

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas dan terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil serta mempunyai berbagai bahasa, etnis, kebudayaan, dan agama yang berbeda. Namun dengan adanya suatu kemerdekaan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, dimana negara tersebut menjadi suatu negara kesatuan yang berbentuk republik yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pernyataan tersebut dipertegas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

“Atas berkat rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”¹.

Menurut George Jellinek, negara adalah organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang telah berkediaman di wilayah tertentu². Dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pernyataan yang mempertegas bentuk negara Indonesia yaitu terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Indonesia juga mempunyai kedaulatan yang sepenuhnya berada

¹Lihat Pembukaan UUD 1945 Alinea 3

²Suharizal, *Bahan Ajar Pendidikan Kewarganegaran*, Anggrek Media, Padang, 2006,hal 25

di tangan rakyat sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Makna kedaulatan berada di tangan rakyat adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat³.

Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah Propinsi serta daerah Kabupaten dan Kota dimana tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai suatu pemerintahan yang disebut pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai aturan pelaksana dari aturan tersebut, maka dikeluarkanlah Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Atas dasar wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif. Istilah otonom berasal dari bahasa latin yaitu “Autos” yang artinya “sendiri”, sedangkan kata “Nomos” yang berarti “aturan”. Dengan demikian otonomi itu dapat disimpulkan sebagai aturan sendiri⁴. Adanya daerah otonom dan wilayah administratif merupakan suatu upaya pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Mengenai asas desentralisasi dan dekonsentrasi ini sudah dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang

³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hal 18

⁴Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal 15

Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang ini dijelaskan pada Pasal 1 angka 7 yang menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Untuk melaksanakan tugas dalam pelaksanaan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam suatu daerah baik itu daerah Propinsi, daerah Kota maupun daerah Kabupaten diperlukan adanya perangkat-perangkat daerah.

Perangkat daerah diatur dalam Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Perangkat daerah propinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, kecamatan dan kelurahan. Dalam ketentuan Pasal 121 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa sekretariat daerah merupakan perangkat daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa sekretariat daerah di samping melaksanakan tugas kesekretariatan untuk tugas-tugas dekonsentrasi. Konsekuensi dari pengertian dimaksud yaitu kedudukan, fungsi, dan wewenang serta tanggungjawab maupun tata kerja perangkat-perangkat di daerah tersebut juga

mengalami pergeseran yang dalam prakteknya dapat pula menimbulkan kesimpangsiuran.

Kedudukan sekretariat daerah memegang peranan penting dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah sehingga jajaran unit kerja yang terdapat dalam struktur pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik dan lancar. Namun bila kita perhatikan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia khususnya yang menyangkut pemerintahan daerah, maka sering terlihat penggantian peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pemerintahan daerah. Penyelenggaraan administratif yang berhubungan dengan seluruh pemerintahan daerah dilakukan oleh sekretariat daerah yang susunan dan pembiayaan ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan surat keputusan menteri dalam negeri. Sekretariat daerah dipimpin oleh seorang sekretariat daerah yang langsung di bawah pimpinan Kepala Daerah. Apabila kita perhatikan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya di daerah Kota Padangsidempuan bahwa tingkat keberhasilan Kota Padangsidempuan dalam menjalankan roda pemerintahan di bidang pemerintahan khususnya dan dalam rangka mewujudkan tertib hukum dan tertib administrasi pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari peranan sekretariat daerah kota Padangsidempuan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kota Padangsidempuan, Sekretaris Daerah sebagai salah satu perangkat daerah yang mempunyai peranan yang sangat besar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Sekretariat daerah kota mempunyai tugas membantu Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan

kepada seluruh perangkat daerah. Tugas dan wewenang sekretariat daerah diuraikan dalam tugas masing-masing bagian dan sub bagian yang ada pada lingkungan sekretariat daerah kota Padangsidempuan. Masing-masing bagian dan sub bagian bertanggungjawab kepada kepala bagian. Kepala bagian seterusnya bertanggungjawab kepada asisten sekretaris dan asisten ini bertanggungjawab langsung kepada Sekretaris Daerah.⁵

Berdasarkan argumen-argumen di atas, maka di sini penulis ingin mencoba untuk mengerti dan memahami bagaimana struktur organisasi dan mekanisme kerja yang ada pada sekretariat daerah Kota Padangsidempuan. Kalau kita lihat dalam prakteknya, begitu banyak jaringan kerja atau unit kerja yang bernaung di bawah sekretariat daerah seperti adanya bagian-bagian, sub-sub bagian dan lain sebagainya, sehingga tanpa adanya suatu penelitian maka tidak akan mungkin dapat dimengerti dan dipahami tentang hubungan bagian yang satu dengan sekretariat daerah ini dan bagaimana pula pertanggungjawabannya. Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk mengkaji secara sistematis dalam tulisan ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk membahas serta meneliti mengenai **“Kewenangan Sekretariat Daerah Kota Padangsidempuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”**.

⁵Wawancara dengan Bapak Purba, KaSubBag Kepegawaian, Sekretariat Daerah Kota Padangsidempuan, tanggal 12 Desember 2011.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka penulis dapat menyimpulkan beberapa masalah diantaranya sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan sekretariat daerah Kota Padangsidempuan dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Padangsidempuan?
2. Apa permasalahan yang dihadapi sekretariat daerah Kota Padangsidempuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Padangsidempuan?

C. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya tujuan utama penelitian ini adalah untuk pengembangan wawasan berpikir bagi penulis mengenai sekretariat daerah sehingga dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kewenangan sekretariat daerah Kota Padangsidempuan dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Padangsidempuan.
2. Untuk mengetahui permasalahan apa yang dihadapi dalam suatu penyelenggaraan kesekretariatan di sekretariat daerah Kota Padangsidempuan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Untuk dapat menambah dan memperluas pengetahuan dalam pembuatan karya-karya ilmiah serta penerapannya dalam ilmu pengetahuan hukum.

2. Untuk dapat dijadikan sebagai referensi bagi para pelaku pemerintahan khususnya bagian sekretariat daerah dalam melakukan tugasnya di pemerintahan.
3. Penelitian ini diharapkan jadi sumber informasi bagi pihak yang memerlukan.

E. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang dilakukan penulis dalam penulisan karya ilmiah ini yaitu :

1. Jenis Penelitian

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis. Adapun maksud melakukan penelitian secara yuridis sosiologis ini adalah suatu penelitian yang dilakukan terhadap data primer atau data dasar yang diperoleh langsung dari sumber pertama melalui lapangan⁶.

2. Sumber Data

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan 2(dua) sumber data, yaitu :

1. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek yang diteliti yakni hasil wawancara dengan responden.

⁶Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 116-117

2. Data Sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan, data dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat digolongkan atas :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu suatu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat yang mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan ini, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Daerah Kota dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padangsidempuan.
- d. Peraturan Walikota Padangsidempuan Nomor 43 tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Padangsidempuan serta Staf Ahli.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan atau artikel yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti penulis.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yakni berupa kamus besar bahasa Indonesia.

3. Tehnik Pengumpulan Data

a. Studi dokumen atau studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah suatu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang erat hubungannya dengan permasalahan yang akan diteliti, sehingga dapat menunjang dan membantu kelancaran pelaksanaan penelitian lapangan demi tercapainya tujuan dari apa yang diharapkan dalam penelitian ini.

b. Wawancara

Teknik pengumpulan data secara wawancara maksudnya pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mewawancarai responden. Wawancara yang akan penulis lakukan adalah melakukan wawancara bebas yang gunanya untuk melengkapi data yang diperoleh dalam penulisan karya ilmiah ini.

4. Analisis Data

Analisis Data yang penulis terapkan dalam tulisan ini adalah analisa data kualitatif. Adapun maksud analisa data kualitatif ini adalah pengelompokan data

yang terkumpul tidak berupa angka-angka atau dengan kata lain data yang muncul berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka⁷.

⁷Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal 77