

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, yang dibagi lagi atas daerah kabupaten atau kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki lembaga pemerintahan di daerah nya yang diatur oleh undang-undang. Sesuai dengan yang sudah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945) tepatnya pada pasal 18 ayat (1). Penyelenggara pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pendekatan penyelenggaraannya meliputi pemerintah pusat (atau biasa disebut pemerintah) dan pemerintah daerah. Seperti perkataan dari Prof. Mr. Soernako yang menyebutkan bahwa Negara adalah Suatu jenis dari organisasi masyarakat yang mengandung tiga kriteria, yaitu harus ada daerah, warga negara dan kekuasaan tertentu.¹ Dalam UUD NRI 1945 pasal 18 ayat (2) penyelenggara urusan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintahan dikenal dengan konsep otonomi dan tugas pembantuan yang kemudian diatur lebih anjut melalui undang-undang.

Undang-undang nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah adalah wujud dari adanya pasal 18 UUD NRI tersebut, yang kemudian mengalami beberapa kali pergantian, yaitu dicabut kemudian diganti menjadi Undang-Undang nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah,

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

kemudian dicabut lagi dan digantikan dengan Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah, diganti lagi dengan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dicabut dan diganti lagi dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan kemudian diganti lagi menjadi Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, namun Undang-undang 23 tahun 2014 diperbarui menjadi undang-undang nomor 9 tahun 2015 (selanjutnya disebut UU Pemda) yang sampai sekarang masih menjadi landasan dalam menjalankan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam menjalankan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka diperlukan asas otonom dan tugas pembantuan sebagai landasan dalam mengatur hubungan antar pemerintah, karena Negara Indonesia sebagai negara kesatuan tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah diotonomkan sekaligus kepada daerah.² Meskipun pada dasarnya pemerintah daerah ada untuk menjalankan regulasi dari pemerintah pusat. Otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam pengertiannya memiliki perbedaan yang sangat mendasar, yaitu otonomi daerah memiliki kebebasan dan kemandirian penuh yang meliputi asas dan cara menjalankannya, sedangkan tugas pembantuan kebebasan dan kemandiriannya hanya terbatas pada cara menjalankannya saja.³ Dalam UU Pemda pasal 1 ayat (11) *“Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi*

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

³ Bagir Manan, “Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945”

kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi”.

Dari uraian sebelumnya, melalui pasal 18 UUD NRI 1945 artinya menghendaki hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang bersifat hirarki, dalam pasal 379 ayat (1) UU Pemda menempatkan gubernur selain sebagai kepala daerah provinsi di wilayah yang bersangkutan, gubernur juga sebagai wakil pemerintah pusat. Yang mana hal tersebut berkali-kali disebutkan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam Pasal 1 ayat (9) dan (13), Pasal 4 ayat (1), Pasal 8 ayat (2), Pasal 10 ayat (2), Pasal 19 ayat (2) UU Pemda. Melalui ketentuan tersebut Gubernur mempunyai kedudukan ganda, yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai kepala wilayah yang bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang dipimpin, atau bisa disebut sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Selain kedudukan ganda gubernur juga memiliki kewenangan ganda, yang pertama yaitu wewenang yang melekat pada kepala daerah itu sendiri (delegasi yang terdekonsentrasi), delegasi yang dimaksud pemberian kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan tertentu pada badan pemerintah lain. Selain delegasi wewenang gubernur yang kedua disebutkan dalam pasal 91 ayat (1) UU Pemda yang menjelaskan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten atau kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki tugas dan wewenang yang disebutkan dalam pasal 91 ayat (2), (3) dan (4) UU Pemda. Tugas gubernur diantaranya yaitu mengordinasi dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan, monitoring, evaluasi, memberdayakan, memfasilitasi, evaluasi, pengawasan perda terhadap kabupaten/kota yang ada diwilayahnya.⁴ Sedangkan wewenang gubernur diantaranya yaitu membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturannya, memberikan penghargaan atau sanksi, menyelesaikan perselisihan antar daerah yang ada diwilayahnya dan memberikan persetujuan terhadap rancangan perda dan lain-lain.⁵

