

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh Rakyat. Negara Indonesia yang besar dan luas dari segi geografis serta terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi dengan laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi yuridis konstitusional, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi syarat bisa dikatakan sebuah negara haruslah mempunyai yaitu yang pertama adanya wilayah, kedua adanya rakyat, ketiga adanya pemerintah yang berdaulat.¹

Di dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat, akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang di desentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.²

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1998), h. 7

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2009), h. 43

Desentralisasi pemerintah yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah yang bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangganya serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak, retribusi daerah dan lain-lain pemberian.³

Konsep Negara Indonesia seperti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian, merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.⁴

Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan wewenang dari kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan yang memiliki tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut

57 ³ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2011), h.

⁴Ade Saptomo, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, (Jakarta : PT.Grasindo, 2010), h. 1

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi yang merupakan wewenang kepala daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

Kepala daerah dalam menyelenggarakan wewenang sebagai pemimpin daerah terhadap pemerintah daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mengatakan :

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk di bahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda dan perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
5. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangan-undangan
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah

7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan.⁵

Penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif, pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat didalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah.

⁵Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 65

Pada era reformasi membawa angin segar bagi masyarakat Riau pada umumnya dan Kota Pekanbaru khususnya. Dimana masyarakat Riau mulai bisa bersuara atau menyuarakan keinginan dan aspirasinya melalui kelompok-kelompok reformasi serta kalangan intelektual Riau, masyarakat Riau mulai menuntut pembagian hasil kekayaan alamnya atau pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah, dari hasil minyak Riau 10 % dapat dimanfaatkan guna pembangunan Riau. Sejak otonomi daerah dilancarkan dan adanya perimbangan keuangan tersebut, denyut pembangunan mulai dapat dirasakan, termasuk pembangunan Kota Pekanbaru sebagai pusat Pemerintahan Provinsi Riau.⁶

Masyarakat Riau pada umumnya dan Pekanbaru khususnya bisa berbangga diri ketika pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintahan daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang di jabarkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah mendatangkan berkah yang luar biasa bagi bumi lancang kuning, khususnya bagi pemerintah Kabupaten Kota yang ada di provinsi Riau.⁷

Dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kota Pekanbaru, dilaksanakan oleh pemerintah Kota Pekanbaru yang terdiri dari Walikota, DPRD Kota Pekanbaru, Sekretaris Kota

⁶Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru, *Pekanbaru Dalam Angka*, 2012, h. 63

⁷*Ibid*

dan Dinas-Dinas Kota Pekanbaru, yang menangani berbagai bidang dan sektor. Selain itu instansi-instansi Kota Pekanbaru ini juga mempunyai hubungan teknis substantif dengan instansi-instansi vertical. Kota Pekanbaru dalam melaksanakan roda pemerintahan dan pembangunan menjadi harapan untuk dapat menjawab permasalahan dan tantangan yang muncul sesuai dengan perkembangan sosial ekonomi, politik dan lainnya dalam masyarakat.

Seperti yang termuat dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 yang mengatakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan

- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.⁸

Berkenaan dengan hal tersebut tentunya peran kepala daerah menjadi hal yang penting dan utama dalam mendukung percepatan pembangunan Kota Pekanbaru yang sesuai dengan harapan semua pihak, tanpa dukungan dari kepala daerah atau pemerintah setempat tentunya pembangunan di segala bidang yang direncanakan tidak akan dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah digariskan.

Berdasarkan uraian kalimat diatas dapat dilihat kewajiban dan kedudukan kepala daerah khususnya walikota Pekanbaru salah satunya memelihara ketertiban, keamanan dan ketentraman masyarakat dan bersama dengan DPRD kota membuat peraturan daerah, tetapi dilihat dari fakta kenyataan yang timbul di tengah-tengah masyarakat atau di daerah Kota Pekanbaru masih banyak terdapat permasalahan yang masih belum terselesaikan oleh Walikota Pekanbaru dari susunan tata ruang kota yang masih banyak tidak mengikuti perda Kota Pekanbaru. Contoh kecilnya permasalahan banjir yang timbul setiap turun hujan disini seharusnya menjadi kebijakan walikota seperti yang termuat dalam pasal 2 dan 8 Perda Kota Pekanbaru No 10 tahun 2006 Tentang Pengelolaan Air, dimana banjir sangat meresahkan masyarakat yang sering kali menghambat pengendara sepeda motor dan

