

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Terkait dengan Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut, maka jelaslah bahwa suatu daerah berhak untuk menjalankan otonomi rumah tangganya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peranan yang selama ini dilakukan Pemerintahan Kabupaten Kutai Timur dalam melaksanakan Otonomi Daerah sebagai daerah otonom telah mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Kabupaten Kutai Timur pada prinsipnya mengatur Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, sehingga mendorong memberdayakan masyarakat daerah Kutai Timur.

Kabupaten Kutai Timur merupakan salah satu wilayah hasil dari pemekaran dari Kabupaten Kutai. Yang mana pemerintahan Kabupaten Kutai Timur sudah cukup berhasil dalam melaksanakan Otonomi Daerah, dilihat dari pendapatan masyarakatnya serta pemerintahan Kabupaten Kutai Timur

dalam peningkatan Sumber Daya Manusianya sangat diperhatikan misalnya pendidikan yang ada di Kutai Timur digratiskan oleh pemerintahan daerah tersebut bahkan ada salah satu perguruan tinggi pun digratiskan.

Dilihat dari sumber daya alam bahwa potensi bahan tambang yang dimiliki Kutai Timur membuat struktur ekonomi Kabupaten ini masih bertumpu pada sektor pertambangan yang didominasi oleh migas dan batu bara serta Pemerintah Kabupaten Kutai Timur mulai mencanangkan arah pengembangan daerahnya yang berbasis dalam sektor pertanian dalam arti luas yakni agribisnis dan agroindustri strategi kemudian dituangkan dalam Program Gerakan Daerah Pengembangan Agribisnis (Gerdabangagri) untuk mengimbangi pendapatan daerah dari hasil tambang tersebut untuk masa akan datang.

Sumber pendapatan daerah merupakan sumber keuangan daerah yang diperoleh dari wilayah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak, daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan hasil daerah yang sah. Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sudah memberikan hasil yang baik dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan diharapkan Undang-Undang ini dapat memperbaiki perekonomian yang lebih baik dalam melaksanakan Otonomi Daerah.

Secara struktural Kabupaten merupakan instansi pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat karena itu langkah-langkah memberikan

otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah kabupaten adalah sangat wajar dimana masyarakat sangat membutuhkan bimbingan dan pelayanan yang baik bagi pengembangan daya kreatifitas agar menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maju dan bermutu.

Otonomi Daerah adalah sebuah tombak bermata dua, dapat membawa Kabupaten atau kota pada kinerja yang lebih baik, tetapi sebaliknya dapat membuat Kabupaten atau kota yang semakin buruk. Tergantung pada kualitas implementasinya, jika kewenangan dalam membelanjakan anggaran memang benar-benar digunakan untuk memperjuangkan kepentingan publik bukan untuk kepentingan elit birokrasi, dan politik. maka pelaksanaan Otonomi Daerah dapat memberikan kabar baik bagi pembangunan daerah tersebut, bahkan sebaliknya jika anggaran digunakan untuk memberdayakan elit politik dan birokrasi dan gagal membuat masyarakat melakukan kontrol secara efektif terhadap jalannya pemerintah, maka Otonomi Daerah tersebut dapat memberikan kabar buruk dalam melaksanakan pemerintahan daerah tersebut.

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dimana Peranan Kepala Daerah diharapkan mampu untuk memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional di mana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan yang demokrasi keadilan dan pemerataan kesejahteraan masyarakatnya serta memelihara hubungan yang serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah, sejalan dengan hal tersebut diatas diperlukan seorang figur Kepala Daerah yang mampu

mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan serta sanggup melakukan perubahan untuk menuju pemerintahan yang lebih baik.

Asas desentralisasi bermakna membagi kewenangan kepada Pemerintah Daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan adanya model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan<sup>1</sup>.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikatakan yang dimaksud Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Sedangkan yang dimaksud kewenangan otonomi luas adalah keleluasan pemerintah dalam menjalankan dan mengatur sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dirumuskan pokok permasalahan yaitu: Bagaimanakah Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Kabupaten Kutai Timur?

---

<sup>1</sup> J. Kaloh. 2003, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Prilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 1.

### C. Tinjauan Pustaka

Dilihat dari pengalaman penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat panjang, sebagaimana dijelaskan diatas sudah seharusnya memberikan pelajaran yang bermanfaat bagi pembentukan kebijaksanaan pemerintahan yang baru sebagaimana diwujudkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana diharapkan agar dapat memulihkan kembali perekonomian masyarakat di daerah serta memberdayakan masyarakatnya untuk berpartisipasi dalam perkembangan pembangunan serta menjamin Keutuhan Negara Republik Indonesia.

Kewenangan Otonomi Daerah di dalam suatu Negara Kesatuan tidak boleh diartikan sebagai kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah<sup>2</sup>.

Sebenarnya pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Negara kesatuan Republik Indonesia essensinya sudah terakomodir dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (1) Negara Kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang, ayat (2) Pemerintahan Daerah, Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 2.

Di dalam pasal 18 tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengutamakan asas desentralisasi. Dimana Undang-Undang ini menghendaki adanya penyelenggaraan otonomi yang utuh dan bulat kepada Kabupaten dan Daerah serta Daerah Kota.

Tentu saja, pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritis atau empirik, dengan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mengadopsi dan mewujudkan pemerintahan yang federalistik, maka memang sebagai alternatif adalah dengan memilih bentuk Negara Kesatuan dengan Penyelenggaraan Pemerintahan atas dasar Prinsip-prinsip desentralisasi, yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala dimensinya antara Pemerintahan Nasional dan Daerah<sup>3</sup>.

