

**OTONOMI DAERAH DALAM KERANGKA MEWUJUDKAN
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK**

Oleh

Achmad Fauzi

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

ABSTRACT

Providing the widest possible autonomy to regions in the implementation of local government is directed to accelerate the realization of the welfare of the community through improving services, empowerment, and community participation. In addition, through broad autonomy, the region is expected to improve competitiveness by taking into account the principles of democracy, equity, justice, privilege and specificity and potential and regional diversity within the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia.

The granting of authority (devolution of authority) to local government, is an absolute and inevitable requirement. Positive aspect of giving authority to the local government is the tasks of the government will be run better, because people in the region have a very understanding of the social, economic, and political context surrounding the environment. The local government understands the needs of its people and how to mobilize its resources and resources.

Decentralization is a symbol of trust (trust) from the central government to the region. This is in accordance with the mission of regional autonomy as stipulated in Law Number 23 Year 2014 on Regional Government that accommodates the involvement of the community in the framework of improving development. A good Regional Government means an orderly, undefeiled Regional government. Parameters of good local government in the form of services to the community, community empowerment and community involvement in development,

Keywords : Regional Autonomy, Good Local Government.

ABSTRAK

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dalam penelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi yang luas diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada pemerintahan daerah, merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Segi positif pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah adalah tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik, karena masyarakat di daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang disekitar lingkungannya. Pemerintah daerah memahami betul kebutuhan masyarakatnya serta bagaimana memobilisasi sumber daya dan sumber biaya yang dimilikinya.

Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan (*trust*) dari pemerintah pusat kepada daerah. Hal itu sesuai dengan misi otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengakomodasi keterlibatan masyarakat dalam rangka peningkatan pembangunan. Pemerintahan Daerah yang baik berarti suatu pemerintahan Daerah yang teratur, tiada celanya. Parameter pemerintahan Daerah yang baik berupa pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan warga masyarakat dan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan,

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah Yang Baik.

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami perubahan sangat mendasar semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sekarang telah diganti dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip yang digunakan dalam undang-undang ini adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah

diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (penjelasan angka 1 UU No.23 Tahun 2014).

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi yang seluas-luasnya melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, telah banyak mengundang berbagai perdebatan dan bahkan memasuki tataran yang kontroversial. Hal ini menurut Syauckani disebabkan pada dua hal. *Pertama*, perubahan yang dibawakan oleh UU ini begitu besar. *Mission* yang sangat kental dari otonomi daerah yang dicanangkan melalui UU No. 22 Tahun 1999 adalah pengaturan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan kapasitas demokrasi baik ditingkat lokal ataupun nasional, pengembalian martabat dan harga diri

masyarakat daerah yang sudah sekian lama dimarginalkan, bahkan dinafikan oleh pemerintah dan masyarakat di pusat menjadi terganggu. Kekuasaan dengan segala atributnya kemudian harus dibagi dengan pemerintah daerah dan masyarakat di daerah. Tentu saja tidak mudah bagi pemerintah untuk merelakan kekuasaan tersebut untuk dibagi bagi, sementara itu kata kunci dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah “*devolusi*” kekuasaan kepada daerah. *Kedua*, begitu kebijakan ini dicanangkan tiba-tiba banyak orang yang memperdebatkannya. Bermunculan sejumlah ahli atau pakar pemerintahan daerah atau pakar desentralisasi yang sebelumnya belum atau tidak dikenal. Ketika memperdebatkan masalah otonomi daerah semua berbicara tentang kesiapan pemerintah dan masyarakat di daerah. “Daerah belum siap untuk berotonomi, karena sumber daya manusia dan lebih-lebih sumber daya keuangan sama sekali tidak mendukung”.¹

Otonomi sering dan selalu dikaitkan dengan berapa besar uang yang dapat

dimobilisasi oleh daerah guna membiayai kegiatannya. Sering tidak memahami bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak ada satu pemerintahanpun yang mampu dengan sendirinya mencukupi kebutuhannya sendiri. Kata kunci dari otonomi daerah adalah “kewenangan”, seberapa besarkah kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijakan, mengimplementasikannya, dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Dengan kewenangan, maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah.²

