

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemerintahan suatu Negara akan berjalan dengan baik apabila di dukung oleh lembaga-lembaga Negara yang saling berhubung satu sama lain dalam kesatuan untuk mewujudkan nilai-nilai kebangsaan sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan, dan tanggung jawab masing-masing.

Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, yang di bagi lagi atas daerah kabupaten atau kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki lembaga pemerintahan di daerah nya yang di atur oleh undang-undang. Penyelenggara pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pendekatan penyelenggaraan nya meliputi pemerintah pusat (atau biasa di sebut pemerintah) dan pemerintah daerah. Seperti perkataan dari Prof. Mr. Soernako yang menyebutkan bahwa Negara adalah Suatu jenis dari suatu organisasi masyarakat yang mengandung tiga kriteria, yaitu harus ada daerah, warga negara dan kekuasaan tertentu.¹ Dalam praktek nya penyelenggara pemerintahan dalam hubungan antar pemerintahan di kenal dengan beberapa konsep, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Oleh karena itu negara kesatuan republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan nya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di selenggarakan karena semua wewenang dan tugas pemerintah tidak dapat di

¹ Prof. Dr. I GDE Pantja Astawa & Dr. Suprin Na'a "*Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*",(Bandung : PT Refika Aditama, 2015). Hlm. 5

lakukan dengan menggunakan asas desentralisasi saja. Karena Negara Indonesia sebagai negara kesatuan tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan atau dionomkan sekalipun kepada daerah.²

Asas desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat (8) mengatakan “Desentralisasi adalah Penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi” seperti contoh adanya pemilihan kepala daerah melalui pilkada oleh masyarakat daerah, dan adanya DPRD untuk membuat kebijakan dalam lingkup wilayahnya masing-masing.

Asas dekonsentrasi juga disebut dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum” artinya asas dekonsentrasi adalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, seperti contoh di tingkat pusat ada yang namanya Kementerian Sosial, nah untuk menjalankan tugasnya di setiap daerah maka kementerian sosial membentuk dinas-dinas sosial di setiap daerah untuk menjangkau dan mempermudah dalam menjalankan tugas kementerian sosial itu sendiri.

² Penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Seperti halnya asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, definisi asas tugas pembantuan juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 1 Ayat (11) “Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi” seperti contoh tugas pembantuan dalam bidang perdagangan adalah pemerintah daerah membangun pasar sebagai bentuk kegiatan pembangunan dan pengembangan sarana distribusi.

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan pemerintah kepada daerah atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota, serta dari kabupaten atau kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi saja.³ Pemberian tugas pembantuan yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan dan pelayanan umum. Tujuan tugas pembantuan salah satunya adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, dan juga

³ Rauf Wahyunir, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Pekan Baru Riau: ZANAF, 2018). Hlm. 146

untuk membantu penyelenggaraan pemerintah dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang di berikan kepada daerah dan desa meliputi tugas-tugas pemerintah yang apabila di laksanakan oleh daerah atau desa akan lebih efektif dan efisien. Sedangkan tugas pembantuan yang di berikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten atau kota atau desa adalah sebagian tugas-tugas provinsi.⁴ Seperti contoh dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota dan bidang-bidang tertentu lain nya, termasuk juga tugas yang belum bisa di di laksanakan oleh pemerintah provinsi secara langsung.

Namun demikian, didalam pelaksanaanya suatu kebijakan dari pemerintah pusat belum ada kejelasan kapan suatu tugas atau pelimpahan wewenang tersebut masuk kedalam asas tugas pembantuan. Maka dari pendahuluan di atas, penelitian skripsi ini mengangkat sebuah judul “POLITIK HUKUM TUGAS PEMBANTUAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, Adapun rumusan masalah yang akan di kaji dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Politik Hukum Tugas Pembantuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia ?

⁴ *Ibid*, Hlm. 149

2. Bagaimana Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Melalui ada nya Tugas Pembantuan ?

1.3 Tujuan

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas dan permasalahan yang telah di rumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami Politik Hukum Tugas Pembantuan Dalam penyelenggaraan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Untuk mengetahui dan memahami Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Melalui ada nya Tugas Pembantuan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok pembahasan penelitian yang telah di paparkan dan di rumuskan permasalahan di atas, maka penelitian ini di harapkan memberikan kegunaan sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini nanti nya di harapkan dapat menjadi penambah wawasan pemikiran dan konsep yang berguna dalam ilmu hukum, baik secara hukum perundang-undangan, pemberlakuan dan pelimpahan wewenang suatu lembaga yang benar. Khusus nya dengan penelitian ini yang telah di paparkan di atas mengenai salah satu asas dari tiga asas dalam menjalankan pemerintahan, yaitu asas Tugas Pembantuan yang telah di sebutkan langsung dalam undang-undang.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini di harapkan dapat memperbanyak wawasan ilmu pengetahuan penulis dari sebuah karya ilmiah, khusus nya dalam tugas akhir ini. Di mana penelitian ini merupakan sarana yang baik dalam menerapkan ilmu yang telah di peroleh selama melaksanakan mata kuliah yang telah di sempurnakan dalam penulisan ini dengan demikian dapat juga memberikan sumbangsih yang nyata berupa konsep dan pemikiran terhadap pemerintah khusus nya, dan kepada seluruh akademisi umum nya.

