

BAB III

**APAKAH KEPALA DAERAH BERTANGGUNG JAWAB ATAS IZIN
BERUSAHA YANG DI TERBITKAN OLEH LEMBAGA ONLINE
SINGLE SUBMISSION (OSS)**

3.1. Pengertian pertanggungjawaban

Secara etomologis, pertanggungjawaban berasal dari bentuk dasar kata majemuk tanggungjawab, tanggungjawab sebagai kata benda yang abstrak yang merupakan bentuk majemuk berasal dari dua suku kata, yaitu, tanggung dan jawab. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan arti tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, kalo terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya, bertanggung jawab adalah suatu yang dipertanggung jawabkan. Didalam teori hukum dikenal dengan pengertian tanggung jawab, pertama ialah pertanggungjawaban dalam arti sempit yaitu tanggung jawab tanpa sanksi. Yang kedua ialah tanggung jawab dalam arti luas, yaitu tanggung jawab dengan sanksi.³⁸

Tanggung jawab dalam istilah inggris dikenal dengan istilah liability, responsibility, dan accountability. Menurut Pinto, liability dan responsibility mengandung pengertian berbeda : istilah responsibility mengandung pengertian yang berbeda : istilah responsibility ditujukan bagi indicator penentu atas lahirnya suatu tanggung jawab, yakni standar yang telah ditentukan terlebih dahulu dalam

³⁸ Lukman Hakim, *filosofi kewenangan organ lembaga daerah, Perspektif Teori Otonomi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Pers Anggota IKAPI, 2012, Hlm 47-52.

suatu kewajiban yang harus ditaati, serta saat lahirnya tanggung jawab itu, sedangkan istilah liability, lebih menunjukkan pada akibat yang timbul dari akibat kegagalan untuk memenuhi standar tersebut, bentuk tanggung jawab diwujudkan dalam bentuk ganti rugi kerugian dan pemulihan sebagai akibat dari terjadinya kerusakan kerugian.

Webster Dictionary, memformulasikan pengertian *Accountability* sebagai : *The Staat Of Being Accountable, responsible, or lisible, Accountabiliness. Accountable :*

1. *Liabile, to be colled to account : answerable to a superior; as every man is accountable to God for his conduct.*
2. *Capable of being accounted for ; explicit able.*
3. *That may be counted ot counted (Obs)*

Accountability, mengandung pengertian dapat dipertanggung jawabkan, bertanggung jawab atau dikenakan tanggung jawab.

Dapat dipertanggungjawabkan :

1. Dapat dikenakan untuk diminta tanggung jawab : dapat menjawab kepada atasan, atau sebab semua orang adalah dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan atas tindakannya.
2. Mampu untuk diminta dipertanggungjawabkan secara tegas atau eksplisit.
3. Yang mungkindihitung atau untuk dihitung.

Selanjutnya Kohlers, *Dictionary, Or Accountant, Accountability* adalah :

1. *The Obligation of an employee, agent, or orther person to supply satisfactory report, often periodic, of action or of failure to act following delegated authority.*
2. *Hence, gorenmental accounting, the designation of the account or amount of a disbursing officer's liability.*
3. *The measure of responsibility or liability to another, expressed in tern of money, units of property, or other predetermined basis;*
4. *The obligation of evidencing good management, contro or other performance imposed by law, regulation agreement or costum.*

Accountability adalah :

1. Kewajiban pegawai, agen atau orang lain untuk menyediakan laporan yang memuaskan, secara berkala tentang tindakan atau failure to yang diikuti pemberian wewenang.
2. Kemudian akuntansi pemerintah tujuan dari tanggung jawab atau pembayaran sejumlah kewajiban petugas.
3. Ukuran tanggung jawab atau kewajiban lain dalam bentuk uang, unit kepemilikan atau bentuk lainnya.
4. Kewajiban membuktikan managemen yang baik, pengontrolan atau hasil lainnya dihadapan kemuka hukum, peraturan, persetujuan atau kebiasaan

3.2. Pertanggung Jawaban Dalam Penyelenggaraan pemerintah

Mirian Budiardjo, mengartikan Accountability sebagai pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandate untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandate. Dalam hal ini rakyat yang memberikan kekuasaan kepada pihak yang lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat inilah yang dinamakan kedaulatan rakyat. Lebih lanjut Accountability dapat ditafsirkan secara luas, yaitu sebagai pertanggungjawaban politik. Dalam system parlementer accountability dapat mengakibatkan jatuhnya eksekutif sebagai sanksi jika dianggap bahwa yang diberi mandate itu tidak melaksanakan kewajibannya untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam system presidensiil pemerintah tidak dapat dijatuhkan, tetapi sanksi dapat dijatuhkan dalam pemilu berikutnya pada saat presiden tidak dipilih kembali. Akan tetapi dalam dua kasus pertanggung jawaban merupakan syarat mutlak sebagai perwujudan dari konsep kedaulatan rakyat.

Dalam Negara demokrasi terdapat prinsip *geen macht zonder verantwoordelijkheid*, tidak ada kekuasaan tanpa suatu pertanggungjawaban prinsip tersebut dapat menggunakan logika terbalik yaitu apabila suatu kekuasaan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban maka pemerintah tersebut merupakan rezim yang otoriter atau kediktatoran. Meskipun diakui bahwa secara pertanggungjawaban dalam system pemerintahan hanya terdapat dalam tatanan politik kediktatoran atau otoriter.

Tetapi yang tidak didapati dalam kediktatoran atau otoriter adalah kebebasan menilai pertanggung jawaban dan konsekuensi yang dapat timbul dari pertanggung jawaban tersebut. Dalam system kediktatoran atau otoriter tidak ada kebebasan menilai, walaupun ada penelaian, semata-mata untuk menilai pembenaran segala tindakan pemerintah, begitu pula konsekuensi penilaian tidak dimungkinkan untuk sampai pada menyatakan tidak percaya pada pemerintah atau bersikap tidak akan memberi dukungan lebih lanjut dimasa yang akan datang.

Dalam system pemerintahan otoriter pemerintah menganggap dirinya adalah sumber segala tatanan yang berlaku seperti ungkapan, *I Etat cest moi* (aku adalah Negara), sehingga rakyat menjadi inferior dibandingkan pemerintah sebagai superior. Akibatnya bukan pemerintah yang tunduk pada rakyat tetapi sebaliknya rakyat yang tunduk kepada pemerintah atau penguasa. Sementara didalam system pemerintahan yang demokratis adalah system yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan ditangan rakyat. Semua proses pembuatan kebijakan public yang menyangkut kepentingan rakyat harus didasarkan pada kedaulatan ini. Kekuasaan pemerintah harus dilaksanakan secara bertanggungjawab karena itu lahir dari suatu lembaga yang dibentuk secara demokratis adalah lagi harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Dengan demikian pertanggungjawaban merupakan syarat mutlak yang harus ada pada pemerintah demokrasi walaupun *political, responsibility, is actuali some what ambiguous*.

Pertanggung jawaban kepada rakyat dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui wakil rakyat atau langsung kepada rakyat. System pertanggungjawabannya

melalui rakyat, parlemen melahirkan system pemerintahan parlementer. Pertanggungjawaban langsung kepada rakyat melahirkan system presidensiil. System pemerintah parlementer dapat berjalan pada bentuk pemerintahan kerajaan atau republic. Tidak demikian dengan system pemerintahan presidensiil yang hanya terdapat pada bentuk pemerintahan republic, yaitu pertanggung jawaban presiden sebagai penyelenggara pemerintahan. Pengertian pertanggung jawaban kepada rakyat ini mempunyai konotasi substantive dan konseptual. Berdemokrasi tidak cukup sekedar melaksanakan rangkaian tata cara dan upacara formal, bahkan juga tidak cukup melaksanakan ketentuan harfiah syarat legal dan konstitusional saja, manakala semangat keadilan dan kedaulatan rakyat tidak atau belum cukup tercermin.

3.3 Mekanisme Hubungan Pertanggung Jawaban Dalam Penyelenggaraan Pemerintah

Pengaturan hubungan pertanggung jawaban penyelenggaraan pemerintah tidak bersifat eksklusif, hubungan ini akan tampak dalam mekanisme, hubungan dibidang otonomi, tugas pembantuan, dekonsentrasi, susunan organisasi keuangan dan bidang pengawasan. mekanisme hubungan dibidang otonomi berinti pada system rumah tangga daerah, dalam system rumah tangga daerah akan tampak kedudukan masing-masing dalam pihak penyelenggaraan urusan pemerintahan. Selain itu hubungan dibidang ekonomi akan terkait pula dengan susunan organisasi, keuangan dan pengawasan. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hubungan tersebut, tidak diadakan uraian khusus mengenai hubungan pertanggungjawaban dalam dbidang

otonomi karena akan terangkum dalam system rumah tangga daerah dan hubungan pengawasan, keuangan dan lain-lain.

A. Mekanisme Hubungan Pertanggungjawaban Dibidang Tugas Pembantuan

Membantu menunjukka salah satu sifat bahkan hakikat hubungan antara pusat dan daerah, meskipun bersifat membantu dan tidak dalam hubungan atasan bawahan daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan di tingkat lebih tinggi, (de uitvoering van hogere regelingen). Daerah terikat diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Jika ditinjau dari kaitannya dengan tugas pembantuan desentralisasi dan hubunagn antara pusat dan daerah dibidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari :

1. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian seluruh dari pertanggung jawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan, dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi walaupun terbatas pada cara pelaksanaannya, karena itu daerah mempunyai

kebebasan untuk menentukan sendiri cara melaksanakan tugas pembantuan.

3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi yang mengandung unsur penyerahan overdragen bukan penugasan opragen, perbedaan kalo otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

B. Mekanisme Hubungan Pertanggungjawaban Di Bidang Pengawasan

Ditinjau dari hubungan pertanggungjawaban pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi, pembelenggu, desentralisasi. Untuk lebih menjamin kebebasan daerah timbul berbagai gagasan, ketentuan dan kebijakan pendoran pengawasan.

Secara umum dapat disebutkan bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukan suatu yang mesti dihindari, namun demikian pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan system rumah tangga daerah seperti dasar kenyataan dan kebebasan daerah untuk berprakasa.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa pengawasan perlu tetapi harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, ruanglingkup pengawasan dan atau pejabat badan yang berwenang melakukan pengawasan.

3.4. Landasan Pengaturan Dan Sistem Pembagian Urusan Dalam Pemerintahan Daerah.

3.4.1. Prinsip Dan Sistem Pengaturan Pembagian Urusan Daerah

Semenjak tanggal 18 agustus 2000, secara yuridis / normative Undang-undang No 22 Tahun 1999, tentang pemerintahan daerah tersebut berlaku sebagai Undang-undang, dimaksud dalam perubahan pasal 18 yaitu pasal 18 jis. Pasal 18 A dan pasal 18 B UUD 1945 masa berlaku III/Ketiga tentang pemerintahan daerah dan perubahan pasal-pasal lain yang berkaitan dengan arah atau prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia. Pertimbangan yang menjadi dasar pertimbangan tersebut seperti tertuang pada konsideran menimbang menimbang antara lain menyebutkan :

- a. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

- b. System pemerintahan Negara kesatuan RI menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia juga memberikan keleluasaan atau peluang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.
- c. Dalam menghadapi perkembangan keadaan, serta tantangan persaingan global, yang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip, demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keaneka ragaman daerah, yang dilaksanakan dalam rangka Negara kesatuan Republik Indonesia.³⁹

3.4.2. Pembagian Urusan Sumber Daya Nasional Bagi Daerah.

Uraian tentang pertimbangan menjadi dasar alasan penetapan UU No 22/1999 tentang pemerintahan daerah 7 mei 1999 tersebut, perlu dicermati dibagian pertimbangan pada rangkain kata-kata perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang dilaksanakan dalam rangka Negara kesatuan Republik Indonesia.

³⁹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Perspektif Teori Otonomi Dan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukun Dan Kesatuan, Setara Pers Anggota IKAPI*, 2012, Hlm 80-83

Pada bagian pertimbangan yang termasuk inti pertimbangan dimaksud dapat diperoleh gambaran mengenai pokok-pokok dan prinsip system pembagian urusan daerah menurut Undang-undang ini, yaitu tentang hajat atau kehendak menyelenggarakan otonomi daerah yaitu :

- a. Pemberian urusan dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.
- b. Pemberian urusan dengan kewenangan tersebut diatur secara proposional.
- c. Pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional bagi daerah.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah dimaksud dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian urusan dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah yang mengandung dua pengertian yaitu :

- a. Pemberian urusan kepada daerah dalam hal ini urusan otonomi daerah yang diberikan oleh Negara atau pemerintah pusat namun tidak semua melainkan sebagian urusan Negara Kesatuan RI, sehingga kata pemberian lebih berarti pembagian, namun tetap tidak mengurangi kedaulatan Negara atas hal-hal yang termasuk dalam pemberian atau pembagian urusan yang di maksud;

b. Pemberian atau pembagian urusan Otonomi yang luas artinya tidak senantiasa dibatasi, yang nyata artinya, sesuai dengan keadaan dan kemampuan nyata dari daerah, otonom yang bersangkutan atau yang bertanggung jawab artinya, penyelenggaraan otonom yang luas dan nyata tersebut dilaksanakan oleh daerah dengan bertanggung jawab, dalam hal ini bertanggung jawab kepada yang memberikan atau membagikan urusan tersebut, yaitu Negara atau pemerintah pusat, karena pemberian pembagian urusan dimaksud berdasarkan Undang-undang yang berarti sudah dengan persetujuan DPR RI.

Pemberian pembagian urusan otonomi daerah tersebut secara proposional, yang mengandung pengertian, bahwa pemberian pembagian urusan dimaksud memperhatikan proporsi yang berimbang masing-masing pihak, dalam hal ini pihak Negara atau bagian pemerintah dan pihak pemerintah daerah. Pengertian pemerintah daerah masih berbagi dalam tiga pihak yaitu pemerintah daerah provinsi, pihak pemerintah daerah kabupaten dan pihak pemerintah daerah kota, dalam setiap daerah provinsi, sudah tentu dengan memperhatikan pula pihak daerah yang termasuk kategori daerah istimewa, serta pihak desa dan satuan-satuan lain yang memilih otonomi sendiri. Berdasarkan hak-hak dan asal-usul yang bersifat istimewa, pembagian urusan otonomi daerah antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota.

Adapun penyebabnya adalah formalitas yang tercantum dalam pasal 2 ayat 1 juncto pasal 4 ayat 2 undang-undang tersebut, yang menetapkan prinsip daerah

provinsi daerah kabupaten dan daerah kota sebagai daerah otonomi yang berdiri sendiri dan tidak memiliki hubungan satu sama lain, ketentuan seperti ini menjadi hambatan hubungan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten dan daerah kota, serta kecamatan, kelurahan dan desa, sehingga menyebabkan ketidaklancaran, penyelenggaraan pemerintah daerah sampai desa, dan menyimpang dari asas-asas pemerintahan yang baik.

3.4.3. Implementasi Pembagian Kewenangan Dalam Pembagian Urusan Daerah Terhadap Organisasi Daerah

Ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 UU No 22/1999 tersebut berisis yang rumusan wilayah Negara kesatuan RI dibagi dalam daerah, provinsi daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom. Rumusan kalimat tersebut mengandung pengertian yang secara normative sangat berbeda dengan pengertian rumusan dalam butir a. penjelsan umur tersebut, Karena rumusan ketentuan pasal 2 ayat 1 undang-undang tersebut berdasarkan penafsiran gramatikal dalam kajian normative, mengandungarti bahwa wilayah Negara RI dibagi dalam tiga daerah yang berada pada area yang berbeda/ tidak tersusun bertingkat yaitu terdiri daerah daerah provinsi diluar daerah kabupaten serta daerah kabupaten atau kota yang tidak berada dalam daerah provinsi tertentu.

Pengertian tersebut tidak sesuai dengan konstruksi/ keadaan dari daerah yang sebenarnya, yaitu daerah provinsi berada pada area yang sama dengan area beberapa daerah kabupaten/kota tertentu dalam lingkungan daerah provinsi tersebut, atau

sebaliknya daerah kabupaten kota berada dalam area suatu daerah provinsi, jadi pengertian adalah konstruksi bersusun/bertingkat. Berkaitan dengan pengertian konstruksi bersusun / bertingkat dimaksud maka penduduk dalam suatu daerah dalah sama juga dengan totalitas penduduk daerah kabupaten dan daerah kota, dalam suatu daerah provinsi yang meliputi suatu daerah kabupaten dan daerah kota tersebut. Penjelasan umum UU No. 22/1999 butir b antara lain menyatakan bahwa UU Negara RI 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Hal tersebut telah ditentukan rinci TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan seterusnya dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu butir c dan d antara lain menegaskan tentang prinsip penyelenggaraan otonom daerah seperti tersebut dalam butir a dan butir e, antara lain menyatakan bahwa hal-hal yang mendasar dalam UU ini, adalah mendorong untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakasa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu UU tersebut menempatkan otonom secara utuh daerah kabupaten dan daerah kota.

Pernyataan daerah otonomi daerah secara utuh tersebut, seharusnya dalam pengertian tidak menyeluruh, karena konsep otonomi daerah dalam UU No. 22/1999 tetap harus memperhatikan keterbatasan kewenangan otonomi suatu daerah, dalam hal ini kabupaten atau kota dengan demikian berarti kata utuh dalam pengertian otonomi daerah tersebut adalah utuh dengan batasan atau tidak menyeluruh. Karena

masyarakat daerah kabupaten dan daerah kota merupakan pula masyarakat daerah provinsi, maka tidak dapat bertanggung jawab terhadap keberhasilan atau ketidakberhasilnya atau kegagalan kegiatan otonomi daerah kabupaten dan daerah kota dalam daerah provinsi tertentu bila daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota tidak ditempatkan dalam suatu susunan. Demikian pula karena area daerah otonomi provinsi sama dengan beberapa area daerah kabupaten dan daerah kota tertentu dalam suatu daerah provinsi yang bersangkutan maka akan terjadi kesulitan secara yuridis dan secara praktis bila suatu kegiatan otonomi daerah provinsi tidak perlu diketahui dan tidak bekerja sama dengan aparat daerah kabupaten dan daerah kota dalam daerah provinsi tersebut, seperti kecamatan/camat, kelurahan/lurah maupun desa. Berdasarkan analisis yang disebut terakhir, yang mengkaitkan juga area wilayah kecamatan dan kelurahan desa berada, selain dengan kabupaten kota tempat kecamatan dan kelurahan/desa berada juga dengan provinsi tempat kabupaten/kota tertentu berada, maka menjadi tidak rasional bila camat dan lurah hanya ditempatkan sebagai aparat kabupaten dan daerah kota dan tidak ada hubungannya dengan provinsi, yang memiliki juga kecamatan/ kelurahan, pimpinan camat dan lurah yang bersangkutan.

Sekalipun demikian hal tersebut secara normative memang tidak bisa suatu jabatan otonomi berada pada lebih dari suatu daerah otonomi. Jadi perlu ada perubahan pada posisi camat dan lurah.

3.5. Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik

3.5.1. Istilah asas berarti dasar prinsip, pedoman, pegangan, sedangkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dasar-dasar yang perlu diketahui oleh setiap orang dalam pelaksanaan hukum pemerintahan daerah. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintah daerah dalam arti luas di Indonesia adalah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik, asas keahlian dan kedaerahan, asas desentralisasi, asas desentralisasi, asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan pasal 1 angka 6 UU No 28 Tahun 1999 menyatakan : asas umum pemerintahan Negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesucilaan, kepatutan dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik pertama-tama diperkenalkan oleh komisi De Monchy di Negeri Belanda, dalam laporan dipergunakan istilah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, yang berkenaan dengan usaha peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah, kemudian dipakai oleh Van Der Griten dalam laporan tentang peradilan administrasi dan peradilan pelanggaran-pelanggaran disiplin dalam organisasi perusahaan. Istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan terjemahan dari istilah *algemene van behoorlijk bestuur*, dan istilah *general parcpiles of administration*, bahasa Inggris kemudian Wiarda memberikan perincian secara tersusun tentang unsur-unsur yang tercantum dalam jurisprudensi Hakim Administrasi dan Hakim peradilan Umum. Asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri atas lima unsur berikut :

- a. Asas kejujuran (fair play)
- b. Asas kecermatan (zorgvoldigheid)
- c. Asas kemurnian dalam tujuan (zuiverheid dan oogmerk)
- d. Asas keseimbangan (evenwichtigheid)
- e. Asas kepastian hukum (rechts zekerheid)

Memerhatikan pendapat Crinice le Roy, mengenai asas-asas umum ini, tampak bahwa dalam pelaksanaan perundang-undangan terdapat pembatasan mengenai freies ermessen, yakni pembatasan atas kebebasan, bertindak dipihak badan-badan pemerintahan, uraian tersebut disitir dan ditanggapi juga oleh Koentjoro Poerbopranoto yang telah memperkembangkan 13 asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang satu dan yang lainnya berkaitan dan mempunyai hubungan yang sesuai dengan perasaan yang dapat dikembalikan pada asas-asas : adil, jujur dan berdasarkan hukum. Salah satu ciri pokok Negara hukum ialah kewenangan dan penyelenggaraan pemerintahan oleh administrasi Negara, termasuk kedalamnya pegawai daerah, sebagai abdi Negara dan masyarakat, haruslah berdasarkan hukum dan terikat padanya. Bilamana dijalankan pasti akan tercipta pemerintahan yang kuat, bersih dan berwibawa. Sendi-sendi hukum yang tidak tertulis dan harus dilakukan oleh administrasi Negara dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dilapangan pemerintahan lazim disebut asas-asas umum pemerintahan yang baik, (algemene beginselen van behoorlijk bestuur).⁴⁰

⁴⁰ Pipin Syarifin, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia, di Lengkapi Undang-undang No. 32 Tahun 2004*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2005, Hlm 87-91

3.5.2. Asas keahlian dan Kedaerahan.

Pasal 17 UUD 1945 menyatakan :

1. Presiden dibantu oleh Menteri
2. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
3. Setiap Menteri mengimbangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Eks penjelasan umum angka VI UUD 1945 menegaskan bahwa :

Menteri-menteri Negara ialah pembantu Presiden, Menteri tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri Negara, Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kedudukannya tidak tergantung dari Dewan akan tetapi tergantung dari pada presiden, karena mereka ialah pembantu Presiden.

Berdasarkan ketentuan pasal 17 dan penjelasan umum UUD 1945 diatas, system pemerintahan Negara Indonesia disebut system Presidential, kaitannya dengan penerapan asas keahlian atau sendi keahlian ini dalam pembentukan kementerian adalah penyelenggaraan masing-masing urusan Negara diserahkan kepada seorang ahli (menteri). Kemudian asas kedaerahan berarti pelimpahan kewenangan kepada instansi-instansi di daerah-daerah yang jauh dari pusat yang dapat merupakan dekonsentrasi dan desentralisasi, untuk menyelenggarakan pemerintahan secara luas pemerintah berpegang pada dua asas yaitu asas keahlian dan asas kedaerahan.

Asas keahlian adalah suatu asas yang mengkehendaki tiap-tiap urusan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara

fungsional, hal ini terdapat pada susunan pemerintahan pusat yaitu departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen. Kemudian dengan berkembangnya tugas-tugas kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat untuk kelancaran jalannya pemerintahan di tempuh asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Asas dekonsentrasi dan asas sentralisasi sebagai asas-asas pemerintahan di daerah termasuk kedalam sendi territorial yang merupakan salah satu sendi pemerintah Negara. Hal itu pun dianut oleh Indonesia sebagai Negara kesatuan yang berbentuk republic bahkan asas tugas pembantuan sebenarnya termasuk kedalam politik. Wewenang ini harus dipahami sebagai benang merah yang menghubungkan kesimpulan-kesimpulan kesatuan Negara. Pada tataran daerah otonom, penerapan asas territorial tersebut diimplementasikan dalam pendelegasian tugas kewenangan penyelenggaraan pemerintah dari kepala daerah kepada organ pemerintah terendah sebagai ujung tombak, pelaksanaan kewenangan tersebut dalam lingkup territorial daerah tertentu personifikasi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah disuatu territorial daerah yang bernama kecamatan. Dalam konteks ini ketentuan ketentuan dalam UU No 22/1999, sebagaimana telah diubah dengan UU No 32 Tahun 2004, memasukan kecamatan sebagai perangkat daerah.

3.5.3 Asas Dekon Sentrasi

Ketentuan dasar hukum asas dekonsentrasi pada pasal 4 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar, kekuasaan pemerintah disebut wewenang pemerintahan umum meliputi segenap tindakan dan kegiatan pemerintahan dalam

rangka menyehjahterakan rakyat, yang adil berdasarkan pancasila yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok pemerintahan pusat. Penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia juga didasarkan pada asas dekonsentrasi karena pasal 18 ayat 5 UUD 1945 menyatakan : pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri. Hal ini sebetulnya tercermen dalam pidato Soepomo dihadapan BUPKI tanggal 31 Mei : Maka dalam Negara Indonesia yang berdasarkan pengertian Negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari Negara seluruhnya. Soal pemerinthan apakah yang akan diurus oleh pemerintah pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada dolematigheid, berhubungan dengan waktunya tempat dan juga soalnya.

Pengaturan penyelenggaraan asas dekonsentrasi serta berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi atau wilaya pemerintah administrasi harus diperhatiak antara lain:

1. Kehadiran wilaya pemerintahan administrasi jangan sampai menggeser pemerintah otonom yang merupakan salah satu sendi system ketatanegaraan menurut UUD 1945.

2. Kehadiran wilayah pemerintahan administrative jangan sampai menimbulkan dualism penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.
3. Kehadiran wilayah pemerintah administrative jangan sampai menimbulkan kesimpangsiuran wewenang tugas dan tanggung jawab dengan satuan pemerintah otonom yang akan memengaruhi fungsi pelayanan terhadap masyarakat.

Asas pemberian wewenang oleh pemerintah pusat, atau pemerintahan lainnya kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang terdapat didaerah-daerah disebut asas dekonsentrasi. Kemudian Joeniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggi pada organ-organ bawahan setempat dan administrative. Sebenarnya masalah dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja, tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan, pendirian, alat-alat perlengkapan pemerintah setempat yang akan di beri wewenang dan sekaligus merupakan masalah pembagian wilayah Negara. Asas dekonsentrasi dilawankan dengan asas konsentrasi yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam-macam urusan Negara hanya oleh perlengkapan pemerintah pusat yang kedudukan pemerintahan Negara saja.

3.5.4 Asas desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin de berarti lepas dan centrum artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi senab kata de, maksudnya untuk menolak kata sebelumnya, berdasarkan asal

perkataannya, desentralisasi ialah melepaskan dari pusat, menurut Joeniarto, asas desentralisasi adakah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah local untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri yang biasanya di sebut swatantra atau otonomi.

Amrahmuslimin berpendapat bahwa desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom yang berada didaerah-daerah. Dalam suatu Negara kesatuan dengan asas desentralisasi terdapat daerah-daerah yang pemerintahannya daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangga daerahnya itu sendiri atau biasa di sebut dengan swatantra atau otonom. Sebenarnya perkataan tantra mempunyai arti yang sama hak dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri, untuk otonom diterjemahkan dengan istilah ototantra, dan untuk medebewind memakai istilah sertatantra, hal ini apabila dikaji untuk pertama kalinya istilah daerah swatantra sebagai sinonim istilah daerah otonom dalam peraturan pemerintah Nomor 32 Tahun 1952 dan sekarang istilah daerah otonom telah mengalami perkembangan arti yang dimaksudnya sama, yaitu tercantum dalam undang-undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Rumusan desentralisasi dari ketiga undang-undang pemerintah daerah tersebut memiliki kesamaan istilah yaitu : penyerahan merupakan sifat pemberian kewenangan kepada daerah otonom menurut asas desentralisasi karena segala kebijaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan diserahkan sepenuhnya kepada daerah

otonom. Pada saat ini makin lama makin banyak tugas pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah secara berangsur-angsur sesuai dengan makin meningkatnya kemampuan daerah sebagai hasil pembangunan. Konsekuensi semakin banyak urusan yang harus diserahkan kepada daerah kabupaten, kota sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Inti desentralisasi pemerintahan daerah bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah dan DPRD. Dengan demikian pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sesuai dengan pasal 18 ayat 2 UUD 1945 dan pasal 19 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Maksud kata mengaatu dan mengurus ini adalah fungsi mengurus ditujukan kepada badan eksekutif daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah otonom dengan hak dan kewajiban menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.