Oleh karena itu adalah suatu hal yang tidak masuk akal kalau ada yang menyatakan otonomi merupakan ancaman terhadap integrasi nasional. Justru sebaliknya jika kebijakan otonomi daerah gagal dihantarkan kepada masyarakat, dan bahkan kecenderungan sentralisasi yang muncul, maka tidak mustahil akan menimbulkan kekecewaan masyarakat di daerah dan tidak mustahil akan mengarah pada disintegrasi.

¹. Syauckani dkk, 2004, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm, viii

². Syauckani, *ibid*, hlm., 10.

Stigmatisasi terhadap otonomi daerah tidak hanya muncul dari kalangan pejabat eksekutif, akan tetapi juga dari pihak legislatif. Hal ini semakin menjadikan otonomi daerah tidak dapat berkembang dengan baik dalam bingkai negara kesatuan.

B. Permasalahan

Dari latar belakang masalah tersebut, maka permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah : Bagaimana pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik?

C. Pembahasan

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Di dalam pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam ayat 2-nya dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya di dalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³

³. Pasal 1 ayat 12 UU No. 23 Tahun 2014, Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah 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. Sedangkan yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara

Diundangkannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dicabut dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah terjadi perubahan mendasar dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagai konsekuensi logis adalah perlunya dilakukan penataan terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan pemerintah daerah sebagai manifestasi dari otonomi daerah. Menurut Marsono pemerintahan daerah ada kalanya berarti penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi dan dekonsentrasi. Istilah pemerintahan daerah di atas berarti proses atau kegiatan.⁴

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah mempunyai kedudukan yang penting dan menonjol pada suatu struktur pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah orang pertama dan paling utama dalam mengkoordinasikan aspek

perwakilan pada proses pemerintahan daerah.⁵ Kepala daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi, dan menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-fungsi pemerintahan daerah terbagi atas perlindungan, pelayanan publik dan pemabangunan. Kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan tersebut. Dalam konteks struktur kekuasaan, kepala daerah adalah kepala eksekutif di daerah.⁶ Sedangkan menurut Hanif Nurcholis, kepala daerah adalah pemimpin lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan di daerahnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota.⁷

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah

Kesatuan Republik Indonesia.(Pasal 1 ayat 6 UU No. 23 Tahun 2014),

⁴. Marsono,, 2005, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, CV.Eka Jaya, Jakarta, hlm, 85

⁵. Sarundajang, 2002, *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm, 126.

⁶. Joko Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Prolema Penerapan Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm, .203.

⁷. Hanif Nurcholis, 2005, *Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm, 118.

dalam mengimplementasikan pola kepemimpinannya seharusnya tidak berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektifitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat.⁸

Oleh karena itu pemimpin daerah yang baik dan cerdas pasti memiliki kemampuan manajerial yang baik di dalam mengelola pemerintahannya secara optimal efektif dan efisien dengan tidak harus menuntut terlalu besar kewenangan-kewenangannya. Sebab dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini, pemerintah daerah seharusnya sudah mampu untuk mengoptimalkan potensi daerah yang dimilikinya.

2. Desentralisasi

Pada dasarnya desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom

berdasarkan Asas Otonomi. (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah).

Tujuan utama kebijakan desentralisasi adalah:

- Membebaskan pemerintahan pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pemerintah Pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakna makro nasional yang bersifat strategi.
- Daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa mereka akan terpacu, sehingga keabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestika akan semakin kuat.

Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan (*trust*) dari Pemerintah Pusat kepada daerah. Hal itu sesuai dengan misi otonomi daerah yang dicanangkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

⁸. J.Kaloh, 2003, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan Dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm, 15.

