



OTONOMI DAERAH SEBAGAI INSTRUMEN DEMOKRATISASI LOKAL TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA

Navis Sri Handayani^{1*}, Andin Rusmini²

^{1,2} Magister Ilmu Hukum, Universitas Merdeka Malang, Indonesia

*Corresponding Author; navis1710@gmail.com , rusmini.andin@unmer.ac.id

ABSTRACT

Otonomi daerah merupakan instrumen konstitusional yang dirancang untuk mendukung demokratisasi lokal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan pelaksanaan otonomi daerah dalam perspektif hukum tata negara serta menelaah tantangan yuridis dan empiris yang memengaruhi efektivitasnya dalam mewujudkan demokrasi lokal yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan empiris melalui kajian literatur. Hasil kajian menunjukkan bahwa secara normatif otonomi daerah telah memiliki landasan konstitusional yang kuat, namun dalam praktik masih dihadapkan pada dominasi elite lokal, lemahnya akuntabilitas, serta ketimpangan kapasitas kelembagaan daerah. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan hukum tata negara yang menegaskan mekanisme pengawasan, partisipasi publik, dan keseimbangan kewenangan pusat dan daerah agar otonomi daerah benar-benar berfungsi sebagai instrumen demokratisasi lokal.

Keywords:

Otonomi daerah;
demokratisasi lokal;
hukum tata negara;
desentralisasi; negara kesatuan

Article Info;

Received: 22/12/2025

Revised: 24 /12/2025

Accepted: 31/12/2025

PENDAHULUAN

Otonomi daerah merupakan salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan negara demokratis yang berlandaskan prinsip desentralisasi kekuasaan. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi daerah tidak hanya dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, melainkan juga sebagai instrumen konstitusional untuk mendekatkan kekuasaan kepada rakyat. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan pengakuan terhadap pemerintahan daerah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini mencerminkan kehendak konstitusi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang demokratis, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal.

Secara teoritis, otonomi daerah memiliki korelasi erat dengan konsep demokratisasi lokal, yaitu proses penguatan demokrasi di tingkat subnasional melalui partisipasi warga, akuntabilitas pemerintah daerah, dan keterbukaan pengambilan keputusan publik. Kajian empiris yang dilakukan oleh Rondinelli,



Cheema, dan Nellis (1983) menunjukkan bahwa desentralisasi mampu meningkatkan kualitas demokrasi apabila disertai dengan mekanisme pengawasan dan partisipasi masyarakat yang efektif. Dalam konteks hukum tata negara, otonomi daerah menjadi instrumen penting untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat secara lebih substantif, tidak semata-mata prosedural.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi mengalami perkembangan signifikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Reformasi regulasi tersebut mencerminkan upaya negara untuk menata ulang relasi kekuasaan antara pusat dan daerah guna memperkuat demokrasi lokal. Studi empiris oleh Hadiz (2010) menunjukkan bahwa desentralisasi di Indonesia telah membuka ruang kompetisi politik lokal yang lebih luas, meskipun masih dihadapkan pada tantangan oligarki dan politik patronase.

Demokratisasi lokal melalui otonomi daerah juga tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilkada langsung merupakan manifestasi konkret dari prinsip demokrasi konstitusional yang memberikan hak kepada rakyat untuk memilih pemimpinnya di tingkat lokal. Penelitian Aspinall dan Sukmajati (2016) menunjukkan bahwa pilkada langsung meningkatkan partisipasi politik warga dan memperkuat legitimasi pemerintahan daerah, meskipun dalam praktiknya masih terdapat problematika seperti politik uang dan konflik elektoral.

Dari perspektif hukum tata negara, otonomi daerah berfungsi sebagai mekanisme pembatasan kekuasaan (checks and balances) dalam struktur negara kesatuan. Dengan adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, konsentrasi kekuasaan dapat diminimalisasi. Studi empiris oleh Faguet (2014) di berbagai negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi politik mampu meningkatkan akuntabilitas pemerintah lokal ketika masyarakat memiliki akses yang memadai terhadap proses pengambilan keputusan.

Namun demikian, implementasi otonomi daerah tidak selalu berbanding lurus dengan penguatan demokrasi lokal. Beberapa kajian empiris, seperti yang dilakukan oleh Mietzner (2015), menunjukkan bahwa desentralisasi di Indonesia justru memunculkan fenomena "local strongmen" yang menguasai politik daerah melalui jejaring kekuasaan informal. Hal ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan otonomi daerah harus dikawal dengan kerangka hukum yang kuat agar tidak menyimpang dari tujuan demokratisasi.

