



## Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Otonomi Daerah

Lamtio Oktafiana BR Simbolon<sup>1\*</sup>, Assyifa Putri Ananta<sup>2</sup>, Nabila Wanda Rizqa<sup>3</sup>, Elsa Sely Rahmayani<sup>4</sup>

<sup>1234</sup>Universitas Maritim Raja Ali Haji

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received May 10, 2024

Revised May 19, 2024

Accepted May 26 2024

Available online May 30, 2024

#### Keywords:

Otonomi, Indonesia, Demokrasi

#### Keywords:

Autonomy, Indonesia, Democracy



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.  
Copyright © 2023 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

### ABSTRAK

Penelitian ini membahas tentang partisipasi masyarakat dalam membangun otonomi daerah di Indonesia. Dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, proses demokratisasi pembentukan otonomi daerah dimulai. Otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sering disalahartikan sebagai hanya mengiyakan keputusan yang telah ditetapkan oleh birokrasi pemerintah, sehingga tidak langsung terlibat dalam pengambilan keputusan. Penelitian ini juga membahas tentang sistem birokrasi pemerintah daerah dan bagaimana partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kualitas pemerintahan daerah. Partisipasi masyarakat dipandang sebagai proses aktif dimana rakyat mengambil inisiatif dan tindakan yang dirangsang oleh pemikiran dan keputusannya sendiri. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat lebih dari sekedar instrumen untuk mengimplementasikan proyek pemerintah. Penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat penting dalam strategi pembangunan yang berkelanjutan dan dapat memungkinkan mobilisasi pengetahuan dan sumber daya lokal bagi pembangunan yang mandiri. Namun, permasalahan partisipasi masyarakat di daerah masing-masing masih

terjadi, seperti belum memiliki mekanisme dialog yang efektif dan ruang keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan.

### ABSTRACT

This research discusses community participation in building regional autonomy in Indonesia. With the passing of Law No. 22 of 1999 on Regional Autonomy, the democratization process of establishing regional autonomy began. Regional autonomy is defined as the right, authority, and obligation of autonomous regions to regulate and manage their own households. However, community participation in decision-making is often misinterpreted as simply agreeing with decisions that have been made by the government bureaucracy, so it is not directly involved in decision-making. This research also discusses the local government bureaucratic system and how community participation can improve the quality of local government. Community participation is seen as an active process where people take initiatives and actions stimulated by their own thoughts and decisions. Therefore, community participation is more than just an instrument to implement government projects. This research shows that community participation is important in sustainable development strategies and can enable the mobilization of local knowledge and resources for self-reliant development. However, the problems of community participation in each region still occur, such as not having an effective dialog mechanism and space for community involvement in decision-making.

### PENDAHULUAN

Dengan disahkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, yang menegaskan dalam beberapa pasal bahwa otonomi daerah merupakan daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, maka proses demokratisasi pembentukan otonomi daerah pun dimulai sejak tahun 1999. Hasilnya, otonomi daerah menjadi mekanisme demokratis bagi pemerintah pusat untuk merealisasikan kepentingannya dalam mengatasi upaya perbaikan sistem perekonomian bangsa yang berada di ambang kehancuran akibat beban utang luar negeri yang menggunggung.

Oleh karena itu, tidak mengherankan jika konsep otonomi daerah menjadi masalah bagaimana menyedot dana publik dan sumber-sumbernya, atau banyak daerah yang meminta otonomi mereka diperluas karena tuntutan reformasi. Namun, setelah UU tersebut disahkan, banyak daerah yang diberi otonomi lebih luas dengan harapan dapat memperkuat sistem demokrasi; beberapa daerah bahkan

\*Corresponding author

Email: [lamtiooktafiana01@gmail.com](mailto:lamtiooktafiana01@gmail.com)

meminta referendum untuk merdeka, dan daerah lainnya meminta otonomi khusus, yang berujung pada pemekaran wilayah Indonesia. Sementara otonomi daerah didefinisikan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1, sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Mengingat hal ini, proses pemekaran wilayah untuk mendorong otonomi daerah mendapatkan momentum dan menjadi topik utama diskusi di DPR-RI, di mana semua daerah yang ingin melakukan pemekaran harus diterima permintaannya, terlepas dari kondisi masing-masing daerah yang unik. Oleh karena itu, begitu banyak daerah yang melakukan pemekaran sehingga hanya dalam waktu dua tahun, tidak kurang dari sepuluh daerah yang telah melakukan pemekaran. Meskipun dipasarkan sebagai konsep pelayanan publik, konsep ini tidak pernah dipraktekkan. Mengapa? Kebutuhan untuk menilai setiap wilayah atau daerah yang akan dimekarkan muncul dari fakta bahwa ketika suatu daerah dimekarkan, maka ruang lingkup korupsi akan meningkat.

