

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini bangsa Indonesia tengah melaksanakan pembangunan dalam segala sektor kehidupan. Pembangunan yang dilaksanakan oleh Bangsa Indonesia adalah sesuai dengan jiwa yang ada dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke 4. Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Pembangunan yang ada pada saat sekarang tidak terlepas dari peran aparat pemerintah. Peranan dan fungsi aparat pemerintah sangat penting didalam melaksanakan birokrasi yang ada. Pelayanan dari aparat pemerintah dalam pelaksanaan pemerintahan yang efektif dan efisien diharapkan mampu menumbuh kembangkan etos kerja dari masing-masing departemen/bagian.

Seperti diketahui bersama bahwa sumberdaya manusia di negara Indonesia masih cukup rendah dibandingkan dengan negara-negara maju. Hal inilah yang masih jadi kendala bagi aparat pemegang pemerintahan untuk mencapai tujuan dari keputusan yang diambil bersama yaitu tujuan dalam

Fenomena yang terjadi di Kabupaten Muna bahwa selama ini seorang Bupati telah mengadakan koordinasi dan kerja sama yang baik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif selain itu juga meningkatnya pelayanan aparat pemerintah daerah kepada masyarakat serta peningkatan kualitas sumber daya aparatur pemerintah daerah. Di bidang keamanan pemerintah daerah telah mampu menciptakan stabilitas keamanan secara umum.

Dalam pelaksanaan tugas sebagai Bupati berpedoman kepada perundang-undangan dan peraturan yang berlaku serta kebijaksanaan atau petunjuk dari atas. Sedang dalam penjabarannya disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta kemampuan daerah.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan Bupati diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam prespektif nasional dan internasional sehingga keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Bupati sejauh mana dapat mengemban visi dan misi dalam organisasi.¹

Selain itu juga untuk menjalankan peranan sebagai bupati dalam rangka menjalankan pemerintahan di daerah diharapkan dapat menciptakan pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

¹ Deddy Supriady Baratakusumah dan Dadang Solihin, *otonomi penyelenggaraan Pemerintahan*

Bupati mempunyai tugas dan berkewajiban melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan amanat UU Nomor 32 tahun 2004 bersama DPRD secara proporsional. Bupati melaksanakan tugas-tugas eksekutif sedang DPRD melaksanakan tugas-tugas di bidang legislatif. Keduanya merupakan kesatuan yang utuh sehingga dapat menjalankan tugas masing-masing sesuai dengan amanat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan akhirnya masyarakat yang ada benar-benar merasakan benar-benar keberadaan Bupati dalam melaksanakan pemerintahan.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas maka batasan permasalahan yang dapat diangkat adalah bagaimanakah Peranan Bupati dalam Rangka Pelaksanaan Pemerintahan di Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara.

C. Tinjauan Pustaka

Menurut Charles G.Harnes administrasi pemerintah berarti penerapan manajemen dan menentukan haluan dari pada badan eksekutif (pemerintah) yaitu aparatur pemerintah serta fungsi-fungsinya. Charles G.Harnes juga menyatakan pengertian administrasi diartikan terhadap semua kelompok pejabat-pejabat pemerintahan yang bertugas menjalankan manajemen dari badan eksekutif.²

Terdapat beberapa dasar pemikiran yang melatar belakangi mengapa kepemimpinan Bupati penting dan menarik untuk dipelajari. sepanjang sejarah, sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang,

² Soewarno Handayani, *Administrasi Pemerintahan Dalam Daerah*, M. S. 10

masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru dan era reformasi dewasa ini kedudukan dan peranan Bupati telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpin organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di Daerah, kepala daerah secara terus menerus dihadapkan pada pelbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspons dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi bupati.

Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu, sebagai akibat pengaruh perubahan politik pemerintahan, telah memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku kepemimpinan bupati.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban dan persyaratan bupati.

Pengaturan dalam susunan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah membuat peranan Bupati sangat strategis, karena bupati merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, sebab pemerintahan daerah merupakan subsystem dari pemerintahan nasional atau

Dalam pendekatan pelayanan, bupati juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan bupati, yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat dan tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.