Aspek partisipasi masyarakat menjadi indikator utama keberhasilan otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal. Penelitian oleh Smith (2009) menegaskan bahwa demokrasi lokal yang sehat ditandai oleh keterlibatan aktif warga dalam perencanaan pembangunan, pengawasan kebijakan, dan evaluasi kinerja pemerintah daerah. Dalam konteks Indonesia, mekanisme seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) menjadi sarana institusional



untuk mewujudkan partisipasi tersebut, meskipun efektivitasnya masih beragam antar daerah.

Selain partisipasi, transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip penting dalam demokrasi lokal. Studi empiris oleh Fox (2015) menunjukkan bahwa keterbukaan informasi publik di tingkat daerah berkontribusi signifikan terhadap pengurangan praktik korupsi dan peningkatan kepercayaan publik. Dalam perspektif hukum tata negara, hal ini sejalan dengan prinsip good governance yang menjadi roh penyelenggaraan otonomi daerah.

Desentralisasi fiskal sebagai bagian dari otonomi daerah juga memiliki implikasi terhadap demokratisasi lokal. Penelitian oleh Shah dan Thompson (2004) mengungkapkan bahwa kewenangan fiskal yang memadai memungkinkan pemerintah daerah merespons kebutuhan masyarakat secara lebih efektif. Namun, tanpa pengawasan yang kuat, desentralisasi fiskal justru berpotensi menimbulkan penyalahgunaan anggaran di tingkat lokal.

Dalam konteks Indonesia, ketimpangan kapasitas kelembagaan antar daerah menjadi tantangan serius bagi demokratisasi lokal. Studi empiris oleh World Bank (2018) menunjukkan bahwa daerah dengan kapasitas birokrasi yang lemah cenderung mengalami kegagalan dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Oleh karena itu, penguatan kapasitas institusional pemerintah daerah menjadi prasyarat penting bagi keberhasilan otonomi daerah.

Hukum tata negara berperan strategis dalam mengarahkan otonomi daerah agar tetap berada dalam koridor konstitusi. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait hubungan pusat dan daerah menunjukkan adanya upaya menjaga keseimbangan antara desentralisasi dan keutuhan negara. Kajian empiris oleh Butt dan Lindsey (2012) menegaskan bahwa peran lembaga yudisial sangat penting dalam mencegah penyimpangan kewenangan daerah yang berpotensi merusak demokrasi.

Demokratisasi lokal melalui otonomi daerah juga berkaitan erat dengan perlindungan hak asasi manusia di tingkat lokal. Penelitian oleh Crook dan Manor (1998) menunjukkan bahwa pemerintahan lokal yang demokratis cenderung lebih responsif terhadap perlindungan hak-hak warga. Dalam kerangka hukum tata negara, hal ini memperkuat argumentasi bahwa otonomi daerah bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan instrumen konstitusional untuk menjamin hak konstitusional warga negara.

Berbagai kajian empiris tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal sangat bergantung pada desain kelembagaan, kualitas kepemimpinan lokal, serta partisipasi masyarakat. Otonomi daerah tidak dapat dipandang sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan demokrasi yang lebih substantif di tingkat lokal. Tanpa penguatan nilai-nilai demokrasi, otonomi daerah berisiko melahirkan desentralisasi kekuasaan yang bersifat elitis.



Berdasarkan uraian tersebut, kajian mengenai otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal dalam perspektif hukum tata negara menjadi sangat relevan dan mendesak. Analisis yang komprehensif diperlukan untuk menilai sejauh mana kerangka hukum otonomi daerah mampu mendorong demokrasi lokal yang partisipatif, akuntabel, dan berkeadilan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis bagi pengembangan hukum tata negara dan penyempurnaan kebijakan otonomi daerah di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian norma hukum dan prinsip ketatanegaraan yang mengatur otonomi daerah di Indonesia. Penelitian ini tidak menggunakan data empiris, melainkan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum yang relevan dengan topik kajian. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep otonomi daerah, desentralisasi, dan demokratisasi lokal dalam perspektif hukum tata negara. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa UUD 1945 dan undang-undang terkait otonomi daerah, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis.