⁸Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

menyebabkan kemacetan sepanjang jalan, dan terlebih lagi permasalahan pembangunan pasar Cik Puan terletak di jalan Tambusai yang hingga saat ini masih belum kunjung terselesaikan, dari sini bisa dilihat bahwa kinerja kepala daerah Kota Pekanbaru masih kurang optimal, dapat diketahui bahwa pengelolaan pasar adalah salah satu tugas dari kepala daerah untuk mengatasainya yang termuat dalam pasal 1 ayat (9) Perda Kota Pekanbaru No 6 tahun 2012 Tentang Retribusi Pasar, dari sini dapat kita simpulkan bahwa tugas kepala daerah dalam pemerintahan Kota Pekanbaru masih kurang optimal dan masih menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi yang kita anut dan yang di tetapkan oleh undang-undang dasar 1945.

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, penulis sangat tertarik untuk mengangkat suatu permasalahan yang berhubungan dengan wewenang kepala daerah di Kota Pekanbaru dengan judul penelitian adalah sebagai berikut: **Wewenang Kepala Daerah Pemerintah Kota Pekanbaru Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi Berdasarkan UUNo 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.**

B. Batasan Masalah

Mengingat banyaknya persoalan yang mengitari permasalahan ini, maka penulis memfokuskan penelitian ini terhadap wewenang walikota Pekanbaru dalam suatu pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-

prinsip demokrasi berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

C. Rumusan Masalah

1. Apakah wewenang walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah sesuai dengan kaidah atau norma-norma berlandaskan asas otonomi daerah?
2. Bagaimana cara walikota dalam menerapkan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi?
3. Apa saja hambatan yang ditemukan oleh walikota dalam menerapkan wewenangnya sebagai kepala daerah di Kota Pekanbaru?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui wewenang walikota dalam menyelenggarakan kepemimpinan berdasarkan asas otonomi daerah di Kota Pekanbaru.
 - b. Untuk mengetahui cara walikota dalam menerapkan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi di Kota Pekanbaru.
 - c. Untuk mengetahui hambatan yang ditemukan oleh walikota dalam menerapkan wewenangnya sebagai kepala daerah di Kota Pekanbaru.

2. Manfaat Penelitian

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan tentang wewenang kepala daerah dalam menyelenggarakan kepemimpinan berdasarkan asas otonomi daerah di kota Pekanbaru.
- b. Untuk menambah informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis lainnya yang akan melaksanakan penelitian terhadap ruang lingkup yang sama.
- c. Sebagai bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi Fakultas Syariah dan Hukum dalam upaya meningkatkan serta pengembangan jurusan Ilmu Hukum.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yang mengambil lokasi di Kota Pekanbaru. Alasan penulis menjadikan lokasi ini, karena penulis mengamati lembaga ini merupakan lembaga penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Pekanbaru, yang mana disini penulis menemukan masalah di kota Pekanbaru menyangkut tentang wewenang dan tugas Walikota Pekanbaru terhadap penertiban ruang lingkup kota mengenai pembenahan pasar yang masih terbengkalai dan penanggulangan banjir yang kerap kali timbul setiap turun hujan, dan menimbang terhadap biaya dan waktu penulis yang sangat terbatas.