Dalam konteks hubungan kepala daerah dengan DPRD, guna perumusan dan implementasi kebijakan publik, peranan Bupati sangat strategis, bukan hanya untuk merumuskan dan mengambil inisiatif, tetapi juga untuk mempengaruhi pengambilan keputusan yang dihasilkan. Bupati sebagai puncak suatu piramida hierarki administratif, memiliki peranan dalam menjalankan keseluruhan peraturan daerah yang dibuat bagi pemerintah daerah yang lebih tinggi atau badan perwakilan daerah. Dengan demikian ia mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat keputusan yang diperlukan untuk menjalankan peraturan dari unit pemerintahan yang lebih tinggi.³

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara yang besar seperti Indonesia akan mengalami kesulitan jika pemerintahannya dilaksanakan secara sentralisasi. Pemerintah nasional akan menanggung beban yang berat jika semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Luasnya wilayah dengan kondisi geografis, budaya, agama, adat dan kesukuan yang berbeda-beda merupakan hambatan dalam penyelenggaraan pemerintahan terpusat.

Hal lain yang menjadi hambatan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara terpusat adalah faktor politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan dan keamanan. Dalam faktor politik dominasi yang sangat kuat oleh pemerintah pusat akan melahirkan perasaan tertekan dan terjajah oleh pemerintah daerah.

Secara faktual pentingnya dilaksanakan pemerintahan daerah dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan berikut:

1. Adanya perbedaan daerah dalam sistem sosial, politik dan budaya

Umumnya kesatuan masyarakat daerah telah tumbuh, berkembang dan eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum sebelum terbentuknya negara nasional. Kesatuan masyarakat hukum ini telah mengembangkan lembaga sosial untuk mempertahankan keberadaannya. Lembaga sosial yang dikembangkan mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Melalui proses yang panjang terbentuklah karakteristik yang khas pada masyarakat yang bersangkutan dilihat dari lembaga politik, sosial dan budayanya.

Munculnya komunitas yang berbeda-beda tersebut tak lepas dari sejarah perkembangan komunitas yang bersangkutan. Sebuah komunitas yang berkembang berdasarkan nilai-nilai tertentu. Kondisi alamiah menjadi fakta politik, sosial dan budayanya selanjutnya dipengaruhi lembaga-lembaga formal yang dibentuk negara. Oleh karena itu negara perlu menanggapi fakta tersebut dengan menyelenggarakan sistem

pemerintahan daerah. Dengan menempuh cara ini maka struktur lembaga formal akan diperkuat.

2. Upaya untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat

Secara umum tujuan dibentuknya negara adalah menciptakan masyarakat adil dan makmur. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan perangkat kelembagaan yang disebut administrasi publik/negara. Melalui sistem administrasi publik tujuan menciptakan masyarakat adil dan makmur dapat diselenggarakan melalui proses-proses tertentu yang wujud nyatanya adalah pemberian pelayanan publik. Sistem pemerintahan daerah memberi pemecahan atas persoalan tersebut. Dalam sistem pemerintahan daerah pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan kepentingan dan aspirasinya.

3. Menciptakan administrasi pemerintahan yang efisien

Penyelenggaraan pemerintahan dengan cara terpusat akan melahirkan hierarki dan rantai komando yang panjang. Dengan adanya hierarki dan rantai komando yang panjang maka pengendalian, koordinasi dan evaluasi akan sulit dilaksanakan. Kelemahan dibidang pengendalian, koordinasi dan evaluasi tersebut membuat sistem administrasi tidak efisien. Perencanaan yang diputuskan di pusat dan dilaksanakan di daerah pengawasannya tidak efektif karena jarak antara pembuat rencana dengan pelaksana terlalu jauh.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan

... adalah masalah adalah masalah yang berkaitan

dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan dan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan dan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah berkehendak meletakkan suatu garis politik otonomi baru menurut asas desentralisasi.

Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu.