Dalam hal pendekatan pelayanan publik, pelayanan publik secara alamiah akan terwujud seiring dengan pemekaran suatu daerah. Namun, partisipasi masyarakat sering kali diabaikan sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi pelaksanaan pemerintahan daerah yang dimekarkan. Oleh karena itu, setiap pemekaran daerah harus melibatkan seluruh masyarakat di daerah tersebut. Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, para pemangku kepentingan selalu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan untuk urusan publik.

Hal ini merupakan salah satu cara pemerintah daerah untuk berpartisipasi dalam pendekatan pelayanan publik; pelayanan publik yang dimaksud meliputi pembangunan, pengelolaan arsip, dan kegiatan yang berhubungan dengan masyarakat. Partisipasi masyarakat diharapkan dapat dicapai melalui keterlibatan para pemangku kepentingan masyarakat, yang masing-masing dapat menyampaikan informasi kepada para pengambil keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Setiap masyarakat diberikan kebebasan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terkait kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Definisi partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam mengarahkan dan mengawasi alokasi sumber daya, pembangunan, dan proses pengambilan keputusan. Beberapa orang sering salah memahami isu partisipasi masyarakat dalam pengembangan otonomi daerah, dengan menganggap bahwa semua aspek masyarakat dilibatkan. Namun, keterlibatan masyarakat hanya sebatas menyetujui keputusan yang dibuat oleh birokrasi pemerintah, bukan berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan. Dengan kedok ini, proses partisipasi masyarakat seolah-olah telah selesai, namun hal ini merupakan kebohongan yang disadari oleh masyarakat, karena dalam hal ini, keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik dibuat tanpa masukan dari masyarakat. Akibatnya, demokrasi birokratis atau otoriter adalah proses demokrasi yang terjadi.

## **METODE PENULISAN**

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Metode tersebut dilakukan dengan mengadakan klasifikasi yang berdasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan teratur dan terpikirkannya alur yang runtuh dan baik untuk mencapai suatu maksud.

Dalam rangka mengumpulkan data untuk penelitian hukum ini, dilakukan tinjauan literatur atau studi dokumen. Hal ini dilakukan dengan cara membaca, menganalisis, dan menelaah secara seksama sumber-sumber informasi tertulis yang berkaitan dengan masalah peran pemerintah daerah yang diteliti. Metode pengolahan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu dengan melakukan observasi dan dokumentasi data secara cermat terhadap dokumen-dokumen pribadi seperti buku-buku yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Untuk mengidentifikasi tema dan merumuskan hipotesis kerja berdasarkan data, teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini bersifat logis dan didasarkan pada pola berpikir deduktif dan induktif. Data diorganisasikan dan diurutkan ke dalam pola, kategori, dan satuan pola. Data tersebut kemudian diolah secara sistematis untuk mencari hubungan antara gagasan penulis dengan teori-teori yang dikaji dan dihubungkan dengan ketentuan-ketentuan yang relevan sesuai dengan pembahasan penelitian.

Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan seterusnya dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (judge made law), serta hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Partisipasi Masyarakat Dalam Membangun Otonomi Daerah

Pemerintahan Indonesia dimulai dengan terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden Indonesia yang pertama atas dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tanggal 18 Agustus Tahun 1945. Terpilihnya Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden melengkapi kesempurnaan organisasi Negara Indonesia.

Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami tujuh tahap yang berbeda antara tahun 1945 hingga saat ini. Setiap era pemerintahan daerah memiliki bentuk, organisasi, dan mekanisme pengawasan yang unik yang ditentukan oleh pedoman umum yang digariskan oleh undang-undang yang berlaku pada saat itu. Masyarakat di daerah kurang mendapat perhatian dari Pemerintah Pusat selama era kekuasaan Pusat sebelumnya, yang sangat mendominasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat Indonesia adalah negara kepulauan dan Pusat tidak dapat secara efektif menjangkau setiap bagian negara, sistem sentralisasi tidak cocok untuk Negara Indonesia.

Pemerintah meluncurkan sistem pendekatan partisipasi masyarakat lebih dari 20 tahun yang lalu setelah menyadari kekurangan dari pendekatan top-down dan ketidakmampuannya untuk memajukan kesejahteraan masyarakat. Ini adalah strategi alternatif yang diadopsi pemerintah untuk mengatasi masalah ekonomi.

Hal ini menunjukkan bahwa dengan memfasilitasi mobilisasi sumber daya dan keahlian lokal untuk pembangunan yang mandiri, inisiatif partisipasi dapat menurunkan biaya dukungan pembangunan dari pemerintah. Komponen penting lainnya dari rencana pembangunan berkelanjutan adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dipandang sebagai proses aktif di mana individu mengambil inisiatif dan bertindak sebagai tanggapan atas keputusan dan pendapat mereka sendiri.

