

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Alasan pembentukan Undang - Undang ini adalah, sudah tidak sesuai dengan penyelenggara pemerintah daerah sehingga perlu diganti. Tujuan pembentukan Undang - Undang bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antara daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka dibentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini.

Tujuan dibentuknya dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah tentang Pemerintahan Daerah adalah Sesuai dengan amanat Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintah dan pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : *politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

sebagainya; *pertahanan* misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *keamanan* misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; *moneter* misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; *yustisi* misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang- Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang - Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan *agama*, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.<sup>2</sup>

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang- Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler,

keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam Undang- Undang mengenai Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-

Undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Melalui Undang - Undang ini Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk itu, tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru. Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten, dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan Berita Acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada Pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

---

<sup>2</sup> Ibid hlm 2

## **1.2 PeRumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah yang akan diteliti adalah perkembangan pengaturan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan daerah sejak Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan sampai saat ini. Untuk itu secara umum di teliti:

1. Bagaimana perkembangan pengaturan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan daerah sejak Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sampai saat ini?
2. Bagaimana Implementasi pemerintah daerah sesuai Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah?
3. Apa perbedaan pengaturan dalam Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang akan di capai didalam penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Untuk menjawab bagaimana perkembangan pengaturan pemerintah daerah sejak Undang - Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sampai saat ini.
2. Untuk menjawab pelaksanaan pemerintah daerah sesuai Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah
3. Untuk mengetahui perbedaan pengaturan dalam Undang - Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah

## 1.4 Kegunaan Penelitian

Atas hasil penelitian yang di lakukan, di harapkan dapat akan memberikan manfaat sebagai berikut :

### 1. Secara Teoritis

- a. Melalui penelitian ini dapat memperkaya khasnah ilmu pengetahuan dalam pelaksanaan kinerja pemerintah daerah Kabupaten Yahukimo
- b. Hasil penelitian ini dapat di jadikan bahan awal oleh peneliti - peneliti lain yang membahas permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan kinerja pemerintahan yang sama.
- c. Untuk menambah wawasan keilmuan terutama berkaitan dengan hukum pemerintahan daerah.

### 2. Secara Praktis

1. Bagi pihak yang bekerja di birokrasi dan kepala pemerintahan daerah,dalam mengatur dan mengatasi kedepan, lebih meningkatkan dalam jalannya peraturan daerah dengan baik dan konsisten.
2. Bagi peneliti ini sangat berguna untuk memahami lebih dalam dan mengembangkan serta mewujudkan pelaksanaan birokrasi dan menganalisis pelaksanaan kinerja para bekerja di birokrasi pemerintahan, penelitian ini berguna untuk pengembangan dalam pembangunan secara komprehensif pola pelaksanaan kinerja pemerintahan daerah
3. Bagi pihak pemerintah daerah, melindungi dan menerapkan peraturan - peraturan daerah yang masih hidup di masyarakat dan mengimplementasikan peraturan - peraturan yang di buat oleh pemerintah daerah, karena peraturan ini berguna untuk peningkatan, kesadaran hukum atau peraturan daerah dan implementasi peraturan daerah baik itu, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
4. Menciptakan budaya hukum yang harmonis di lingkungan pemerintahan daerah dengan masyarakat setempat, dan menciptakan kesadaran hukum meningkatkan nilai - nilai kehidupan bermasyarakat dan bermoral, untuk mewujudkan animo pelaksanaan pemerintahan daerah, yang harmonis dan sejahteraan.

5. Dalam menjalankan Birokrasi pemerintahan daerah, maka peraturan - peraturan daerah perda, harus mengedepankan asas - asas yang ada baik itu, secara yuridis, sosiologis, filosofis, asas ini sangat penting untuk menyusun peraturan daerah, dan peraturan yang di buat harus mematuhi dan menjalankan, lebih khususnya para perancang peraturan daerah, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, masyarakat hanya sebagai pengikut dan memahami peraturan untuk mematuhi peraturan tersebut.

6. Secara konsitusional pemerintah daerah dapat mewujudkan kinerja yang profesional dalam pelaksanaan kinerja di pemerintah daerah, lebih khususnya pemerintah Kabupaten Yahukimo, supaya masyarakat bisa merasakan pelaksanaan pembangunan di Kabupaten tersebut.

7. Pemerintah daerah melibatkan seluruh komponen yang ada, baik LSM kepala - kepala Adat, yang bisa bisa memberikan kontribusi positif kepada pelaksanaan pembangunan, untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

8. Pemerintah daerah memberikan harapan - harapan secara komprehensif, dalam konteks konseptual pembangunan rill, untuk kepentingan masyarakat sesuai dengan perkembangan sosial, ekonomi, kesehatan.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan Gambaran yang jelas mengenai hasil penelitian yang di lakukan, maka tesis ini disusun dalam 5 ( lima ) bab yaitu :

BAB I Pendahuluan, pada bab ini berisikan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, pada bab ini berisikan kerangka Teori mengenai Tata cara pengimplementasian Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 di ubah menjadi Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi daerah,serta pengertian pemerintah, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan teori - teori dan asas yang ada hubungannya dengan pemerintaha daerah atau otonomi daerah. secara konsitusional berdasarkan dengan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB III Metode Penelitian, Bab ini akan membahas metode penelitian yaitu tentang kerangka penelitian, metode penelitian, objek penelitian, bentuk dan pendekatan penelitian penentuan sampel sumber data penelitian, tehnik pengumpulan data, defenisi operasional, dan tehnik analisa data.

BAB IV Hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini di sajikan hasil - hasil dan analisis penelitian melalui data - data yang terkumpul selama penelitian baik data primer maupun sekunder dan analisis melalui Metode yang di gunakan. Sub Bab dari Bab ini meliputi: Gambaran umum Kota Yahukimo, Impelementasi Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, dan pelaksanaan efesiensi kinerja pemerintah daerah Kabupaten Yahukimo sejak Undang - Undang ini di undangkan sampai saat ini.

BAB V Penutup, dalam bab ini di bahas kesimpulan dan saran - saran, sehingga dalam bab ini dapat di tarik suatu kesimpulan dari masing - masing fokus penelitian dan saran - saran bersifat konstruktif yang bisa menjadi acuan dan pertimbangan untuk pelaksanaan kebijakan.