Pemerintahan daerah merupakan pemerintahan yang

dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan) dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. De Guzman dan Taples menyebutkan unsur-unsur pemerintahan daerah yaitu :⁴

1. Pemerintahan daerah adalah sub divisi politik dari kedaulatan bangsa atau negara
2. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum
3. Pemerintahan daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan
5. Pemerintahan daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*self-local government*). Pemerintahan daerah otonom adalah pemerintahan daerah yang badan pemerintahannya dipilih oleh penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional.

Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hirarkis tetapi sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, hubungan

antara sesama organisasi publik. Daerah yang menerima penyerahan wewenang dari pusat dengan cara desentralisasi menjadi daerah otonom. Daerah ini disebut daerah otonom karena penduduknya berhak menatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan prakarsanya sendiri. Maksudnya daerah tersebut memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya yang diperbolehkan oleh undang-undang tanpa mendapatkan campur tangan langsung dari pemerintah pusat.

Posisi pemerintah pusat hanya mengarahkan, mengawasi dan mengendalikan agar penyelenggaraan otonominya tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Daerah otonom terbentuk karena adanya desentralisasi. Dengan desentralisasi terbentuk sebuah daerah dengan batas-batas yang jelas, yang masyarakatnya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum. Karena itu daerah ini dapat melakukan tindakan hukum seperti memiliki harta benda, menuntut dan lain-lain. Untuk melakukan tindakan hukum, daerah otonom diwakili oleh kepala daerahnya. Kedudukan daerah otonom yang dapat menjadi subyek hukum/melakukan tindakan hukum menjadikan daerah otonom dianggap sebagai *rechtperson* yaitu dianggap seperti orang.

Contoh daerah otonom adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut

... ini berbeda dengan status kabupaten dan

kota dibawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Di bawah undang-undang ini kabupaten dan kota disamping sebagai daerah otonom juga sebagai daerah/wilayah administrasi. Jadi campuran antara daerah otonom dengan daerah administrasi, bukan daerah otonom penuh.

Perbedaan daerah otonom dengan otonomi daerah adalah daerah otonom menunjuk pada daerah/tempat (geografi) sedangkan otonomi daerah menunjuk pada isi otonomi/kebebasan masyarakat. Otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Bupati dalam Rangka Pelaksanaan Pemerintahan di Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan pengetahuan guna pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Tata Negara

... dapat mengembangkan pemahaman tentang

Pemerintahan Daerah terutama mengenai Peranan Bupati dalam Rangka Menjalankan Pemerintahan di Kabupaten Muna.

2. Bagi Pembangunan

Penelitian ini juga diharapkan berguna sebagai masukan bagi berbagai pihak khususnya masyarakat di Kabupaten Muna yang mempunyai hubungan secara dekat dengan permasalahan pemerintahan daerah. Dengan penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat bagi diri penulis sendiri maupun bagi mereka yang membacanya.

F. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian kepustakaan

Penelitian dengan cara mempelajari atau membaca buku-buku literatur atau peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pokok materi yang diteliti.

b. Penelitian lapangan

Penelitian dilakukan dengan cara mengadakan penelitian langsung kepada para responden yaitu ke instansi-instansi yang ada relevansinya dengan penelitian dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun lisan.

2. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari lapangan dengan cara wawancara dengan nara sumber menyangkut hal-hal yang dibutuhkan bagi penulisan karya ilmiah ini.
- b. Data sekunder, yaitu data yang berasal dari buku, jurnal, Koran, majalah, website dan lain-lain. Data sekunder ini terdiri dari :
 - 1) Bahan hukum primer yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan termasuk norma dasar, peraturan dasar.
 - 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer
 - 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Muna dengan responden:

- a. Bupati Kabupaten Muna
- b. Ketua DPRD Kabupaten Muna

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian akan disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk memperoleh dan melihat gambaran

..... tentang Daerah Bupati dalam rangka Menjalankan Pemerintahan di

5. Analisis Data

Teknis analisis data dilakukan dengan yuridis kualitatif, data

.. . . .