Oleh karena itu, partisipasi lebih dari sekadar alat untuk melaksanakan inisiatif pemerintah. Sebagai contoh, UU No. 24/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendukung penganangan prinsip pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan nasional oleh presiden. Dalam rangka menentukan pembangunan yang lebih menyentuh masyarakat, sistem perencanaan pembangunan nasional mengikutsertakan anggota masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan nasional mulai dari tingkat desa hingga tingkat nasional, seperti yang telah saya sebutkan sebelumnya, partisipasi melalui birokrasi pemerintah merupakan komunikasi satu arah dimana pemerintah daerah memberikan instruksi dan perintah dan masyarakat hanya menerima dan melaksanakan keputusan yang ada. Namun, ada juga permasalahan partisipasi masyarakat di daerah masing-masing dimana masyarakat belum memiliki mekanisme dialog yang efektif, ruang untuk keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, terutama dalam masalah pembangunan.

Buku Ketiga Plato, *Nomoi Plato* menyoroti keyakinannya bahwa penyelenggara negara harus selalu tunduk pada batasan hukum dan pembatasan kekuasaan mereka untuk menghindari tindakan sewenang-wenang. Beranjak dari pandangan Aristoteles dan Plato, masyarakat yang sukses, aman, dan tenteram merupakan ciri dari tata kelola pemerintahan yang baik dalam urusan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Tentu saja, masyarakat dan pemerintah daerah harus bekerja sama untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat jika pemerintah federal ingin berfungsi sendiri. Pemerintah harus memberikan tanggung jawab sehingga tujuan negara dapat dicapai seefektif dan seefisien mungkin.

Keikutsertaan masyarakat sangat minim dalam proses pengambilan keputusan yang ada. Hal ini disebabkan karena tingkat pendidikan dan pengetahuan tentang hak-hak warga sangat sedikit, juga sering muncul keenganan dari pihak pemerintah karena biasanya proses pengambilan keputusan akan berjalan alot jika melibatkan banyak pihak. Maka secara struktural pendapat masyarakat akan sulit diterima.

Sementara disisi lain masyarakat hanya dijadikan sebagai komoditas politik sesaat untuk mencapai tujuan politik semata. Oleh karena itu masyarakat harus diberikan pendidikan mengenai keterlibatan mereka sebagai warga negara dalam proses partisipasi, karena masyarakat adalah merupakan salah satu unsur yang mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah, baik dalam pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan. Monitoring dan evaluasi.

Keikutsertaan masyarakat dalam mengendalikan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat merupakan sarana kontrol yang sangat baik karena menumbuhkan "sense of belonging" terhadap daerah dengan semua problem yang dimilikinya jika masyarakat semakin berdaya, maka kemungkinan penyimpangan dan penyelewengan semakin kecil. Selain itu juga mekanisme partisipasi dan pengawasan sosial terbangun, akan memperkecil cara-cara penyampaian aspirasi yang bersifat kekerasan dan pemaksaan.

Oleh karena itu, perlu di bangun ruang untuk mendorong partisipasi masyarakat antara lain:

- a. melaksanakan forum-forum dialog dan konsultasi lintas pelaku pembangunan di daerah;

- b. pembangunan mekanisme penanganan pengeluaran masyarakat dan mengembangkan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan, jika hal itu terwujud maka harapan atas tumbuhnya partisipasi dan pelaksanaan pemerintahan daerah akan berjalan dengan baik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah memberikan pengertian ekowisata ialah kegiatan wisata alam di daerah yang bertanggungjawab dengan memperhatikan unsur pendidikan, pemahaman, dan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi sumberdaya alam, serta peningkatan pendapatan masyarakat lokal.

Perkembangan ekowisata Indonesia saat ini tidak sebanding dengan potensi wisata sumber daya alam yang besar, mengingat keanekaragaman hayati Indonesia yang sangat kaya. Upaya memaksimalkan pengembangan taman nasional, taman suaka alam, taman buru dan suaka margasatwa sebagai kesatuan ekowisata, terkendala fasilitas perhubungan. Hal tersebut terjadi akibat belum adanya pemahaman akan fungsi dan potensi sumber daya alam yang dapat dikembangkan sebagai sumber pemasukan negara dari sektor ekowisata, mengingat ekowisata memang bukan wisata massal, melainkan wisata eksklusif.

Dalam peningkatan pelayanan publik maka sangat diharapkan partisipasi masyarakat hal ini sangat berguna dalam nilai kuantitas, kualitas, efisiensi pelayanan, memotivasi dan memonitor birokrat pelaksana, demi mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik di daerah tersebut. Dalam menilai kinerja pemerintah dalam pelayanan publik banyak indikator yang bisa dipergunakan antara lain : akuntabilitas, responsivitas, orientasi tahap pelayanan, dan efisiensi.

