pelaksana dan penyedia layanan bagi masyarakat yang semula birokrat melayani kepentingan kekuasaan menjadi birokrat yang berorientasi pada pelayanan publik. Hal ini didukung pula oleh postulat klasik dalam ilmu pemerintahan yang mengasumsikan bahwa pemerintah ada karena adanya masyarakat. Postulat tersebut menunjukkan bahwa keberadaan pemerintah dependen terhadap eksistensi masyarakat. Hal ini dilandasi teori model Kebijakan Pluralisme yang dikenalkan oleh Robert Dahl dalam tulisannya *Critique of the Rulling Elite Model* pada *American Political Science* edisi LII tahun 1958 yang menyatakan bahwa kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu lain dalam proses pembuatan keputusan. Oleh karena itu, revitalilasi budaya birokrasi adalah membangun kerangka berpikir para birokrat bahwa masyarakat adalah pembayar pajak (*tex payer*) dan perolehan pajak tersebut menjadi sumber pendapatan pemerintah untuk membiayai seluruh aktivitasnya. Oleh karena itu, birokrasi di lingkungan pemerintah diwajibkan untuk memprioritaskan komitmennya terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik secara berkesinambungan (Wicaksono 2006).

Salah satu implementasi dan bentuk realisasi layanan tersebut adalah penerbitan regulasi yang dapat menciptakan suasana kebatinan yang kondusif bagi masyarakat. Sebelum lebih jauh menelaah kiat-kiat dalam menciptakan regulasi yang kondusif, tidak ada salahnya apabila kita memulainya dengan memahami beberapa konsep dasar dalam kibijakan publik.

Dalam kacamata awam, pemerintahan yang baik sering identik dengan pemerintahan yang mampu memberikan pendidikan gratis, membuka banyak lapangan kerja, mengayomi fakir miskin, menyediakan sembako murah, memberikan iklim investasi yang kondusif, dan bermacam kebaikan lainnya. Dengan kata lain, pemerintah dianggap baik apabila mampu

melindungi dan melayani masyarakatnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa pelayanan umum (*public service*) yang berkualitas merupakan ukuran untuk menilai sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*), sedangkan pelayanan umum yang buruk lebih mencerminkan pemerintahan yang miskin inovasi dan tidak memiliki keinginan untuk menjsejahterakan masyarakatnya (*bad governance*).

*Good governance* saat ini telah menjadi isu yang sangat penting seperti halnya demokrasi dan hak asasi manusia sehingga banyak konsep dan definisi *good governance* yang ditulis dalam berbagai literatur dengan keragaman sudut pandang dan pendekatan. Sekalipun demikian, semuanya akan tetap bermuara pada penjelasan tentang cara pemerintah memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Berbicara tentang *good governance* lebih dekat dengan masalah pengelolaan manjemen pemerintahan dalam membangun kemitraan dengan *stakeholder* (pemangku kepentingan). Oleh karena itu, *good governance* menjadi kerangka konseptual tentang cara memperkuat hubungan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam nuansa kesetaraan. Hubungan yang harmonis dalam nuansa kesataraan merupakan prasyarat yang harus ada. Hubungan yang tidak harmonis antara ketiga pilar tersebut dapat menghambat kelancaran proses pembangunan.

Sebagai contoh, pemerintah merumuskan kebijakan umum (*public policy*) menaikkan tarif dasar air minum menjadi 350% lebih mahal. Keputusan tersebut dibuat tanpa melibatkan aspirasi masyarakat, padahal kebijakan itu menyangkut hajat hidup orang banyak. Pengaruh akibatnya jelas, masyarakat tidak terima dan merasa dirugikan. Terjadi gelombang protes, demontrasi, bahkan kerusuhan untuk menentangnya. Di sini terdapat hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah dan masyarakat sehingga menimbulkan ketidakselarasan yang pada akhirnya menghambat pelaksanaan kebijakan pemerintah. Pelajaran yang dapat diambil dari contoh ini adalah untuk menjamin hubungan yang setara sesuai kerangka *good gevernance*, harus dibuka ruang partisipasi dalam setiap rumusan kebijakan publik, terutama yang menyangkut hajat hidup banyak orang. Pemerintah harus menjamin dan melindungi hak-hak masyarakat termasuk hak asasi manusia untuk menyampaikan aspirasi dan partisipasinya pada setiap tahapan proses pembangunan.