Gubernur sebagai perwakilan dari pemerintah pusat diwilayah yang bersangkutan maka gubernur wajib melaksanakan tugas dan urusan pemerintahan yang dikehendaki pemerintah pusat, termasuk urusan pemerintahan yang mekanismenya melalui dekonsentrasi dengan cara melimpahkan urusan pemerintahan kepada gubernur atau dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah urusan pemerintahan konkuren yang jika ditugas pembantuankan akan lebih efisien, akuntabel dalam mencapai strategis nasional, seperti contoh adanya dana bantuan operasional Kesehatan yang merupakan bantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mendukung operasinal puskesmas. hal tersebut tentunya memiliki persyaratan-persyaratan tertentu yang telah diatur dalam pasal 13 UU Pemda.

⁴ Pasa 91 ayat (2) UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah

⁵ Pasal 91 ayat (3) dan (4) UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah

Alur urusan pemerintahan yang ditugas pembantuankan yaitu dari pemerintah pusat (presiden yang dibantu oleh Menteri-menterinya) kepada pemerintah daerah provinsi atau kepada pemerintah kabupaten atau kota yang prosedur pengerjaan dan dana diberikan oleh yang memberi tugas dengan ditetapkan melalui peraturan Menteri atau kepala Lembaga non kementerian. Dan jika urusan pemerintahan yang ditugas pembantuankan yaitu dari pemerintah provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota atau memberikan kepada desa, yang prosedur dan dana nya juga diberikan oleh yang memberi tugas dengan ditetapkan melalui peraturan gubernur.⁶

Sedangkan pertanggung jawabannya yaitu jika yang menerima tugas pembantuan adalah pemerintah daerah provinsi maka gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi termasuk tugas pembantuan kepada presiden yang disampaikan melalui menterinya dan juga gubernur menyampaikan laporan keterangan pertanggung jawaban (LKPJ) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun jika yang menerima tugas pembantuan adalah pemerintahan daerah kabupaten/kota atau desa maka bupati/wali kota atau kepala desa menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota atau desa kepada gubernur (yang nantinya gubernur akan menyampaikan kepada presiden melalui menterinya) serta bupati/wali kota atau kepala desa juga menyampaikan LKPJ kepada DPRD.⁷ Yang mana penyampaian laporan baik dari pemerintah provinsi atau pemerintah

⁶ Lihat pasal 19-20 UU no 9 tahun 2015 perubahan kedua atas uu no 23 tahun 2014

⁷ Lihat pasal 69-71 UU no 9 tahun 2015 perubahan kedua atas UU no 23 tahun 2014

kabupaten/kota dilakukan setiap 1 tahun sekali paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Dari proses awal tugas pembantuan mulai dari tahapan-tahapan, perencanaan, serta penganggaran ditanggung oleh yang memberi tugas pembantuan pada proses akhir dalam pertanggung jawabannya yang menerima tugas pembantuan gubernur wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada yang memberi tugas (pemerintah pusat) yang menerima tugas pembantuan juga wajib menyampaikan LKPJ kepada DPRD sebagai mana yang telah disebutkan dalam pasal 71 ayat (2) UU Pemda, baik yang menerima tugas pembantuan adalah pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota.

Sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan yang diberikan kepada Gubernur harus dipertanggungjawabkan kepada Presiden melalui menteri, dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2022 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan sebagaimana Pasal 18 ayat (1) huruf (a) yang secara garis besar pertanggungjawaban tugas pembantuan oleh Gubernur dilakukan kepada Menteri/Kepala Lembaga pemerintah nonkementerian yang menugasi setelah melaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tembusan kepada menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibidang keuangan.

Hal itu tentu menjadikan sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan tersebut dilakukan kepada beberapa Menteri dan DPRD. Permasalahannya adalah

jika tugas pembantuan diberikan oleh Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian dan kementerian lainnya, apakah pertanggungjawaban tugas pembantuan ini dilakukan kepada Menteri (Kementerian Kesehatan, Pertanian dan lainnya) serta kepada Kementerian Dalam Negeri, atau justru hanya dipertanggungjawabkan kepada Menteri (Kementerian Kesehatan, Pertanian dan lainnya) saja tanpa harus kepada Kementerian Dalam Negeri. Selain mempertanggungjawabkan tugas pembantuan kepada Presiden melalui Menteri, pertanggungjawaban tugas pembantuan juga dilakukan kepada DPRD.