Pembahasan

1. Pengaturan otonomi daerah dalam kerangka hukum tata negara Indonesia sebagai instrumen demokratisasi lokal

Pengaturan otonomi daerah dalam kerangka hukum tata negara Indonesia berakar kuat pada konstitusi, khususnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan konstitusional tersebut menegaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Dalam perspektif hukum tata negara, pengaturan ini mencerminkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal (*vertical separation of powers*) yang bertujuan untuk mencegah sentralisasi kekuasaan sekaligus memperkuat kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Studi empiris oleh Butt dan Lindsey (2012) menunjukkan bahwa desain konstitusional otonomi daerah di Indonesia secara normatif telah memberikan dasar yang cukup kuat bagi berkembangnya praktik demokrasi lokal, meskipun masih menghadapi tantangan implementasi.



Lebih lanjut, pengaturan otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal diwujudkan melalui pembentukan undang-undang sektoral, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengatur pembagian urusan pemerintahan, hubungan keuangan pusat dan daerah, serta mekanisme pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks demokratisasi lokal, regulasi tersebut memberikan ruang bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Penelitian empiris oleh Faguet (2014) menunjukkan bahwa kerangka hukum desentralisasi yang jelas dan konsisten berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas dan responsivitas pemerintah lokal terhadap kebutuhan masyarakat.

Namun demikian, pengaturan hukum otonomi daerah tidak selalu berbanding lurus dengan praktik demokratisasi lokal yang ideal. Sejumlah kajian empiris mengungkapkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas empiris di lapangan. Hadiz (2010) dalam studinya menemukan bahwa desentralisasi di Indonesia justru membuka ruang bagi konsolidasi kekuasaan elite lokal yang menghambat partisipasi masyarakat secara substantif. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan hukum tata negara mengenai otonomi daerah masih menghadapi tantangan struktural, terutama dalam memastikan bahwa kewenangan yang diberikan kepada daerah benar-benar digunakan untuk memperkuat demokrasi lokal, bukan sekadar memindahkan pusat kekuasaan dari elite nasional ke elite lokal.

Selain itu, peran lembaga-lembaga negara, khususnya Mahkamah Konstitusi, menjadi elemen penting dalam menjaga agar pengaturan otonomi daerah tetap sejalan dengan prinsip demokrasi dan negara hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa kewenangan pusat dan daerah mencerminkan upaya menjaga keseimbangan antara desentralisasi dan keutuhan negara kesatuan. Kajian empiris oleh Mietzner (2015) serta Aspinall dan Sukmajati (2016) menunjukkan bahwa stabilitas demokrasi lokal sangat dipengaruhi oleh konsistensi penegakan hukum dan kepastian konstitusional dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian, pengaturan otonomi daerah dalam kerangka hukum tata negara Indonesia tidak hanya berfungsi sebagai dasar administratif pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen normatif strategis untuk mendorong dan melindungi proses demokratisasi lokal.

2. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia mampu mendorong terwujudnya demokratisasi lokal yang partisipatif, transparan, dan akuntabel

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia secara normatif dirancang untuk mendorong demokratisasi lokal melalui penguatan partisipasi masyarakat,



transparansi pemerintahan, dan akuntabilitas penyelenggara negara di tingkat daerah. Dengan diberikannya kewenangan luas kepada pemerintah daerah, diharapkan pengambilan keputusan publik menjadi lebih dekat dengan warga serta lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Kajian empiris yang dilakukan oleh Faguet (2014) menunjukkan bahwa desentralisasi politik dapat meningkatkan kualitas demokrasi lokal apabila pemerintah daerah memiliki ruang kebijakan yang nyata serta mekanisme pertanggungjawaban yang efektif kepada masyarakat. Dalam konteks Indonesia, kebijakan otonomi daerah pasca reformasi telah membuka ruang partisipasi politik yang lebih luas, terutama melalui pemilihan kepala daerah secara langsung dan forum-forum partisipatif seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang).

Namun demikian, efektivitas otonomi daerah dalam mendorong demokratisasi lokal masih menunjukkan hasil yang beragam antar daerah. Penelitian Aspinall dan Berenschot (2019) mengungkapkan bahwa meskipun pilkada langsung meningkatkan keterlibatan politik warga, praktik politik patronase dan klientelisme masih kuat mewarnai proses demokrasi lokal. Hal ini berdampak pada terbatasnya kualitas partisipasi yang bersifat substantif, karena partisipasi sering kali didorong oleh kepentingan pragmatis, bukan kesadaran politik warga. Dari sudut pandang hukum tata negara, kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi kewenangan belum sepenuhnya diimbangi dengan penguatan etika konstitusional dan budaya demokrasi di tingkat lokal.