Contoh lain, misalnya sebuah perusahaan swasta membangun pabrik di tengah pemukiman. Masyarakat marah karena limbah mencemari lingkungannya. Pemerintah keberatan karena perusahaan membuka pabrik secara diam-diam. Akan tetapi, perusahaan tetap bersikukuh bahwa yang dilakukannya sudah benar. Bayangkan tiga pilar *good gevernance*

ini "berkelahi", betapa tidak harmonisnya. Pabrik yang sebenarnya mampu menyerap lapangan kerja dan menggerakkan roda ekonomi tidak dapat dijalankan secara efektif. Untuk mengatasinya, pemerintah bertindak tegas agar perusahaan memperbaiki perizinan, mengantisipasi pencemaran lingkungan, atau memindahkan lokasi pabrik ke tempat yang lebih jauh dari pemukiman. Perusahaan melaksanakan keputusan tersebut dan pemerintah mengumumkan secara terbuka hasil penyelesain masalah ini sehingga masyarakat mengetahuinya. Pabrik dapat beroperasi kembali, lingkungan tidak lagi tercemar, lapangan kerja tersedia bagi masyarakat, dan pemerintah memperoleh tambahan masukan pendapatan (PAD). Pelajaran yang dapat diambil dari contoh ini adalah untuk menjamin agar pemerintah, perusahaan, dan masyarakat memiliki hubungan yang setara sesaui kerangka *good governance*, aturan harus ditegakkan (*law enforcement*), keputusan dibuat tidak sembunyi-sembunyi (*transparanci*) dan alokasi sumber daya alam/keuangan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (akuntabilitas). *good governance*

**Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Pemerintahan Daerah**

Dalam berbagai kesempatan banyak peluang untuk ikut membangun sumber daya manusia dan sumber daya alam serta sumber daya kepemerintahan. Pembanguna itu tidak terwujud dengan baik jikalau tidak melibatkan partisipasi masyarakat dalam semua sektor pembangunan, sebab partisipasi masayarakat merupakan salah satu pilar *good governance.*

Utang mengemukan bahwa, partisipasi adalah kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingan sendiri (Rosidin 2019b). Pendapat lain yang dikemukakan oleh Mardijono bahwa, partisipasi sebagai upaya peran serta masyarakat dalam suatu kegiatan, baik baik dalam bentuk pernyataan maupun kegiatan. Lebih lanjut, dijelaskan partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat dalam program-program pembangunan (Mardijono 2006).

Adapun yang dimaksud dengan masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu dan berkaitan dengan suatu rasa identitas bersama (Koentjaraningrat 2002). Menurut Mac Iver, masyarakat adalah satu sistem dari cara kerja dan prosedur, otoritas dan saling membantu yang meliputi kelompok dan pembagian sosial lain, sistem pengawasan tingkah laku manusia dan kebebasan. Sistem kompleks yang selalu berubah atau jaringan dari relasi sosial itulah yang dimakan masyarakat (Arnicun 2004). Partisipasi itu melibatkan semua orang secara gorong royong, saling tolong menolong, saling menuntungkan, dan saling

mendukung dalam mencapai kepentingan bersama untuk nilai manfaat yang lebih besar dan mensejahterakan hajat hidup orang banyak yang lebih kongkrit dan positif. Misalnya Perda tentang APBD sebaik apapun programnya tanpa melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi, maka akan sia-sia dalam optimalisasi dan implementasinya dalam mencapai *Good Governance.*

Perda itu kedudukannya bisa disejajarkan dengan undang-undang karena isinya mengandung unsur hukum yang mengikat semua pihak, selain itu, karena dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif tingkat daerah (gubernur atau bupati atau walikota dan DPRD) hanya saja berlakunya bersifat lokal yakni di daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten atau kota. Karena isinya mengandung unsur hukum, maka harus ditaati dan dihormati, apalagi jika dalam pembuatannya melibatkan unsur-unsur atau komponen masyarakat yang berada di daerahnya masing-masing.