Dari uraian permasalahan diatas mulai dari pengaturan pertanggungjawaban tugas pembantuan kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri, serta sistem pertanggungjawabannya, Maka dari itu menarik untuk dikaji lebih dalam lagi mengenai beberapa permasalahan tersebut dalam perspektif asas dan teori yang ada, seperti Prinsip Tugas Pembantuan, Konseptual tugas pembantuan dan Teori Pertanggungjawaban.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka rumusan masalahnya adalah :

1. Bagaimana kedudukan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dengan Gubermur selaku kepala daerah otonom?
2. Bagaimana sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan Gubernur kepada pemerintah Pusat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan dan rumusan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji atau menganalisis kedudukan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dengan Gubernur selaku kepala daerah otonom.
2. Untuk mengkaji atau menganalisis sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan Gubernur kepada pemerintah Pusat.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok pembahasan penelitian yang telah dipaparkan dan dirumuskan permasalahan diatas, maka penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi penambah wawasan pemikiran yang teoritis dan konsep yang berguna dalam ilmu hukum, baik secara hukum perundang-undangan, pemberlakuan dan wewenang suatu lembaga yang benar. Khusus nya dengan penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan Gubernur kepada Presiden yang melalui Menteri-menterinya dan hubungan DPRD dengan pemerintah daerah dalam hal laporan pertanggungjawaban tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah (gubernur) kepada pemerintah dalam undang-undang nomor 9 tahun 2015 perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah

daerah dalam sudut pandang Prinsip Tugas Pembantuan, Konseptual tugas pembantuan dan Teori Pertanggungjawaban.

1.4.2 Kegunaan praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memperbanyak wawasan ilmu pengetahuan penulis dari sebuah karya ilmiah, khusus nya dalam tugas akhir ini. Dimana penelitian ini merupakan sarana yang baik dalam menuangkan ilmu yang telah diperoleh selama melaksanakan mata kuliah yang telah disempurnakan dalam penulisan ini dengan demikian dapat juga memberikan sumbangsih yang nyata berupa konsep dan pemikiran terhadap pemerintah khusus nya, dan kepada seluruh akademisi umumnya.

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Nama	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Perbedaan
1.	Kasad (Tesis Universitas Medan Area, 2007)	Fungsi Pengawasan DPRD dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Aceh Timur	Penelitian ini berfokus pada peran dan fungsi pengawasan DPRD terhadap dinas Pekerjaan Umum Daerah Kabupaten Aceh timur dalam perspektif pewujudan Good Governance.	Hal yang menjadi perbedaan yaitu penelitian ini lebih fokus terhadap sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan Gubernur kepada Menteri, hubungan DPRD dengan kepala pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam pertanggung jawaban tugas pembantuan.
2.	Aziz Said (Tesis, Universitas Hasanuddin)	Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pemerintahan Kelurahan dalam	Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan otonomi daerah	Hal yang menjadi perbedaannya adalah penelitian yang ini membahas tugas pembantuan secara

	Makassar, 2007)	Pelayanan Administrasi Masyarakat di Kabupaten Majene	ditingkat kelurahan serta factor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan otonomi daerah (studi kasus Kabupaten Majene)	spesifik baik pengaturan dan sistemnya, baik di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta hubungan antara pemerintah daerah secara horizontal.
3.	Andi Gafriana Mutiah (Universitas Hasanuddin Makassar, 2008)	Fungsi Pengawasan DPRD dalam pengelolaan APBD guna mewujudkan pemerintahan yang baik di kota Makassar	Penelitian ini berfokus pada fungsi pengawasan DPRD serta dampak pengawasan DPRD terhadap anggaran daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance) studi kasus kota makassar.	Hal yang menjadi pembeda adalah fungsi pengawasan DPRD dalam tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang ditinjau dari Prinsip Tugas Pembantuan, Konseptual tugas pembantuan dan Teori Pertanggungjawaban.