Secara umum ada tiga tujuan yang harus dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menciptakan pemberdayaan daerah dan masyarakatnya. Pertama, menciptakan kondisi yang mendorong dan mendukung usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut. Kedua, mengembangkan perangkat pemerintahan yang menunjang tingkat peran serta masyarakat hingga unit pelayanan yang terkecil. Kemudian tujuan yang ketiga yaitu mengembangkan sistem dalam pemenuhan di tingkat lokal. Pembangunan daerah sangat mempengaruhi tingkat pemberdayaan masyarakat lokal, karena pembangunan daerah sangat erat kaitannya dengan proses penyelenggaraan otonomi daerah.

#### **Sistem Birokrasi Pemerintah Daerah**

Partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan yang demokratis saat ini, khususnya pemerintah daerah, sangat terbatas, sehingga membuat masyarakat menjadi acuh tak acuh terhadap pelaksanaan pembangunan. Hal ini disebabkan oleh ketatnya sistem birokrasi yang tidak mengindahkan kepentingan masyarakat. Akibatnya, sistem pemerintahan di daerah dengan sendirinya akan semakin otoriter. Dalam situasi seperti ini, pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan di masyarakat sering kali hanya menjadi bulan-bulanan karena sistem birokrasi yang masih bersifat top-down, bukan bottom-up. Butuh waktu lama untuk mengubah sistem birokrasi yang demikian, sehingga diperlukan sistem yang benar-benar menerapkan partisipasi.

Untuk mewujudkan birokrasi yang baik, diperlukan keseimbangan antara pemerintahan dan partisipasi, sehingga perubahan pada birokrasi yang ada saat ini dapat terlihat dengan jelas. Sebenarnya, struktur birokrasi yang digunakan saat ini adalah struktur birokrasi yang lama-birokrasi otoriter, kadang-kadang dikenal sebagai birokrasi orde baru-yang menganut format arahan langsung dari atasan dan tidak mempertimbangkan keadaan yang unik di setiap lokasi. Oleh karena itu, cara birokrasi yang diterapkan saat ini perlu diubah; khususnya, sistem birokrasi yang partisipatif perlu diterapkan. Karena penduduk setempat pasti akan mendukungnya, maka daerah tersebut akan lebih berkembang dan berevolusi dengan sendirinya.

#### **SIMPULAN**

Konsep partisipasi dalam pembangunan mengakui pentingnya keterlibatan masyarakat, terutama dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang berdampak pada lingkungan sekitar. Saat ini, sistem pemerintahan daerah, yang berfungsi sebagai entitas negara, memperjelas betapa pentingnya partisipasi masyarakat. Namun, seperti yang telah dijelaskan pada bagian pendahuluan makalah ini, partisipasi masih dalam bentuk menyetujui keputusan birokrasi yang telah dibuat, dan bukan sebagai pembuat keputusan itu sendiri. Hal ini kembali pada sistem demokrasi yang pernah berlaku.

Dalam upaya mempersiapkan hal tersebut, sejumlah provinsi, kabupaten, dan kota telah mengeluarkan sejumlah peraturan daerah tentang proses partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pembangunan di daerah masing-masing. Namun sayangnya, proses tersebut ternyata hanya untuk mengelabui kemauan masyarakat untuk berpartisipasi, karena beberapa perda tentang partisipasi tersebut justru melibatkan anggota masyarakat yang mendukung pemerintah dan pemerintahan yang sedang berkuasa.

## **REFERENSI**

- Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, diterjemahkan oleh B. Arif Sidharta, "Apakah Teori Hukum Itu?" Penerbitan Tidak Berkala No. 3, Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, Tahun 2000.
- Kelsen, Hans. Pengantar Teori Hukum, Nusa Media, 2009, Teori Hukum Murni "Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif", Nusa Media, 2009 .
- Marzuki, Peter Mahmud, SH., MS., LL.M., Prof., Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2009.
- Pound, Rescoe, law finding through experience and reason, lectures, university of georgia press, athens. 1960.
- Pound, Rescoe, Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence, dalam Harvard Law Review, jilid XXIV No. 8., lihat Satjipto Raharjo dalam Jurnal Progresif "Pendekatan Holistik terhadap Hukum, Volume 1 No. 2, 2005.
- Rasjidi, Lili & Ira Thania Rasjidi, Pengantar Filsafat Hukum, Mandar Maju, 2007.
- Suriasumantri, Jujun S., 2004, "Ilmu dalam Perspektif". Gramedia, Jakarta. Soekanto, Soerjono, 1994. Ulasan terhadap "Kembali Ke Metode Penelitian Hukum". Dalam C.F.G Sunaryati Hartono.