Pemerintahan Daerah, yakni penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan demokrasi, baik di tingkat lokal ataupun nasional. Pengembalian martabat dan harga diri masyarakat daerah yang sudah sekian lama dimarginalkan, bahkan dinafikan pemerintah pusat, telah menghancurkan landasan hegemonistik pemerintah pusat dibagi-bagi dengan daerah. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal) merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.⁹

Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, merupakan

pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.¹⁰ Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemaharmadja, secara harfiah desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa Latin yakni : *de* = berarti lepas, *centrum* = berarti pusat. makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dengan dekonsentrasi.¹¹

⁹. Riswanda Imawan, 2004, **Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance**, dalam Syamsuddin Haris (Editor), **Desentralisasi dan Otonomi Daerah Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI**, Pusat Penelitian Politik LIPI 2003, bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), Cetakan Press, Jakarta, hlm, 40.

¹⁰. Henry Muddick, 1966, **Democracy, Decentralization an Development, Reprinted London, Asia Publishing House**, hlm 23. Diterjemahkan bebas dengan judul, **Desentralisasi dalam Praktek**, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004, hlm, 34.

¹¹. RDH. Koesoemaharmadja, 1979, **Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Binacipta, Bandung. Dikutip oleh M. Laica Marzuki dalam

Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus ketentangan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti pengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*; subak Bali). Desentralisasi kebudayaan (*culturele deconsentralisatie*) memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya

sendiri (mengatur pendidikan, agama dll).¹²

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi di mana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah dalam menentukan sejumlah persoalan yang langsung mereka perhatikan. Dalam pandangan Rondinelli, sebuah pemerintahan yang sersentralisasi tetapi pejabatnya dipilih secara teratur jelas lebih demokratis daripada sebuah pemerintahan yang terdesentralisasi tetapi terkontrol secara ketat oleh sebuah partai politik yang otoriter. Pandangan seperti ini tidak lepas dari pokok perhatian Rondinelli yang lebih terfokus pada desentralisasi

Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm, 151

¹². Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hlm, 5

administratif daripada desentralisasi politik.¹³

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil, merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Segi positif pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah adalah tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik, karena masyarakat di daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang disekitar lingkungannya. Demikian pula Pemerintah Daerah memahami betul kebutuhan masyarakatnya serta bagaimana memobilisasi sumber daya dan sumber biaya dalam rangka mendukung fungsi dan tugas pemerintahan. Dukungan terhadap Pemerintah Daerah akan menjadi besar dan kuat, karena rekrutmen politik lokal memberikan peluang kepada masyarakat mempunyai pemerintahan yang memiliki ikatan psikologis dan emosional dengan mereka.

Sistem desentralisasi mensahkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan sentralisasi hanya memperkenankan satu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah. Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan (*trust*) dari pemerintahan pusat kepada daerah. Hal itu sesuai dengan misi otonomi daerah yang dicanangkan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan demokrasi, baik di tingkat lokal ataupun nasional.

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi, istilah otonomi berasal dari penggelan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *monos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah

¹³. Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi Di Daerah : Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya, hlm 26.

sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri).¹⁴

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang

gerak otonomi daerah.¹⁵ Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dikenali jumlahnya.¹⁶

Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishouding*) otonomi daerah yang diadopsi. Dikalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Trena menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”. Josep Riwu Kaho memberi istilah “sistem”. Moh. Mahfud

¹⁴. M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretaris Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm, 161.

¹⁵. Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke II, Nusa Media, Bandung, hlm, 83.

¹⁶. Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 37.

MD memakai istilah “*asas otonomi*”. Meskipun yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (*forma*, *material*, dan *riil*) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.¹⁷

Desentralisasi sebagai suatu kebijakan penyelenggara sistem pemerintahan berhubungan erat dengan otonomi daerah. Politik otonomi di Indonesia mengalami perubahan mendasar dengan adanya amandemen UUD 1945. Khususnya terhadap redaksi Pasal 18 UUD 1945, yang kini secara substansif dan struktural menjadi Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B. Melalui perubahan tersebut politik otonomi yang bersifat sentralistik menjadi politik otonomi yang bersifat desentralisasi. Itulah dasar konstitusional dari politik otonomi yang selanjutnya dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kalau

desentralisasi merupakan tindakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka otonomi daerah menurut Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah: “Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas dan kemampuan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dilakukan dengan cara mempertimbangkan kapasitas dan kemampuan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat.

Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tapi juga tidak membebani

¹⁷. Ni'matul Huda, *ibid*, hlm, 84-85.

daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.¹⁸

Selanjutnya Syaukani dkk,¹⁹ menyatakan bahwa visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: Politik, Ekonomi, serta Sosial dan Budaya. Dibidang politik, karena otonomi buah dari desentralisasi dan dekonsentrasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai

prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi didaerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. Dibidang sosial dan budaya. Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya dengan kearifan lokal.

Kearifan lokal adalah sikap, pandangan, dan kemampuan suatu komunitas di dalam mengelola lingkungan rohani dan jasmaninya yang memberikan kepada komunitas itu daya tahan dan daya tumbuh di dalam wilayah di mana komunitas itu berada. Dengan kata lain, kearifan lokal adalah jawaban kreatif terhadap situasi geografis-politis, historis, dan situasional yang bersifat lokal.²⁰

¹⁸. Syaukani, HR dkk,2004, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar Offset. Yogyakarta, hlm. 173.

¹⁹. Syaukani, HR dkk, *Ibid*, hlm.173-175

²⁰. Saini dalam R. Cecep Eka Permana, 2010, *Kearifan Lokal Masyarakat Baduy*

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/ teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Dalam hubungan itu kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara kepala daerah dan otonomi daerah.²¹ Namun pelaksanaan otonomi daerah masih mempersoalkan dua hal: Pertama, tentang pengadaan sumber dana yang dirasa diluar kemampuan daerah untuk melaksanakannya. Kedua, tentang kesiapan aparatur daerah dalam

penyelenggaraan otonomi yang dirasa belum ada.²²

Pengadaan dana dan kesiapan aparatur daerah inilah yang menjadi persoalan tersendiri di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Banyak daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang kaya, tapi tidak mampu mengelolanya dengan baik dikarenakan tidak memiliki sumber daya manusia yang handal. Demikian sebaliknya banyak daerah yang memiliki sumber daya manusia yang handal, tapi sumber daya alamnya kurang mendukung untuk dikembangkan sebagai sumber pendapatan daerah.

4. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik

Istilah pemerintahan yang baik (*good government*) mulai dikenal luas setelah era reformasi berlangsung. *Good government* adalah merupakan praktek terbaik dalam proses penyelenggaraan kekuasaan Negara. Agar pemerintahan yang baik dapat menjadi kenyataan dan berjalan sebagai mana mestinya

Dalam Mitigasi Bencana, Wedatama Widya Sastra, Jakarta, hlm 1

²¹. J. Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta, hlm. 15.

²². Afan Gafar, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.27.

memerlukan komitmen dan keterlibatan semua pihak, yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good government* yang efektif menuntut adanya aligment (koordinasi) yang baik dan integritas, professional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Prinsip pemerintahan yang baik meliputi : azas kepastian hukum, azas proporsionalitas, azas profesionalitas dan azas akuntabilitas.

Terselenggaranya *Good government* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa serta negara. Pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sangat diperlukan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas KKN. Untuk itu harus ada keterkaitannya pada mekanisme regulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan upaya memperkuat peran dan kapasitas parlemen, serta tersedeiannya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas.

Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu pihak perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan

keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *algemene benisselen van behorlijk bestuur* atau *the general of good administration* merupakan usulan dari Panitia de Monchy. Dalam kamus bahasa Indonesia, pengertian baik identik dengan patut atau layak. Baik berarti tidak ada celanya. Pemerintahan yang baik berarti suatu pemerintahan yang teratur, tiada celanya. Asas-asas umum pemerintahan yang baik itu merupakan asas-asas hukum kebiasaan yang secara umum dapat diterima menurut rasa keadilan kita yang tidak dirumuskan secara tegas dalam peraturan-peraturan maupun yang berlaku dari yurisprudensi maupun literatur hukum.