Akan tetapi, pembangunan daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di daerah baru berjalan kalau sejumlah prasyarat dapat dipenuhi, terutama oleh penyelenggara pemerintahan di daerah yaitu pihak legislatif, dan eksekutif di daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta DPRD-DPRD Propinsi, Kabupaten, dan Kota)<sup>4</sup>.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam Negara Kesatuan yang menggunakan asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>3</sup> H. Syaekani, HR., 2004, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset, hlm. 19.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 218.

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan.

Tujuan pemberian Otonomi Daerah kepada daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut maka kepada pemerintah perlu diberi wewenang untuk melaksanakan urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya<sup>5</sup>.

Menurut pengertian tentang Negara, yang disebut Negara kesatuan adalah bahwa, dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 pada Pasal 1 dan 2 mengatakan "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu Negara hukum yang berbentuk kesatuan, rakyat diberi kewenangan penuh melalui wakil-wakilnya dan Negara merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan". Sedangkan pemisahan kekuasaan adalah adanya pemisahan yang tegas dari pemerintah tentang Negara dan agama dan setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di hadapan hukum untuk berperan serta dalam pemerintahan<sup>6</sup>.

Otonomi Daerah merupakan daerah kewenangan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-

---

<sup>5</sup> Iskandar, 1990, *Hukum Tata Negara Bidang Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, hlm. 3.

<sup>6</sup> Zamzuri, 1998, *Teori Umum tentang Negara*, Yogyakarta, hlm. 97.

undangan. pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada perubahan ketiga menjelaskan, pada prinsipnya menyebutkan bahwa sentralisasi kekuasaan dari pemerintahan tidak dapat dibenarkan oleh karena asas hukum pembentukan pemerintahan lokal menganut asas desentralisasi.

Sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada administratif aspek (aspek administrasi Negara). Namun dilihat dari konteks *Sharing of Power* (pembagian kekuasaan), dalam praktiknya kedua istilah tersebut mempunyai keterikatan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai Otonomi Daerah, tentu berhubungan dengan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah. Demikian pula sebaliknya<sup>7</sup>.

Disamping itu melalui otonomi luas, 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. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Otonomi Daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik

---

<sup>7</sup> Ryaas Rasyid, 2000, *Perspektif Otonomi Luas dalam Buku Otonomi atau Federalisme*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 78.



Indonesia. aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah, atas dasar Keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan dengan dekonsentrasi<sup>8</sup>.

Kesejahteraan warga Kabupaten juga ditentukan dengan adanya kuantitas dan kualitas pelayanan publik yang dikategorikan kedalam pelayanan publik disini adalah hanya yang diprakarsai dan dibiayai oleh Pemerintah Daerah yang otonom, pelayanan publik dalam imfrastruktur dan kebutuhan dasar manusia yang diberikan oleh pemerintahan daerah otonom kepada warga daerah, akan sangat mempengaruhi makna daerah otonom bagi warga daerah, serta kesejahteraan warga daerah juga ditentukan oleh lingkungan fisik taman dan penghijauan, sumber pendapatannya dan pelayanan publik tersebut serta sumber daya manusianya.

“Otonomi Daerah merupakan bagian dari sistem politik yang diharapkan memberi peluang bagi Warga Negara, agar lebih mampu menyumbangkan daya kreatifitasnya dengan demikian, Otonomi Daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi dan reformasi ini. Tanpa Otonomi

---

<sup>8</sup> Sujamto, 2000, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Jakarta, Balai Aksara dan Pustaka, hlm. 93.

Daerah, masyarakat akan mengalami kesulitan menempatkan diri sejajar dengan manusia lain di berbagai Negara pada saat perdagangan bebas mulai berlaku.<sup>9</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk dapat mengetahui dan mengkaji Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Kutai Timur.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat untuk:

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pelajaran serta sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara pada umumnya dan khususnya terhadap Peranan Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Kutai Timur.

##### **2. Bagi Pembangunan**

Memberikan Sumbangsih Pemikiran dalam Rangka Pengembangan Daerah Terhadap Peranan Pemerintah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

---

<sup>9</sup> Soenyono, 2000, *Otonomi Daerah Perspektif Teroris dan Praktis*, Yogyakarta, Bigraf Publissing, hlm. 105.

## **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. Metode yang digunakan dalam hal ini dengan menggunakan metode studi kepustakaan.

#### **b. Penelitian Lapangan**

Penelitian dilakukan dengan cara mengamati secara langsung obyek yang akan diteliti serta terjun langsung ke lapangan untuk memperoleh data yang diperlukan.

### **2. Teknik Pengumpulan data**

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari lapangan dengan cara wawancara dengan narasumber yang berkaitan dengan hal-hal yang dibutuhkan dalam penulisan ilmiah ini.
- b. Data skunder, yaitu data yang berasal dari buku-buku literatur, tentang peraturan daerah dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok materi yang diteliti. Data sekunder terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan, termasuk norma dasar Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan

Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu terdiri dari Penelitian, buku-buku literatur Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah, ataupun juga buku-buku petunjuk yang ada hubungannya dengan obyek penelitian
- 3) bahan hukum tersier, yaitu berasal dari kamus-kamus

### **3. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di kabupaten kutai timur dengan responden:

- a. Bupati Kabupaten Kutai Timur
- b. Sekretariat Daerah Kabupaten Kutai Timur
- c. Dinas Pendapatan Daerah
- d. Bagian Organisasi dan Tata Laksana

### **4. Teknik Pengolahan Data**

Data yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian dikumpulkan dan disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Kutai Timur.

## **5. Teknik Analisis Data**

Data yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian, akan dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.