1.6 Metode penelitian

1.6.1 Jenis penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam tesis ini adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu suatu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti, Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa segala penelitian hukum

adalah penelitian yang bersifat normatif.⁸ Jenis penelitian ini digunakan untuk mempertimbangkan antara sistem pertanggungjawaban tugas pembantuan Gubernur kepada Menteri, hubungan DPRD dengan pemerintah daerah dalam hal tugas pembantuan, khususnya melalui Prinsip Tugas Pembantuan, Konseptual tugas pembantuan dan Teori Pertanggungjawaban.

1.6.2 Pendekatan penelitian

Pendekatan Penelitian yang akan digunakan dalam tesis ini adalah *Statute Approach*, yaitu pendekatan secara perundang-undangan. Artinya dengan cara menelaah Peraturan Perundang-Undangan dan data yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.⁹ Melalui pendekatan perundang-undangan nantinya penulis akan menelaah seluruh peraturan yang berkaitan dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah, tugas pembantuan serta hak dan kewenangan Gubernur sehingga menghasilkan jawaban yang memiliki landasan. Selain menggunakan pendekatan secara perundang-undangan peneliti juga menggunakan *Conceptual Approach*, yaitu pendekatan konsep, dilakukan dengan mengidentifikasi dan memahami segala konsep-konsep hukum yang ditemukan dalam doktrin-doktrin maupun pandangan-pandangan para sarjana.¹⁰ Pendekatan konsep digunakan penulis untuk menemukan jawaban permasalahan diataranya konsep tugas pembantuan dan konsep pertanggungjawaban. Kedua pendekatan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 35.

⁹ Haryono, Dalam Johnny Ibrahim. "*Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*". (Malang : Banyu Media, 2005). Hlm.118

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Surabaya Universitas: Air Langga , 2010), 139

tersebut digunakan untuk menilai aturan yang ada (diteliti), yang kemudian dilakukan analisa kritis terhadap ketentuan hukum positif terkait pengaturan pertanggungjawaban tugas pembantuan kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri, serta sistem pertanggungjawabannya dalam sudut pandang teori pertanggung jawaban.

1.6.3 Bahan hukum

Sumber penelitian hukum dalam penelitian ini terdapat 2 (dua) sumber penelitian hukum, yaitu sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi yang bukan publikasi dokumen hukum resmi, seperti buku, jurnal, kamus hukum dan lain sebagainya.¹¹

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi :

1. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
3. Undang – Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
4. Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: KENCANA, 2016), 181.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2022 tentang Dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
 6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2023 tentang penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Lingkup Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran 2024
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi atau biasa disebut bahan pendukung dari bahan sekunder¹². Yaitu Jurnal, Literatur serta Internet agar memperoleh rumusan masalah dan hasil bahasan yang bagus dan baik.

1.6.4 Teknik pengumpulan bahan hukum

Penelitian ini akan menggunakan tehnik pengumpulan bahan hukum studi pustaka. Artinya pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.¹³ Teknik ini dilakukan dengan cara membaca, memahami, mempelajari dan menganalisis peraturan perundang-undangan dengan pendekatan yang digunakan, yaitu *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*, Sehingga dapat menemukan bahan-bahan hukum baik primer maupun sekunder yang memiliki korelasi dan dapat menjawab isu hukum yang akan diteliti.

¹² Peter Mahumud Marzuki, “*Penelitian Hukum. Jakarta*”. PT Kencana Prenadam edia Group. 2016. Hlm. 181.

¹³ *Ibid*, Hlm. 122

1.6.5 Analisis bahan hukum

Teknik analisis terhadap bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah deduktif, yang merupakan cara menginterpretasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, peraturan-peraturan hukum, teori-teori hukum, doktrinm dan rumusan hukum.¹⁴ Khusus nya dalam hubungan DPRD dengan pemerintah daerah dalam hal laporan pertanggungjawaban tugas pembantuan yang diberikan oleh pemeritah pusat kepada pemerintah dalam undang-undang nomor 9 tahun 2015 perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah dalam sudut pandang teori pertanggung jawaban.

¹⁴ 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