Aspek transparansi dan akuntabilitas juga menjadi indikator penting dalam menilai sejauh mana otonomi daerah mendorong demokratisasi lokal. Studi empiris oleh Fox (2015) menegaskan bahwa keterbukaan informasi publik di tingkat lokal berkontribusi signifikan terhadap peningkatan akuntabilitas pemerintah daerah dan pengawasan oleh masyarakat sipil. Di Indonesia, penerapan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik telah mendorong peningkatan transparansi di sejumlah daerah, namun penelitian Lewis (2017) menunjukkan bahwa kapasitas birokrasi yang lemah dan rendahnya komitmen elite lokal masih menjadi hambatan utama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang akuntabel. Kondisi ini mengindikasikan bahwa demokratisasi lokal tidak hanya bergantung pada regulasi, tetapi juga pada kualitas implementasi dan penegakan hukum.

Lebih lanjut, kajian empiris Hadiz (2010) dan Mietzner (2015) menyoroti munculnya fenomena oligarki lokal sebagai konsekuensi tidak langsung dari otonomi daerah di Indonesia. Desentralisasi kewenangan yang tidak diiringi dengan sistem pengawasan yang kuat berpotensi melahirkan konsentrasi kekuasaan di tangan elite lokal, sehingga tujuan demokratisasi justru terdistorsi. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah baru mampu mendorong demokratisasi lokal secara prosedural, namun belum sepenuhnya mencapai demokrasi substantif yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, dalam perspektif hukum tata negara, diperlukan penguatan kerangka normatif dan



institusional agar otonomi daerah benar-benar berfungsi sebagai instrumen konstitusional untuk memperdalam demokrasi lokal.

3. Tantangan dan hambatan yuridis maupun empiris dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal di Indonesia

Tantangan yuridis dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal di Indonesia terutama berkaitan dengan ketidakkonsistenan pengaturan perundang-undangan antara pusat dan daerah. Meskipun UUD NRI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi otonomi daerah, dalam praktiknya masih ditemukan tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kajian empiris yang dilakukan oleh Butt dan Lindsey (2012) menunjukkan bahwa sentralisasi kembali sejumlah kewenangan strategis melalui undang-undang sektoral telah melemahkan ruang diskresi pemerintah daerah dan berpotensi mengurangi makna otonomi sebagai sarana demokratisasi lokal. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak pada rendahnya efektivitas pemerintahan daerah dalam merespons aspirasi masyarakat.

Selain tantangan yuridis, hambatan empiris yang signifikan adalah lemahnya kualitas demokrasi lokal akibat dominasi elite politik daerah. Penelitian Hadiz (2010) dan Mietzner (2015) secara empiris mengungkapkan bahwa desentralisasi di Indonesia justru melahirkan oligarki lokal yang menguasai institusi politik dan ekonomi daerah. Fenomena ini menyebabkan proses demokrasi lokal, seperti pemilihan kepala daerah dan perumusan kebijakan publik, cenderung dikendalikan oleh kepentingan elite, bukan oleh kehendak rakyat. Akibatnya, otonomi daerah belum sepenuhnya mampu menjadi instrumen pemberdayaan masyarakat, melainkan sering kali hanya memindahkan praktik kekuasaan yang tidak demokratis dari tingkat pusat ke tingkat lokal.

Tantangan empiris lainnya terletak pada rendahnya partisipasi masyarakat dan lemahnya mekanisme akuntabilitas di tingkat daerah. Meskipun secara normatif telah tersedia instrumen partisipatif seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), berbagai studi menunjukkan bahwa partisipasi tersebut masih bersifat formalistik. Faguet (2014), dalam kajian perbandingan desentralisasi di negara berkembang, menemukan bahwa demokratisasi lokal hanya efektif apabila warga memiliki kapasitas dan akses nyata untuk memengaruhi pengambilan keputusan. Di Indonesia, keterbatasan literasi politik, ketimpangan sosial-ekonomi, serta minimnya transparansi kebijakan daerah menjadi penghambat utama terwujudnya demokrasi lokal yang substantif.