1.5 Keaslian penelitian

Guna menunjukkan keaslian penelitian skripsi ini tentang Politik Hukum Tugas Pembantuan Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam sub bab ini di sajikan beberapa penelitian dengan tema yang sama akan tetapi memiliki pokok kajian yang berbeda, antara lain :

No.	Nama / Universitas	Judul	Permasalahan	Pembeda
1.	Ahmad Nizar Hadi / Universitas Jember	Kewenangan Camat Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-	Bagaimana kewenangan camat dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang	Yang di kaji oleh Ahmad Nizar Hadi dalam skripsi nya memiliki bahasan utama mengenai pelaksanaan

		Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah	Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dan Apakah hambatan normatif yang timbul terhadap pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah.	otonomi daerah lebih spesifik, dan hambatan-hambatan normatif dalam penerapan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Pembedanya adalah pokok pembahasan dalam kajian skripsi saya adalah pembahasan yang lebih umum dan tidak hanya mencakup dalam lingkup kecamatan saja, namun satu tingkat lebih atas
--	--	---	--	---

				yaitu dalam penerapannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah Khususnya Asas Tugas Pembantuan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2.	Wira Arizona / Universitas Sumatera Utara Medan	Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang	Bagaimana pengaturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di bidang perizinan dan bagaimana	Yang di kaji oleh saudara Wira Arizona dalam penelitiannya adalah terkait Peraturan Perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014

		Pemerintah Daerah Di Bidang Perizinan	kendala pengurusan perizinan penggalian C di Sumatera Utara.	tentang Pemerintah Daerah yang di khusus kan dalam perizinan pengalihan nya dan kendalanya. Terkait pembeda dalam penelitian saya adalah pembahasan nya mengenai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah namun di khususkan dalam Tri Asas dalam menjalankan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar
--	--	--	---	---

				Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3.	Hesti Alvionita / Universitas Bengkulu	Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia	Bagaimana Pengaturan Otonomi Khusus di Indonesia yang berdasarkan kepada Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Apa kriteria dalam pemberian Otonomi khusus di Indonesia	Yang di bahas oleh saudara Hesti Alviona dalam skripsi nya memang membahas terkait otonomi khusus menurut Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara luas, yang mana memang dalam pembahasan nya menngarah kepada tiga asas pelaksanaan pemerintahan, yaitu Asas

				Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan. Namun yang menjadi pembeda dalam penelitian skripsi saya adalah pembahasan yang di bahas secara spesifik dan di fokuskan kepada hanya salah satu asas saja, yaitu asas tugas pembantuan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun
--	--	--	--	---

				1945.
--	--	--	--	-------

1.6 Metode penelitian

Metode penelitian adalah sebuah cara untuk mendapatkan sebuah kebenaran data atau data yang valid, untuk mendapatkan suatu pemecahan permasalahan yang nanti nya gampang di pahami dan di pelajari.⁵ Adapun metode penelitian yang akan di sampaikan adalah :

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan di gunakan dalam skripsi ini adalah jenis penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian hukum kepustakaan yang di lakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk di teliti dengan cara di adakan penemuan terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.⁶

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian yang akan di gunakan dalam skripsi ini adalah *Statute Approach*, yaitu pendekatan secara perundang-undangan. Artinya dengan cara menelaah Peraturan Perundang-Undangan dan data yang berkaitan dengan isu hukum yang di bahas dalam penelitian ini.⁷ Selain menggunakan pendekatan secara perundang-undangan peneliti juga menggunakan pendekatan konsep, agar

⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2019, hlm. 6.

⁶ Soerjono dan Soekanto & Sri Marmudji, "*Penelitian Hukum Normatif*", (Jakarta : Rajawali Pers, 2001), hlm. 13-14

⁷ Haryono, Dalam Johnny Ibrahim. "*Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*". (Malang : Banyu Media, 2005). Hlm.118

dapat memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum di lihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangi nya.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini akan menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum, yaitu studi pustaka. Artinya pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan di publikasikan secara luas serta di butuhkan dalam penelitian hukum normatif.⁸ Teknik ini di lakukan dengan membaca, memahami dan mengutip, merangkum dan membuat catatan, mencari, menginventarisasi dan mempelajari serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang ada dan dapat di gunakan sebagai bahan rujukan hukum dalam penelitian ini.

1.6.4 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang di gunakan dalam penelitian ini ada tiga yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer, yaitu data yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sesuai dengan penelitian ini, yaitu :
 - a) Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

⁸ *Ibid*, Hlm. 122

- b) Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi atau biasa di sebut bahan pendukung dari bahan sekunder⁹. Yaitu Jurnal, Literatur serta Internet agar memperoleh rumusan masalah dan hasil bahasan yang bagus dan baik.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum pendukung untuk melengkapi penjelasan yang di dapat dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seperti kamus buku, kamus bahasa tanya jawab persoalan hukum dan ensiklopedia yang berkaitan dengan permasalahan yang di bahas, untuk mempermudah dalam memahami.

⁹ Peter Mahumud Marzuki, “*Penelitian Hukum. Jakarta*”. PT Kencana Prenadam edia Group. 2016. Hlm. 181.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan hukum dalam penelitian ini yang sudah di kumpulkan yaitu menggunakan metode analisis yang dominan ke arah kualitatif, yaitu dengan cara menjelaskan fakta-fakta yang di dasarkan atas hasil penelitian. Maka dari uraian tersebut akan di lanjutkan dengan metode deduktif yang diawali dari pembuatan teori, hipotesis, definisi operasional, instrumen dan operasionalisasi. Artinya dalam memahami suatu fakta yang ada maka harus mempunyai teori dan rencana sebelum melakukan penelitian. Dan juga agar mendapatkan substansi yang berkualitas maka analisis nya harus bersifat kualitatif, yaitu berdasarkan pada para ahli hukum, teori hukum, doktrin dan rumusan hukum.¹⁰

¹⁰ Meruy Hendrik Mezak, Jenis, “*Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum*”, (Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V, No. 3. Maret 2006), hlm. 94