

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berlakunya asas otonomi daerah memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri keperluan daerahnya.<sup>1</sup> Hal ini didasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah yang pada perkembangannya kemudian diganti dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut diharapkan dapat mewujudkan pemberian layanan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat secara maksimal dikarenakan penyempitan wilayah tanggung jawab (desentralisasi) pengelolaan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah memberikan kemudahan kontrol dibanding dengan sistem pengontrolan terpusat (sentralisasi). Dengan kata lain, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat.

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.<sup>2</sup> Hal ini sudah jelas diatur dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) terkait pemerintahan daerah. Selain untuk peningkatan pelayanan publik sasaran diberlakukannya kebijakan otonomi daerah adalah pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparatur pemerintahan di daerah.

Kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut perlu dikoreksi dan dikendalikan terus menerus oleh sistem hukum dengan memberikan perlindungan hukum baik bagi penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat. Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) tetap berada dibawah kendali hukum dengan adanya Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintah yang Layak<sup>3</sup> yang tertuang di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Upaya lain yang dilakukan untuk menjaga agar kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah tidak digunakan dengan sewenang-wenang adalah dengan diberikannya tugas pengawasan kepada lembaga-lembaga tertentu, seperti Ombudsman yang bertugas untuk melakukan pengawasan eksternal dan Aparat Pengawasan Internal Pemerintahan yang bertugas untuk melakukan pengawasan internal.

---

<sup>2</sup> Busrizalti, M, *Hukum PEMDA Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2013

Konstitusi Indonesia mengamanatkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara kesejahteraan bagi Indonesia terdapat dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat; *“Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”* “Jelas disini bahwa negara berkewajiban memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya dengan memberikan pelayanan, sarana maupun prasarana bagi masyarakat. Semua kebutuhan dasar masyarakat menjadi tanggung jawab negara, meliputi; pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kebutuhan administrasi dasar yang berhubungan dengan identitas diri, infrastruktur seperti jalan, irigasi maupun penyediaan sarana transportasi.

Pelayanan publik dalam konteks hukum dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu layanan.

Negara berperan sebagai aktor pertama dan utama yang bertanggung jawab dalam upaya pemenuhan hak-hak rakyat. Demikian juga pada proses reformasi sektor pelayanan publik, negaralah yang harus mengambil peran dominan.<sup>3</sup> Masyarakat berhak atas pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya.

---

<sup>3</sup> S.F. Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014

Pelayanan publik dapat dianggap sebagai salah satu upaya pemerintah untuk memenuhi hak tersebut sebagaimana Indonesia telah meratifikasi *International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights (ICESCR)* 1966.

Penyediaan infrastruktur berupa jalan dan jembatan ini merupakan salah satu tugas pemerintah daerah sebagai regulator dan pemegang monopoli layanan tingkat kabupaten dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>4</sup> Hal ini dijelaskan dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

“Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Pasal 6 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pada tingkat kabupaten, Bupati berperan sebagai pembina pelayanan publik yang berkewajiban untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab pelayanan publik.

Dalam menjalankan perannya tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur dibantu oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Lampung Timur sebagai instansi yang menerima tugas pembantuan dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Republik Indonesia.

---

<sup>4</sup>S.F. Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, Hlm. 66-67.

Pendelegasian wewenang tersebut bertujuan untuk menjaga kualitas pelayanan publik agar tetap optimal mengingat banyaknya tugas pemerintah daerah selain menyelenggarakan pelayanan publik.

Namun, dalam pelaksanaan pelayanan publik masih ditemui beberapa masalah terkait penyelenggaraan jalan daerah di Kabupaten Lampung Timur. Misalnya masih banyak didapati jalan yang mengalami kerusakan baik kerusakan ringan sampai kerusakan parah. Bahkan masih ada juga jalan lintas antar kampung yang dianggap belum layak untuk digunakan dan luput dari perhatian pemerintah. Jalan antar kampung tersebut masih berupa tanah merah dan kondisi jalan akan menjadi sangat licin apabila tergyur hujan. Hal ini jelas membahayakan para pengendara yang menggunakan jalan tersebut, tapi masyarakat tidak memiliki pilihan lain melainkan untuk menggunakan jalan tersebut karena jalan tersebut merupakan satu-satunya akses jalan yang dapat digunakan. Permasalahan tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan dan spekulasi tertentu. Misalnya, bagaimana prosedur penyelenggaraan jalan daerah di Kabupaten Lampung Timur? Apakah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang selaku instansi yang menerima tugas pembantuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Timur sudah menjalankan penyelenggaraan jalan daerah sesuai dengan standar pelayanan yang ditentukan? Apakah kerusakan jalan yang terjadi semata-mata dikarenakan kelalaian Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Lampung Timur? Ataupun ada pihak-pihak atau faktor-faktor lain yang menyebabkan kerusakan jalan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, penulis merasa perlu dilakukannya penelitian tentang:  
**“Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang  
Dalam Pekerjaan Proyek Yang Tidak Sesuai Dengan Spesifikasi Pekerjaan”**