Di sisi lain, tantangan struktural berupa lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah daerah juga menjadi faktor penghambat otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi lokal. Studi empiris oleh World Bank (2018) menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah belum memiliki sumber daya manusia, sistem birokrasi, dan tata kelola keuangan yang memadai untuk menjalankan



kewenangannya secara demokratis dan akuntabel. Ketimpangan kapasitas antar daerah ini berdampak pada kualitas demokrasi lokal yang tidak merata. Dalam perspektif hukum tata negara, kondisi tersebut menegaskan bahwa keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh kerangka normatif, tetapi juga oleh kesiapan institusional dan budaya demokrasi di tingkat lokal.

4. Peran hukum tata negara dalam menjaga keseimbangan antara desentralisasi kewenangan daerah dan prinsip negara kesatuan demi keberlangsungan demokrasi lokal

Peran hukum tata negara dalam menjaga keseimbangan antara desentralisasi kewenangan daerah dan prinsip negara kesatuan merupakan isu sentral dalam penyelenggaraan demokrasi lokal di Indonesia. Sebagai negara kesatuan, Indonesia tidak menganut pembagian kedaulatan antara pusat dan daerah, sehingga seluruh kewenangan pemerintahan daerah pada hakikatnya bersumber dari konstitusi. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar konstitusional yang menegaskan bahwa otonomi daerah diberikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kajian empiris oleh Butt dan Lindsey (2012) menunjukkan bahwa hukum tata negara berfungsi sebagai instrumen pengendali agar desentralisasi tidak berkembang menjadi fragmentasi kekuasaan yang mengancam integrasi nasional, sekaligus memastikan ruang demokrasi lokal tetap terbuka melalui pengakuan kewenangan daerah.

Dalam praktiknya, hukum tata negara memainkan peran penting melalui pengaturan pembagian urusan pemerintahan, mekanisme pengawasan, serta relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan contoh konkret bagaimana hukum berupaya menyeimbangkan kebutuhan desentralisasi dengan kontrol negara. Studi empiris oleh Faguet (2014) menunjukkan bahwa desentralisasi yang diatur secara jelas dalam kerangka hukum nasional cenderung menghasilkan pemerintahan lokal yang lebih akuntabel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Namun, tanpa batasan konstitusional yang tegas, desentralisasi justru berpotensi melahirkan penyalahgunaan kewenangan oleh elit lokal yang mereduksi nilai-nilai demokrasi.

Selain melalui legislasi, peran hukum tata negara juga diwujudkan melalui fungsi pengujian konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan-putusan MK terkait kewenangan daerah, pemilihan kepala daerah, dan pembatalan perda bermasalah menunjukkan bagaimana hukum berfungsi sebagai penyeimbang antara aspirasi demokrasi lokal dan kepentingan nasional. Penelitian empiris oleh Mietzner (2015) menegaskan bahwa intervensi yudisial yang berbasis konstitusi diperlukan untuk mencegah dominasi "local strongmen" yang kerap muncul dalam konteks otonomi daerah. Dengan demikian, hukum tata negara tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berfungsi korektif dalam menjaga kualitas demokrasi lokal.



Lebih jauh, hukum tata negara berperan strategis dalam menjamin keberlangsungan demokrasi lokal melalui perlindungan hak konstitusional warga negara di tingkat daerah. Penelitian oleh Crook dan Manor (1998) serta Fox (2015) menunjukkan bahwa demokrasi lokal akan berkembang secara berkelanjutan apabila terdapat kepastian hukum, mekanisme akuntabilitas, dan partisipasi publik yang dijamin oleh kerangka hukum nasional. Dalam konteks Indonesia, hukum tata negara menjadi penopang utama agar otonomi daerah tidak hanya berorientasi pada efisiensi pemerintahan, tetapi juga pada pemenuhan hak-hak demokratis warga. Oleh karena itu, keseimbangan antara desentralisasi dan prinsip negara kesatuan melalui instrumen hukum tata negara merupakan prasyarat mutlak bagi terwujudnya demokrasi lokal yang stabil, inklusif, dan berkeadilan.