Hukum merupakan salah satu kaidah sosial, artinya dalam kehidupan masyarakat bukan hanya diatur oleh hukum, melainkan juga oleh moral manusia yang diatur oleh agama, kaidah-kaidah sosial, etika dan kesopanan, adat istiadat, serta sistem budaya yang lebih luas bagi pembentukan karakter masyarakat suatu bangsa. Hubungan integral antara hukum dan kaidah-kaidah sosial lainnya saling berkaitan karena yang satu memperkuat yang lain (Rosidin 2018). Jadi, sebenarnya hukum itu tidak berdiri sendiri, tetapi tetap sangat memerlukan dukungan dan keterlibat unsur atau komponen masyarakat berupa partisipasi baik dalam penyusunannya (pembuatannya) maupun implementasinya, agar hukum itu bisa diterima dan masyarakat merasa diuntungkan dengan adanya hukum, khususnya hukum yang berupa Perda yang bersifat otonom.

## Otonomi Daerah di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam berbagai literatur kita sering membaca dan menulis pemerintahan daerah yang otonom yang mampu menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi atau *autonomy* menurut Sarundajang berasal dari Bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan (Rosidin 2022). Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Dengan demikian otonomi adalah pemerintahan yang mampu

menyelenggarakan pemerintahan, yang dituangkan dalam peraturan sendiri, sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Masyarakat yang semula hanya menjadi objek kekuasaan yang sewenang-wenang kemudian bangkit serta menuntut hak dan kewajiban yang seimbang. Pemerintahan demokratis harus dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*Government from the people, by the people, and for the people democracy*).

Seiring dengan perubahan paradigma tersebut, muncul Gerakan baru yang dinamakan "Gerakan Masyarakat Sipil" (*Civil Society Movement*). Inti pokok atau substansi gerakan ini adalah membuat masyarakat menjadi lebih mampu dan mandiri untuk memenuhi sebagian besar kepentingan sendiri. Konsekuensin logis dari perkembangannya masyarakat sipil adalah semakin rampingnya struktur bangunan birokrasi, karena sebagian pekerjaan pemerintah dapat dijalankan sendiri oleh masyarakat ataupun dilaksanakan melalui pola kemitraan dalam rangka privatisasi. Oleh karena itu, tidak salah apabila para teoretis seperti diantaranya Savas mengatakan bahwa privatisasi merupakan kunci menuju pemerintahan yang lebih baik. Dengan demikian, ketergantungannya kepada institusi birokrasi pemerintah menjadi semakin terbatas, dalam arti tercipta ketidaktergantungan relative (*independency relative*) masyarakat terhadap pemerintah.

Berdasarkan dengan hal tersebut, *World Bank* dan *United Nation Development Program* (*UNDP*) mengembangkan istilah baru, yaitu *governance* sebagai pendamping kata *government*. Istilah tersebut sampai saat ini masih sangat populer di kalangan akademisi ataupun di masyarakat luas. Istilah *gevernance* jika diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia, maka akan melahirkan banyak istilah, seperti ada yang menterjemahkan menjadi tata pemerintahan, dan ada juga yang menterjemahkan keperintahan, serta ada juga yang menyebut tata kelola pemerintahan yang partisipatif.

Perubahan penggunaan istilah dengan pengertiannya akan mengubah secara mendasar praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan di seluruh dunia, termasuk di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahannya mencakup tiga dimensi, yaitu dimensi struktural, dimensi fungsional, dan dimensi kultural. Perubahan struktural berkaitan dengan struktur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, struktur hubungan antara eksekutif dan legislatif, ataupun struktur hubungan pemerintah dengan masyarakat atau hubungan antar dan inter struktur.

Perubahan fungsional berkaitan erat dengan perubahan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, ataupun masyarakat. Adapun perubahan kultural berkaitan erat dengan perubahan pada tata nilai dan budaya-budaya yang melandasi

hubungan tata kerja intraorganisasi, antarorganisasi, atau ekstra organisasi serta hubungan dengan kepercayaan masyarakat adat.