Sedangkan Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 58 yang terdiri atas :

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara
- c. Asas kepentingan umum

- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas
- h. Asas efisiensi,
- i. Asas efektivitas, dan
- j. Asas keadilan.

Parameter pemerintahan Daerah yang baik (*good Local government*) adalah berupa pelayanan kepada masyarakat dan pemberdayaan warga masyarakat dalam setiap pembangunan. Agar pemerintahan daerah yang baik dapat menjadi kenyataan dan berjalan sebagai mana mestinya diperlukan komitmen dan keterlibatan pihak pemerintah daerah dan masyarakat secara aktif. Oleh karena itu, maka di dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan kepemimpinan kepala daerah yang memiliki kemampuan, kreatif, responsif, jujur, amanah, demokratis, dan taat azas serta memiliki wawasan kepemimpinan yang berkarakter kearifan lokal. Dengan demikian, maka roda pemerintahan daerah yang dijalankan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya itu mampu menciptakan pemerintahan daerah yang baik dan akuntabel.

D. Penutup

Diberlakukannya kebijakan otonomi yang seluas-luasnya pada tahun 1999 kepada pemerintah daerah, dalam rangka agar pemerintahan daerah dapat berkembang dan mandiri dalam menjalankan dan mengatur pemerintahannya. Namun demikian masih sering otonomi selalu dikaitkan dengan berapa besar uang yang dapat dimobilisasi oleh daerah guna membiayai kegiatannya. Sebetulnya kata kunci dari otonomi daerah adalah “kewenangan”, seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijaksanaan, mengimplementasikannya, dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan pelaksanaannya. Dengan kewenangan, maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah.

Dengan diberikannya otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, hal ini memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk dapat memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumberdaya manusia (SDM) dan potensi sumberdaya alam yang dimiliki untuk dapat dikelola secara

maksimal guna kesejahteraan rakyatnya. Oleh karenanya dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik, diperlukan adanya pengawasan internal (Inspektorat) yang independen. Diperlukan pula kiprah pengawasan fungsional oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat yang baik dan transparan, serta pengawasan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia yang akuntabel. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dalam kerangka otonomi daerah dapat segera terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2002, **Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Amrah Muslimin, 1986, **Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah**, Bandung, Alumni.
- Bagir Manan, 2001, **Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- Hanif Nurcholis, 2005, **Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah**, PT. Grasindo, Jakarta.
- Henry Muddick, 1966, **Democracy, Decentralization and Development**, Reprinted London, Asia Publishing House, hlm 23. Diterjemahkan bebas dengan judul, **Desentralisasi dalam Praktek**, Cetakan I, Pustaka Kendi, Yogyakarta, 2004.
- J. Kaloh, 2003, **Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan Dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- J. Kaloh, 2009, **Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**. Sinar Grafika. Jakarta.
- Joko Prihatmoko, 2005, **Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

- Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi Di Daerah : Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, diterbitkan bersama Pustaka Eureka dan Studi Demokrasi dan HAM (PusDeHAM), Surabaya.
- M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Sekretaris Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Marsono, 2005, **Kepala Daerah Pilihan Rakyat**, CV. Eka Jaya, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ke II, Nusa Media, Bandung.
- RDH. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung. Dikutip oleh M. Laica Marzuki dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi Ccetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Riswanda Imawan, 2004, **Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance**, dalam Syamsuddin Haris (Editor), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*, Pusat Penelitian Politik LIPI 2003, bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI), Cetakan Press, Jakarta.
- R. Cecep Eka Permana, 2010, *Kearifan Lokal Masyarakat Baduy Dalam Mitigasi Bencana*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta.
- Sarundajang, 2002, **Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Syaukani H, 2004, **Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan**, Pustaka Pelajar, Jogjakarta.
- Yosanna H. Laoly, **Melangkah Melanpaui Demokrasi procedural**, Makalah disampaikan pada Acara Seminar Nasional "Peran Negara dan Masyarakat Dalam Pembangunan

Demokrasi di Indonesia, pada tanggal 26 Mei 2011 di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.