5. Arah penguatan pengaturan otonomi daerah yang ideal dalam perspektif hukum tata negara untuk mendukung demokratisasi lokal di Indonesia ke depan

Penguatan pengaturan otonomi daerah yang ideal dalam perspektif hukum tata negara harus berangkat dari penegasan kembali tujuan konstitusional desentralisasi, yaitu untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara nyata di tingkat lokal. Otonomi daerah tidak cukup dipahami sebagai distribusi kewenangan administratif, tetapi harus ditempatkan sebagai instrumen demokratisasi yang menjamin partisipasi, akuntabilitas, dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Kajian empiris Faguet (2014) menunjukkan bahwa desentralisasi hanya efektif dalam mendorong demokrasi lokal apabila kerangka hukumnya secara eksplisit mengatur mekanisme kontrol rakyat terhadap pemerintah daerah. Dalam konteks Indonesia, hal ini menuntut penguatan norma hukum yang memastikan keterlibatan publik dalam perumusan kebijakan daerah serta pengawasan yang efektif terhadap penggunaan kewenangan otonom.

Arah penguatan pengaturan otonomi daerah juga harus menitikberatkan pada harmonisasi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kajian empiris oleh Buehler (2010) dan Hadiz (2010) mengungkapkan bahwa lemahnya desain hukum relasi pusat-daerah di Indonesia telah membuka ruang bagi elite lokal untuk mengonsolidasikan kekuasaan secara eksklusif, yang justru menghambat demokratisasi lokal. Oleh karena itu, dari perspektif hukum tata negara, diperlukan pengaturan yang lebih tegas mengenai batas-batas kewenangan daerah, mekanisme supervisi pusat yang konstitusional, serta peran lembaga yudisial dalam menyelesaikan konflik kewenangan. Penguatan ini penting agar otonomi daerah tidak berkembang menjadi desentralisasi kekuasaan yang lepas dari prinsip checks and balances.

Selanjutnya, penguatan pengaturan otonomi daerah yang ideal harus diarahkan pada peningkatan kualitas demokrasi lokal melalui penegasan prinsip akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah. Studi empiris oleh Fox (2015) menunjukkan bahwa keterbukaan informasi dan mekanisme akuntabilitas sosial di



tingkat lokal berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kualitas demokrasi dan penurunan praktik korupsi. Dalam kerangka hukum tata negara, hal ini menuntut integrasi prinsip good governance secara normatif dalam regulasi otonomi daerah, termasuk penguatan peran DPRD, lembaga pengawas, serta jaminan akses publik terhadap informasi dan proses pengambilan keputusan di daerah.

Akhirnya, arah penguatan pengaturan otonomi daerah ke depan harus mempertimbangkan penguatan kapasitas kelembagaan dan demokrasi partisipatif di tingkat lokal. Kajian empiris World Bank (2018) menunjukkan bahwa daerah dengan kapasitas birokrasi yang lemah dan minim partisipasi publik cenderung gagal memanfaatkan otonomi daerah untuk tujuan demokratisasi. Oleh karena itu, hukum tata negara perlu memberikan kerangka normatif yang mendorong pembangunan kapasitas pemerintah daerah sekaligus memperluas ruang partisipasi warga secara bermakna. Dengan demikian, otonomi daerah tidak hanya menjadi instrumen legal-formal, tetapi benar-benar berfungsi sebagai sarana konstitusional untuk memperdalam demokrasi lokal dan memperkuat legitimasi negara demokratis di Indonesia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak dan seluruh responden yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian ini, sehingga data yang diperlukan dapat terkumpul dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage and clientelism*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Buehler, M. (2010). Decentralisation and local democracy in Indonesia: The marginalisation of the public sphere. *Democratization*, 17(2), 267–285. <https://doi.org/10.1080/13510341003588679>
- Butt, S., & Lindsey, T. (2012). *The constitution of Indonesia: A contextual analysis*. Oxford: Hart Publishing.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1983). *Decentralization and development*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1998). *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13.
- Fox, J. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346–361.



- Hadiz, V. R. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia*. Stanford: Stanford University Press.
- Lewis, B. D. (2017). Local government spending and service delivery in Indonesia: The perverse effects of substantial fiscal resources. *Regional Studies*, 51(11), 1695–1707. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1216078>
- Mietzner, M. (2015). Reinventing Asian populism: Jokowi's rise, democracy, and political contestation in Indonesia. *Policy Studies*, 72, 1–28.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries. *World Bank Staff Working Papers*, No. 581.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). *Implementing decentralized local governance*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3353.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- World Bank. (2018). *Indonesia local governance review*. Washington, DC: World Bank.