Di antara ketiga dimensi tersebut, yang dianggap paling sulit berubah adalah dimensi kultural karena memerlukan waktu dan perjuangan terus- menerus. Perubahan kultural berkaitan erat dengan perubahan tata nilai, pola pikir, dan pola tindak yang telah tertanam sejak awal. Untuk mengendalikan perubahan kultural, diperlukan kepemimpinan yang kuat dan memiliki visi (*visionary leader*). Walaupun itu misalnya harus ada perubahan kultural sudah barang tentu memerlukan waktu yang lambat dan tidak cepat, kesabaran pemimpin dan adapsi pemimpin harus arif dan bijaksana, sebab pemimpin tidak ubahnya sebagai *agent of social change*.

Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan, serta bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui institusi intermediasi, seperti DPRD, LSM, dan lain sebagainya. Partisipasi yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga ataupun bentuk lainnya yang bermanfaat seperti diantaranya ikut serta mensosialisasikan suatu program pemerintah atau berupa seminar atau workshop. Partisipasi ini tidak hanya dilakukan pada tahapan implementasi, tetapi secara menyeluruh mulai tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, serta pemanfaatan hasil-hasilnya termasuk penyusunan *time schedule* nya.

Syarat utama warga negara berpartisipasi dalam kegiatan berbangsa, bernegara, dan berpemerintahan, adalah sebagai berikut:

1. Ada rasa kesukarelaan yang ikhlas (tanpa paksaan);
2. Ada keterlibatan secara emosional dan rasa memiliki;
3. Memperoleh nilai manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatan berpartisipasi.

## KESIMPULAN

1. *Good governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakkan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu oleh para penegak hukum (hakim, jaksa, kepolisian, dan pengacara termasuk di dalamnya pemerintah). Tanpa penegakkan hukum yang tegas, tidak akan tercipta kehidupan yang demokratis, tetapi anarki. Tanpa penegakkan hukum, orang secara bebas berupaya mencapai tujuan

tanpa mengindahkan kepentingan orang lain, termasuk menghalalkan segala cara. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan *good governance* adalah membanguns sistem hukum yang sehat dan kuat, baik perangkat lunaknya (*software*), perangkat kerasnya (*hardware*) maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).

2. Konsep *good governance* yang diuraikan dan dijelaskan di atas berlaku untuk semua jenjang pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam menyelengarakan otonomi daerah karena prinsip tersebut telah menjadi paradigma baru dalam menyelenggarakan kepemerintahan yang digunakan secara universal. Masyarakat di daerah yang telah memahami konsep *good governance* baik secara politis maupun moral akan mendesak Pemerintah Daerahnya untuk menjalankan prinsip tersebut. Pada sisi lain, pemerintah pusat memiliki kewajiban dan kewenangan untuk menyebarluaskan konsep *good governance* kepada seluruh jajaran pemerintahan karena konsep tersebut menjadi salah satu ukuran keberhasilan birokrasi pemerintahan.
3. Terselengaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan *legitimate* sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna, bersi, dan bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme serta bermanfaat lahir batin.

## DAFTAR PUSTAKA


Arnicun, Hartono dan. 2004. *Ilmu Sosial Dasar*. Jakarta: Bumi Aksara.

Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi & Konstitualisme*. Jakarta: Konstitusi Press.

Koentjaraningrat. 2002. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta.

Mamudji, Soerjono Soekanto dan Sri. 2012. *Metode Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers.

Mardiasmo. 2004. *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI.

Mardijono. 2006. *Persepsi Dan Partisipasi Nelayan Terhadap Pengelolaan Kawasan Konservasi Laut Kota Batam*. Semarang: Undip.

Nugroho Dwidjowijoto, Riant. 2000. *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Rosidin, Utang. 2018. *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Pusaka Setia.

———. 2019a. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia.

———. 2019b. *Pemberdayaan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*. Bandung: Pustaka Setia.

———. 2022. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Widina Media Utama.

Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Wicaksono, Kristian Widya. 2006. *Administrasi Dan Birokarsi Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.