2. Jenis dan sifat Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah penelitian sosiologis, sedangkan sifat penelitian adalah bersifat deskriptif kualitatif. Menurut Soerjano Soekamto maksud dari diskriptif kualitatif ialah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin dan dalam hal ini tentunya akan memberikan gambaran tentang kepala daerah dan bagaimana sistem kepemimpinan serta wewenang kepala daerah dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan di Kota Pekanbaru.⁹

3. Subjek dan Objek Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi subjek adalah kantor Walikota Pekanbaru. Sedangkan objeknya adalah kepala daerah kota Pekanbaru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi di kota Pekanbaru, karena penulis menemukan masalah di kota Pekanbaru menyangkut tentang wewenang dan tugas walikota Pekanbaru terhadap penertiban ruang lingkup kota mengenai pembenahan pasar yang masih terbengkalai dan penanggulangan banjir yang kerap kali timbul setiap turun hujan, dan menimbang terhadap biaya dan waktu penulis yang sangat terbatas.

4. Sumber Data

Adapun jenis sumber data dalam penelitian di bagi kedalam 2 bagian yaitu sebagai berikut :

⁹Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI-Press, 2012), h. 10

- a. Data primer adalah data yang penulis peroleh secara langsung dengan mengajukan wawancara kepada Walikota Pekanbaru, kepada dinas Pekerjaan Umum (PU) dan pengelolaan pasar.
- b. Data skunder adalah data yang sudah jadi atau merupakan data yang sudah ada sebelumnya. Data sekunder merupakan data yang penulis peroleh dengan mengumpulkannya melalui buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta sumber lain yang berkaitan dengan masalah penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dapat dipercaya dan bisa dipertanggung jawabkan sehingga bisa memberikan gambaran tentang permasalahan secara menyeluruh maka penulis menggunakan alat pengumpul data yang penulis gunakan yaitu:

- a. Observasi yaitu pengumpulan data dengan pengamatan di lokasi penelitian untuk mendapatkan gambaran yang tepat mengenai subjek penelitian. Bentuk pengamatan yang penulis lakukan adalah secara langsung.
- b. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan cara memberikan pertanyaan secara langsung kepada responden agar informasi yang diperoleh akurat.¹⁰

¹⁰Masri Sigarimbun, *Metode Penelitian Hukum*, (Yogyakarta : PT Gramedia, 1987), h. 192

- c. Studi pustaka yang mana penulis mengumpulkan sumber dari buku-buku referensi yang berkaitan dengan masalah penulisan yang akan diteliti.

6. Metode Analisis Data

Adapun analisa yang akan penulis lakukan dalam penelitian ini terhadap data yang penulis peroleh dari hasil penelitian dikantor walikota di Kota Pekanbaru yang dikumpul serta hasil wawancara, kemudian untuk selanjutnya diolah dan disajikan serta dibahas berdasarkan permasalahan yang diteliti dalam hal bentuk uraian kalimat yang rinci, yang dihubungkan dengan ketentuan perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang berlaku.

Terakhir penulis mengambil kesimpulan secara induktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus yaitu data yang penulis dapat dari panitia pengawas pemilihan kepada dalil-dalil umum yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan dan peraturan pemerintah yang berlaku.

7. Metode Penulisan

- a. Deskriptif, yaitu menggambarkan masalah-masalah yang dibahas berdasarkan data yang diperoleh kemudian dianalisa.
- b. Deduktif, yaitu mengemukakan data-data yang bersifat umum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, dianalisa dan ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

- c. Induktif, yaitu, mengemukakan data-data yang bersifat khusus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, dianalisa dan ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

F. Sistematika Penulisan

Demi untuk terarahnya dan memudahkan dalam memahami tulisan ini, maka penulisan ini di bagi dalam lima bab yang semuanya itu merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan.

BAB I PENDAHULUAN, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN, di dalam bab ini penulis akan memberikan tentang sejarah Kota Pekanbaru, georafis dan demografis, kondisi pendidikan dan kondisi ekonomi.

BAB III TINJAUAN TEORITIS, menjelaskan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kewenangan pemerintahan daerah dalam kerangka demokrasi

BAB IV HASIL PENELITIAN, wewenang walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah sesuai dengan kaidah atau norma-norma berlandaskan asas otonomi daerah, cara walikota dalam menerapkan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan hambatan yang ditemukan oleh walikota dalam

menerapkan wewenangnya sebagai kepala daerah di Kota
Pekanbaru.

BAB V PENUTUP, menerangkan kesimpulan dan saran-saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN