

PENERAPAN ASAS UMUM DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh : Dwi Budiarti, S.H., M.Hum.

(Dosen Fakultas Hukum, Universitas Merdeka Pasuruan

HP: 081335070421)

Abstrak

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di era otonomi daerah, peranan penting berada pada pihak eksekutif dan legislatif daerah. Penyelenggaraan *good governance* haruslah sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan daerah. Peranan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang baik, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terjaga dengan baik. Pemerintahan Daerah bertujuan untuk segera mewujudkan pemerataan kesejahteraan rakyat, pencapaiannya ditentukan/tergantung pada pelaksanaan program yang telah ditentukan oleh Lembaga Eksekutif dan Lembaga Legislatifnya, karena kedua lembaga tersebut sangat berpengaruh pada kemajuan suatu daerah.

Kata kunci : Peranan Penyelenggaraan, Asas umum, Pemerintahan Daerah.

Abstract

The regional administration in the era of regional autonomy, an important role is in the executive and legislative areas. Implementation of good governance must be in line with the general principles of local governance. The role to be able to create good governance, free from corruption, collusion and nepotism, so that the Unitary Republic of Indonesia can be properly maintained. Regional Government aims to quickly realize the distribution of welfare of the people, the achievement is determined / dependent on the implementation of the program which has been determined by the Institute Executive and Legislature Organization, since both institutions are very influential in the progress of a region.

Keywords: *Role of Implementation, the general principle, the Regional Government.*

A. Latar Belakang

Tujuan bangsa Indonesia dapat ditemukan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang kemudian dijabarkan lebih rinci lagi pada pasal-pasal didalamnya. Untuk mencapai tujuan tersebut para pejabat di daerah membantu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan kesejahteraan

sosial melalui pembangunan daerah, karena daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonomi dan tugas pembantuan.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara. Sehingga praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dicegah ataupun dihindari. Hal ini perlu dipahami karena tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tersebut tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara dengan pihak lain seperti kroni dan para pengusaha.

B. Pendahuluan

Bagi bangsa Indonesia, bentuk negara yang telah disepakati adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam rangka pembagian kekuasaan negara (secara vertikal) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk susunan pemerintahannya yang diatur kemudian dalam undang-undang. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat disatu sisi, dan Pemerintah Daerah disisi lain yang hubungan diantara keduanya dibingkai dalam sistem Negara Kesatuan. Pemerintah Pusat (Pemerintah) menyelenggarakan Pemerintahan Nasional, dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Pada hubungan inilah Pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada Pemerintah Daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi, yang bentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan didalam Undang Undang yang mengaturnya.

Melalui pelimpahan wewenang itulah Pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas

sehari-hari. Selain itu, desentralisasi dapat juga dipakai sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen dari Pemerintah Pusat kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) Administrasi Negara¹

Menurut Joseph Riwu Kaho² dalam Yudoyono, ada beberapa alasan mengapa Pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah, alasan-alasan tersebut adalah:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game teori), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisasi pemerintahan, alasan mengadakan Pemerintahan Daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan sub nasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan kata lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodir keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

¹ Yudoyono, Bambang, 2003, *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 20.

²Ibid., hal. 21.

Melalui desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dapat memperoleh manfaat antara lain: efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas pemerintahan, memungkinkan melakukan inovasi dan meningkatkan motivasi moral, komitmen dan produktivitas. Melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, Pemerintah tidak harus selalu terlibat langsung sebagaimana di dalam tugas-tugas yang terlalu sentralistik. Penghematan biaya akan dapat dilakukan bilamana Pemerintah Pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas daerah (efisien). Dengan desentralisasi, ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencari jawaban bagi pemecahannya. Hal ini harus dibarengi dengan penerapan manajemen partisipasi, yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah (efektif).

Dengan diberikannya kepercayaan kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai pembayar pajak. Dengan kata lain Pemerintah Daerah melakukan inovasi sesuai dengan kemampuan dan kondisi daerah masing-masing.

Melalui desentralisasi, aparat Pemerintah Daerah diharapkan dapat meningkatkan kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Kemudian akan timbul komitmen dalam diri mereka bagaimana melaksanakan urusan-urusan yang telah dipercayakan kepada mereka.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan kekuasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonomi adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antar daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal³

Secara teoritis maupun praktek, penyelenggaraan fungsi pemerintahan tidak dilaksanakan secara desentralisasi semata, tetapi tetap mengkombinasikan antara asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Pendulum akan selalu

³ Huda Ni'matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hal. 13.

bergerak ke arah sentralisasi atau desentralisasi dan tidak bisa terlepas dari model pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.

C. Penerapan Asas Umum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat otonom sebagai lembaga eksekutif daerah. Sedangkan institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah implementator kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas pada daerah, Pemerintah Daerah juga mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan sampai pada monitoring dan evaluasi. Sesuai tugas dan fungsinya itu, masyarakat bisa berharap semakin luasnya rasa keadilan dan ketentraman, semakin tingginya tingkat kemandirian mereka dalam mengembangkan diri dan menyelesaikan berabagai masalah, serta semakin membaiknya tingkat kesejahteraan mereka. Harapan-harapan masyarakat ini harus ditangkap sebagai “kewajiban” dari Pemerintah Daerah untuk mengupayakan semaksimal mungkin pencapaiannya. Hal itu terletak pada aparaturnya yang dedikatif, kreatif, inovatif, responsif dan akuntabel.

Pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan public ke dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat. Pemerintahan yang cerdas hanya bisa diwujudkan jika aparaturnya cerdas. Disinilah diperlukan upaya peningkatan profesionalisme yang terprogram secara sistematis, agar tidak terkejut ketika menghadapi berbagai perubahan yang datangnya secara tiba-tiba. Dalam rangka melaksanakan “kewajiban” untuk memenuhi harapan masyarakat, Pemerintah Daerah harus mengedepankan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat.

Istilah asas berarti prinsip dasar, pedoman, pegangan. Sehingga yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah dasar-dasar yang perlu diketahui oleh setiap orang dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Pada pasal 1 angka (6) Undang Undang Nomor 28 tahun 1999, menyatakan: Asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan Pasal 1 Angka (6) Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tersebut di atas maka asas umum merupakan pedoman dan ukuran bagi bangsa Indonesia, yang harus disesuaikan dengan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila dan Undang undang Dasar 1945 serta hukum-hukum lainnya yang hidup dalam masyarakat kita, baik hukum yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Pada asas umum tersebut telah terakomodir norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat bangsa Indonesia, sehingga sangat tepat apabila diterapkan pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pada Undang Undang Nomor 28 tahun 1999 tersebut sebenarnya terkandung upaya-upaya yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah agar terwujud Pemerintahan yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 memuat tentang ketentuan yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme yang khusus ditujukan kepada para penyelenggara Negara dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 merupakan bagian atau sub-sistem dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hokum terhadap korupsi, kolusi dan nepotisme. Sasaran pokok dari Undang Undang N0. 28 Tahun 1999 adalah para penyelenggara Negara yang meliputi Pejabat Negara pada Lembaga Negara, Menteri, Gubernur, Hakim, Pejabat Negara dan/atau Pejabat Lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang yang berlaku⁴. Untuk mewujudkan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, dalam Undang Undang N0. 28 Tahun 1999 ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan Negara yang meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Good Governance sebagai diharapkan banyak pihak, hanya bisa terwujud apabila tugas dan fungsi dari masing-masing lembaga bersangkutan (eksekutif dan legislative) dapat terlaksana secara optimal dalam konteks hubungan kemitraan yang proporsional, transparan dan terbebas dari praktek-praktek KKN. Hal ini sangat tergantung dari adanya aparatur Pemerintah dan Anggota DPRD yang berkemampuan sepadan dengan wewenang dan tanggung jawabnya.

⁴ Brata Kusuma Deddy S., 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 304

Pada Pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 jo. Pasal 20 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, beritakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi :

1. Asas Kepastian Hukum

Yang dimaksud dengan asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan dalam bidang apapun harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, sehingga semua kegiatan harus ada peraturan yang menjadi dasarnya.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Yang dimaksud dengan asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

3. Asas Kepentingan Umum

Yang dimaksud dengan asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif. Sehingga Pemerintah daerah dalam setiap kebijakan tidak boleh hanya menguntungkan kepentingan sekelompok orang saja atau golongan saja, melainkan harus mengutamakan kepentingan masyarakatnya.

4. Asas Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak rakyat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas

Yang dimaksud dengan asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas

Yang dimaksud dengan asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

8. Asas Efisien Dan Efektifitas

Yang dimaksud dengan asas efisien dan efektifitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisien dilakukannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektifitas dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik.

Kedelapan asas .umum diatas sangat tepat untuk diterapkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, karena apabila asas umum tersebut betul-betul dilaksanakan maka Pemerintahan Daerah akan terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sehingga tidak akan didengar lagi adanya permasalahan peraturan daerah yang mandul, Kepala Daerah yang korupsi dan permasalahan-permasalahan daerah yang lainnya. Hal ini sesuai dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan Kepala Daerah yang berjalan dalam kerangka otonomi daerah kian menuntut pelaksanaan prinsip-prinsip utama pemerintahan yang baik dengan 4 pilar :

1. Akuntabilitas
2. Transparasi
3. Kebijakan dapat diprediksi
4. Partisipasi masyarakat

Menurut Soeroso⁵ dalam bukunya Syarifin, mengatakan, “ ... yang amat penting pula dengan segera diselenggarakan ialah Pemerintahan Daerah Daerah, oleh karena Pemerintahan Daerah itu adalah sendi Negara Kesatuan, sendi ini harus baik dan sentausa agar supaya Negara Kesatuan mempunyai pemerintahan yang stabil. Daerah-daerah menunjukkan keinginannya untuk mendapat otonomi yang teratur dan baik, harus segera diberi otonomi itu agar supaya daerah-daerah dapat merasakan bahwa daerah-daerah dalam ketatanegaraan tidak mengalami kemunduran”.

D. Kesimpulan

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah asas umum sangat memegang peranan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang baik, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat terjaga dengan baik. Berhasil atau tidaknya suatu Pemerintahan Daerah tergantung pada

⁵ Syarifin Pipin, 2005, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, hal. 73.

Lembaga Eksekutif dan Lembaga Legislatifnya, karena kedua lembaga tersebut sangat berpengaruh pada kemajuan suatu daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Literature buku:

- Brata Kusuma Deddy S., 2002, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Huda Ni'matul, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung.
- Juanda, 2004, Hukum Pemerintahan Daerah, Alumni, Bandung.
- Soejito Irawan, 1984, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Bina Aksara, Jakarta.
- Syarifin Pipin, 2005, Hukum Pemerintahan Daerah, Pustaka Bani Quraisy, Bandung.
- Una Sayuti, 2004, Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia, UII Press, Yogyakarta.
- Yudoyono Bambang, 2003, Otonomi Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Undang Undang:

- Undang Undang No. 32 tahun 2004.
- Undang Undang No. 28 tahun 1999.