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan dapat dibahas secara operasional dan sesuai dengan sasaran penelitian yang diharapkan maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Dalam Pekerjaan Proyek Yang Tidak Sesuai Dengan Spesifikasi Pekerjaan?
- b. Faktor apakah yang menjadi kendala Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Dalam Pekerjaan Proyek Yang Tidak Sesuai Dengan Spesifikasi Pekerjaan?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup terhadap permasalahan ini dititikberatkan pada Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Dalam Pekerjaan Proyek Yang Tidak Sesuai Dengan Spesifikasi Pekerjaan.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Penulis mempunyai tujuan untuk memberi arahan yang tepat dalam proses penelitian yang dilakukan agar penelitian tersebut berjalan sesuai dengan apa yang hendak dicapai, oleh karenanya ini dimaksudkan untuk tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Bagaimanakah Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Dalam Pekerjaan Proyek Yang Tidak Sesuai Dengan Spesifikasi Pekerjaan
- b. Untuk mengetahui kendala Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Dalam Pekerjaan Proyek Yang Tidak Sesuai Dengan Spesifikasi Pekerjaan

### **2. Kegunaan Penelitian**

Adapun Kegunaan yang diambil dari penelitian ini adalah:

- a. Kegunaan Teoritis
- c. Penulis berharap dengan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pendapat dan masukan terhadap Fungsi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang dalam Pekerjaan Proyek Jalan Daerah
- b. Kegunaan Praktis

Kegunaan penulisan dari penelitian ini adalah memberikan masukan bagi dinas terkait dalam rangka memberikan masukan terhadap Fungsi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang dalam Pekerjaan Proyek Jalan Daerah

## **D. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

#### **a. Teori Pertanggung Jawaban Hukum**

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban.<sup>5</sup> Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain.<sup>6</sup>

Sebuah konsep yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.<sup>7</sup>

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000, hlm 55

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm 57

<sup>7</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada Bandung: 2006 hlm 95

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm 81

Teori tradisional dibedakan dua jenis tanggung jawab (pertanggung jawaban) yaitu: tanggung jawab yang didasarkan atas unsur kesalahan, dan tanggung jawab mutlak.<sup>9</sup>

Situasi tertentu, seseorang dapat dibebani tanggung jawab untuk kesalahan perdata yang dilakukan orang lain, walaupun perbuatan melawan hukum itu bukanlah kesalahannya. Hal semacam ini dikenal dengan sebagai tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh orang lain. Teori tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) ketegori sebagai berikut:

- Tanggung jawab atasan
- Tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan orang-orang dalam tanggungannya
- Tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada di bawah tanggungannya.

KUHPerdata menjelaskan beberapa pihak yang harus menerima tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak lain sebagai berikut:<sup>10</sup>

- Orang tua atau wali yang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh anak-anak di bawah tanggungannya atau di bawah perwaliannya.
- Majikan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerjanya.
- Guru bertanggung jawab atas muridnya.

---

<sup>9</sup>*Ibid.* hlm.95

<sup>10</sup>Pasal 1367 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*

- Kepala tukang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh pekerja yang berada dibawahnya.
- Pemilik binatang bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh binatang peliharaannya.<sup>11</sup>
- Pemilik gedung bertanggung jawab atas ambruknya gedung kerana kelalaian dalam pemeliharaan atau karena cacat dalam pembangunan maupun tatanannya.<sup>12</sup>

Secara umum, prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut :<sup>13</sup>

1. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability based on fault*)

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum perdata khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUHPperdata. Secara umum, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban. Dengan kata lain, tidak adil jika orang yang tidak bersalah harus mengganti kerugian yang diderita orang lain.<sup>14</sup>

Perkara yang perlu dijelaskan dalam prinsip ini adalah defenisi tentang subjek pelaku kesalahan yang dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*.

---

<sup>11</sup>Pasal 1368 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>12</sup>Pasal 1369 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>13</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan konsumen*, PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008 hlm 92

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm 93

*Vicarious liability* mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang atau karyawan yang dibawah pengawasannya. *Corporate liability* memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*. Menurut doktrin ini, lembaga yang menaungi suatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga yang diperkerjakannya.<sup>15</sup>

Persoalan semacam ini tidaklah sederhana, karena dalam praktek belum tentu setiap pengangkut bersedia akan mengakui kesalahannya. Jika demikian, maka pihak penumpang, pengirim atau penerima barang atau pihak ketiga tidak boleh bertindak sepihak dan harus dapat membuktikan bahwa kerugian terjadi karena kesalahan pengangkut. Pembuktian tersebut dilakukan di Pengadilan untuk diputus oleh hakim.

## 2. Prinsip Praduga untuk Selalu Bertanggung Jawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Apabila pihak tergugat tidak dapat membuktikan kesalahan pengangkut, maka ganti rugi tidak akan diberikan.<sup>16</sup> Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan dikenal empat variasi:

1. Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm 94

<sup>16</sup>E Suherman, *Aneka Masalah Hukum Kedirgantaraan* (Himpunan Makalah 1961-1995), Mandar Maju, Bandung: 2000, hlm 37

2. Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian
3. Pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya
4. Pengangkut tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan penumpang atau kualitas barang yang tidak baik.
5. Prinsip Praduga untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab (*presumption nonliability principle*). Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas.<sup>17</sup>

Prinsip ini lebih diterapkan pada kasus-kasus seperti kasus yang dimana apabila terjadi suatu kecelakaan lalu lintas yang mempunyai peran aktif dalam melakukan pembuktian adalah pihak penggugat.

Berdasarkan penjelasan tersebut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, penerapan prinsip ini dapat dilihat dari Pasal 194 ayat (1) yang menyatakan bahwa perusahaan angkutan umum tidak bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga, kecuali jika pihak ketiga dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan Perusahaan Angkutan Umum sehingga ia dapat menuntut ganti kerugian yang ia derita.

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm 95

#### 4. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut. Ada yang mengatakan tanggung jawab mutlak adalah prinsip yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Sebaliknya tanggung jawab absolut adalah tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.<sup>18</sup>

Asas tanggung jawab mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban Perdata (*Civil Liability*).<sup>19</sup> Tanggung jawab perdata merupakan suatu instrumen hukum perdata dalam konteks penegakan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian pada kasus tersebut.

## 2. Konseptual

Konseptual adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti yaitu :

- 1) Pengertian Tanggung Jawab Hukum
- 2) Pengertian Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
- 3) Pengertian Tindakan Hukum
- 4) Pengertian dari spesifikasi pekerjaan proyek<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm 96

<sup>19</sup>Salim H.S, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, PT. Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hlm 45

<sup>20</sup> Abdulkadir Muhammad. 2006. *Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

## **E. Sistematika Penulisan**

### **I. PENDAHULUAN**

Bab ini membahas mengenai latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

### **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini akan dikemukakan tinjauan umum tentang Definisi mengenai Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang yang Tidak Sesuai dengan Spesifikasi Pekerjaan.

### **III. METODE PENELITIAN**

Bab ini diuraikan metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, yaitu tentang langkah-langkah atau cara yang dipakai dalam penelitian yang memuat tentang pendekatan masalah, sumber dan jenis data, dan pengolahan data serta analisis data.<sup>21</sup>

### **IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini terdiri dari uraian tentang Tanggung Jawab Hukum Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang yang Tidak Sesuai dengan Spesifikasi Pekerjaan.

### **V. PENUTUP**

Pada bab ini dibahas mengenai kesimpulan terhadap jawaban permasalahan dari hasil penelitian dan saran-saran dari penulis yang merupakan alternatif penyelesaian permasalahan yang berguna dan dapat menambah wawasan.

---

<sup>21</sup> Abdulkadir Muhammad. 2006. *Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti