

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGANAN SAMPAH

A. TEORI NEGARA HUKUM

Karakteristik Negara hukum yang demokratis, sesungguhnya menjelemakan kehidupan bernegara yang memiliki komitmen terhadap tampilnya hukum sebagai pemegang kendali dalam penyelenggaraan pemerintah yang demokratis didasarkan pada pasal 1 ayat (2) dan (3) serta pasal 28 ayat (1) ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tertib hukum tercipta suatu produk peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan, baik secara vertikal maupun horizontal, termasuk perilaku anggota masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Konsep hukum lain dari negara yang berdasarkan atas hukum adalah jaminan penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum terdapat tiga unsur yang harus mendapat perhatian yang sama yaitu keadilan, kemanfaatan, atau hasil guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum. Penegakan hukum dan tercapainya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam suatu sistem hukum terjamin, tidak bisa tidak, sistem hukum menjadi materi muatan dari konstitusi. Dengan kata lain materi muatan suatu konstitusi adalah sistem hukum itu

sendiri (lembaga-lembaga Negara), dan budaya hukum (mengenai warga Negara).

Penejelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen) dinyatakan Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*). Kajian tentang *rechstaat* dan *rule of law* secara terotitis telah sering dilakukan, baik melalui tulisan-tulisan diskusi maupun seminar-seminar. Yang jelas secara konstitusional hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Eksistensi Indonesia sebagai Negara hukum ditandai dengan beberapa unsur pokok. Seperti pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, persamaan di depan hukum, adanya peradilan administrasi dan unsur-unsur lainnya.

Hak-hak asasi manusia akan terlindungi karena dalam konsep *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan konsep *rechtstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid*, kemudian menjadi *rechtmatgheid*. Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat mengedepankan asas kerukunan.²⁰

Asas kerukunan dalam konsep Negara hukum Pancasila dapat dirumuskan maknanya, baik secara positif maupun negatif. Dalam makna positif kerukunan berarti terjalinnya hubungan yang serasi dan harmonis, sedangkan dalam makna negatif berarti tidak konfrotatif, tidak saling bermusuhan dengan makna demikian, pemerintah dalam segala tingkah

²⁰ Philipus.M.Hadjon, *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya 1987. hal 72.

lakunya senantiasa berusaha menjalin hubungan yang serasi dengan rakyat.²¹

Berdasarkan asas kerukunan tersebut tidak berarti hubungan antara pemerintah dan rakyat tidak memunculkan sengketa. Kehidupan bermasyarakat atau bernegara pasti menimbulkan sengketa dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk sengketa antara pemerintah dan rakyat. Meskipun demikian, yang dibutuhkan adalah metode atau cara penyelesaian sengketa yang tepat dan tidak menimbulkan keretakan atau ketidak harmonisan dan ketidak serasian hubungan pemerintah dan rakyat dalam konteks Negara hukum Pancasila. Mengenai hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan Negara, hendaknya dikembalikan kepada ide dasarnya, yaitu gotong royong. Paham gotong royong ini menurut Philipus M.Hadjon, telah diangkat sebagai suatu konsep politik. Hal ini dapat dilihat dari persiapan-persiapan kemerdekaan Indonesia. Bahkan dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945, Soekarno menyatakan Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah Negara gotong royong.²²

Selain paham gotong royong dan kekeluargaan disadari sebagai asas yang melandasi hubungan pemerintah dan rakyat dalam penyelenggaraan Negara Hukum Pancasila, menurut Oemar Senoadji adalah tidak ada pemisahan yang rigid dan mutlak antara agama dan Negara, karena agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis.

²¹ Ibid, hal 73.

²²Ibid, hal 91.

Dan tidak boleh terjadi pemisahan agama dan Negara, baik secara mutlak maupun secara nisbi karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Negara hukum Pancasila menjamin setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Hal ini menunjukkan adanya komitmen yang diberikan oleh Negara kepada warga negaranya untuk mengimplementasikan kebebasan itu dalam memeluk dan beribadat menurut agamanya, tanpa khawatir terhadap ancaman dan gangguan dari pihak lain. Karakteristik Negara Hukum Pancasila yang lain, yaitu asas kekeluargaan sebagai bagian fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menguatnya asas kekeluargaan ini memberikan kesempatan atau peluang kepada rakyat banyak untuk tetap bertahan guna meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan, sejauh tidak mengganggu hajat hidup orang banyak.

Disamping itu, Negara Hukum Pancasila juga mengedepankan prinsip persamaan sebagai elmen atau unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Persamaan dihadapan hukum misalnya adalah persoalan urgensial yang harus pula mendapat perhatian pihak penyelenggara Negara. Bahkan secara konstitusional Undang-Undang 1945 memberikan landasan untuk lebih menghargai dan menghayati prinsip persamaan ini dalam kehidupan Negara Hukum Pancasila, diantaranya:

- a. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan huku;
- b. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
- c. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Prinsip persamaan tersebut secara teoritis atau praktis tidak hanya mencakup bidang politik, hukum dan sosial, tetapi juga bidang ekonomi dan kebudayaan. Penegakan prinsip persamaan ini menjadi prasyarat yang mendukung eksistensi Negara Hukum Pancasila mengaktualisasikan atau mengimplementasikan komitmennya mensejahterakan kehidupan lapisan masyarakat sebagai misi penyelenggaraan pemerintahan.

Adanya peradilan yang bebas dari intervensi atau campur tangan pihak lain juga, termasuk unsur atau elmen yang melekat atau menjiwai karakteristik Negara Hukum Pancasila, Independensi peradilan ini secara teoritis isu praktis merupakan pilar Negara hukum yang hampir dianut oleh negara-negara belahan dunia.

Independensi peradilan tersebut menurut A. Muhammad Nasrun, dimaksudkan sebagai tidak adanya campur tangan lembaga-lembaga di luar pengadilan, terutama kekuasaan eksekutif dan yudikatif terhadap pelaksanaan fungsi peradilan.²³

Oleh karena itu, menurut Muhammad Nasrun, peradilan yang tidak Independen sangat berbahaya, karena proses peradilan bisa dimanipulasi untuk mencegah pengadilan mempertanyakan legalitas tindakan-tindakan

²³ A. Muhammad Nasrun, *Krisis Peradilan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2004, hlm. 51.

illegal atau semena-mena oleh para pelaksana kekuasaan negara.²⁴ Jika Independensi peradilan ini tetap terjaga dengan baik, institusi pengadilan diyakini menjadi sangat kuat dan mandiri menjalankan fungsinya sebagai peradilan dalam Negara Hukum Pancasila. Independensi peradilan tersebut, menurut Muhammad Nasrun dapat diuji melalui dua hal:²⁵

- a. Ketidak berpihakan (*impartiality*). Imparsilitas hakim terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak berperkara, baik dalam konteks hubungan sosial maupun hubungan politik.
- b. Keterputusan relasi dengan para actor politik (*political insularity*). Pemutusan relasi dengan dunia politik penting bagi seorang hakim agar tidak menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik atau mencegah pelaksanaan suatu politik.

Negara Hukum Pancasila seperti halnya Indonesia disadari atau tidak, tetap membutuhkan Independensi peradilan sebagai bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama berkaitan dengan pelaksanaan wewenang lembaga negara, seperti halnya Mahkamah Konstitusi melakukan uji materil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, putusan-putusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi pun dapat bebas dari intervensi pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, seperti lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga sosial lainnya.

Menarik apa yang disinyalir oleh Montesque, bahwa Independensi peradilan tidak lain merupakan mulut undang-undang, sehingga putusan

²⁴*Ibid*,.hlm.53

²⁵ *Ibid*,.hlm. 54

hakim merupakan suatu putusan hukum, bukan dipandang sebagai putusan politik.²⁶ Hal ini berarti ketidak berpihakan dan keputusan badan peradilan, khususnya para hakim dengan pihak-pihak lain, baik secara politis maupun secara ekonomis sangat menentukan keberhasilan badan peradilan menjalankan fungsinya dan tetap independen dalam mengambil keputusan hukum.

Menurut pandangan Ahmad Azhar Basyir, sila pertama Pancasila merupakan dasar kerohanian dan dasar moral bagi bangsa Indonesia dalam bernegara dan bermasyarakat. Artinya penyelenggaraan kehidupan bernegara dan bermasyarakat wajib memperhatikan dan mengimplementasikan petunjuk-petunjuk Tuhan Yang Maha Esa.²⁷

B. SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan, bahwa “negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan istilah Kesatuan itu dimaksud, bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara saja dan tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara Federal.

Karena wilayah negara Republik Indonesia itu sangat luas yang meliputi banyak kepulauan yang besar dan kecil, maka tidak mungkinlah jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah yang berkedudukan di ibu kota negara. Untuk mengurus penyelenggaraan

²⁶ A.Muhammad Nasrun.*Op.cit.*, hlm.51

²⁷ Ahmad Azhar Basyir, *Hubungan Agama dan Pancasila*, UII, Yogyakarta,1985,Hlm.9-

pemerintahan negara sampai kepada seluruh pelosok daerah negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah ini sebenarnya menyelenggarakan pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakatnya.²⁸

Kedudukannya bertingkat-tingkat, ada yang tingkatannya di atas pemerintah daerah lainya da nada yang tingkatannya di bawahnya, sehingga suatu pemerintah daerah dapat meliputi beberapa pemerintah daerah bawahan. Antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lainya terdapat pembagian wilayah masing-masing. Dengan demikian maka seluruh wilayah negara yang tersusun secara vertical dan horizontal.

Pemerintah daerah ini dikenal bentuknya dalam dua jenis yaitu pemerintah daerah administratif dan pemerintah daerah Otonomi. Pemerintah daerah administratif dibentuk karena pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan negara seluruhnya dari pusat sendiri. Untuk itu, maka perlu dibentuk pemerintahan di daerah yang akan menyelenggarakan segala urusan pusat di daerah. Pemerintah daerah ini merupakan wakil dari pusat dan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di daerah atas perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk pemerintah pusat. Karena itu tugasnya hanya sebagai penyelenggara administratif saja, sehingga pemerintah daerahnya disebut sebagai pemerintah daerah administratif.²⁹ Pemerintah daerah ini dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang berkedudukan sebagai pegawai

²⁸ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung 2011 Hlm 147.

²⁹ Ibid., hlm.147.

pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah administratif yang bersangkutan dan di bantu oleh pegawai-pegawai pemerintah pusat lainnya yang ditempatkan di kantor-kantor atau jawatan-jawatan pusat yang di tempatkan di daerah.

Jika sistem pemerintahan daerah administratif berdasarkan asas dekonsentrasi, maka sistem pemerintahan daerah otonom berdasarkan azas desentralisasi. Azas ini sudah ada sejak diperlakukanya “*disentralisatiewet*” pada tahun 1903, bahkan sebelum itu sudah dikenal lembaga asli Indonesia yang mengurus rumah tangga sendiri di daerahnya seperti “pemerintahan desa” dan “pemerintahan swapraja”. Desentralisatie-wet tahun 1903 itu kemudian mengalami perubahan dengan berlakunya *beestuurhervormingswet* tahun 1922, menurut kedua Undang-Undang itu urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri masih sedikit, sehingga ia tidak begitu populer di kalangan masyarakat.³⁰

Azas dekonsentrasi yang diperlukan oleh pemerintah Hindia-Belanda juga terdapat sistem desentralisasi yang pemerintahanya di dasarkan atas hukum asli Indonesia yang dilakukan oleh penguasa asli seperti raja-raja bangsa Indonesia. Ada beberapa ajaran yang menentukan pembagian penyelenggaraan pemerintahan negara dalam rangka sistem desentralisasi yaitu:³¹

- a. Ajaran rumah tangga materil, untuk menegetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat, orang harus melihat kepada materi yang akan diurus oleh

³⁰ Ibid., hlm 148.

³¹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hal

- pemerintahan itu masing-masing. Setiap pemerintahan apakah ia itu pusat atau daerah hanya mampu menyelenggarakan urusan tertentu dengan baik. Jadi pemerintah pusat tidak akan menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
- b. Ajaran rumah tangga formil, bahwa suatu hal itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah pusat dan hal yang lain menjadi urusan rumah tangga daerah. Pengaturan itu berdasarkan kepada daya guna pemerintahan masing-masing dan jika suatu hal yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah akan mendatangkan manfaat yang besar sekali, maka terhadap hal tersebut sebaiknya diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah.
 - c. Urusan rumah tangga riil, ialah urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan yang nyata. Yaitu bahwa pada suatu soal karena keadaan tertentu berdasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaatnya yang sebesar-besarnya, suatu urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan sekarang bersifat nasional yang perlu diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Tujuan pertama desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality*, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk di daerah, menurut Adam Smith.³²

- a. Dapat dengan mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan, dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan.
- b. Tujuan kedua desentralisasi dari sisi sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol

³² Ibid., hal

pelaksanaan pemerintah daerah. Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah *local responsiveness*.

- c. Asumsi dasar dari tujuan ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk masalah dan sekaligus meningkatkan akselrasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Tujuan desentralisasi dalam prespektif desentralisasi administrasi lebih menekankankan pada aspek efesiensi dan efektifitas penyelenggaran pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah sebagai tujuan utama desentralisasi. Rodinelli misalnya, menyebutkan:

“Bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and seVICES*, serta untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah”.

Tujuan desentralisasi dalam prespektif desentralisasi state society realltion akan diketahui bahwa senjatinya keberadaan desentralisasi adalah untuk mendekatkan negara kepada masyarakat, sedemikan rupa sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Kerangka berfikir prespektif *state-society* realltion mengartikulasi desentralisasi bukan sebagai tujuan akhir tetapi hanya sebagai alat atau sarana untuk menegakan kedaulatan rakyat (*society*). Tujuan akhir yang hendak dicapai tidak lain adalah demokratisasi, kemakmuran, dan kesejahteraan rakyat.

Dengan kerangka berfikir seperti ini sulit dipungkiri bahwa prespektif state-society relation cenderung tidak memisahkan antara konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi dengan politik dan atau tipe rezim yang berkuasa.

C. PENGERTIAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH.

Setiap orang yang berbuat tidak baik kepada orang lain, termasuk perbuatan tidak baik yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dipertanggung jawabkan secara hukum maupun secara politik. Apabila, tanggung tersebut masuk ke dalam ranah hukum, maka tanggung jawab pemerintah seperti itu disebut sebagai tanggung jawab hukum.

Bahwa pemerintah harus bertanggung jawab secara hukum kepada rakyatnya muncul dalam dua teori sebagai berikut:

- a. Teori hukum umum, yang menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggung jawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (strict liability). Dari teori ini selanjutnya muncul tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, perdata, dan administrasi negara. Tanggung jawab hukum dari pemerintah seperti ini dilakukan di depan badan pengadilan.
- b. Teori demokrasi, yang menyatakan bahwa setiap yang memerintah harus mempertanggung jawabkan tindakanya kepada yang diperintah, karena kekuasaan yang memerintah tersebut berasal dari yang diperintahnya (rakyatnya). Dari teori ini muncul tanggung jawab yang berakibat kepada "pemakzulan" (impeachment). Tanggung jawab pemerintah secara politis ini dilakukan di depan parlemen dengan atau tanpa keikutsertaan badan-badan lain.

Terdapat juga suatu tanggung jawab selain tanggung jawab pribadi dari pihak eksekutif, termasuk tanggung jawab presiden dan atau perdana

menteri, berupa tanggung jawab secara pidana, perdata dan tata usaha negara, pada waktu yang bersamaan berlaku juga tanggung jawab tanggung jawab kolektif dari para eksekutif tersebut. Yang dimaksud dengan tanggung jawab kolektif dalam hal ini adalah tanggung jawab bersama atas setiap tindakan dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh salah satu atau lebih dari para eksekutif tersebut. Misalnya tanggung jawab bersama di antara semua menteri bersama dengan perdana menteri atau presiden, atas tindakan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh salah satu atau lebih dari menteri dan atau perdana menteri atau presiden tersebut.

Doktrin tanggung jawab kolektif ini pada perinsipnya berlaku di berbagai negara dengan berbagai variasinya, tetapi biasanya dijalankan dengan cara-cara sebagai berikut :

- a. Perdana menteri atau presiden secara kolektif bertanggung jawab kepada parlemen untuk kebijaksanaan nasional di negara tersebut. Kebijakan tersebut dapat diubah oleh pemerintahan selanjutnya yang dipilih oleh umum berikutnya.
- b. Jika perdana menteri atau presiden meninggal atau meletakkan jabatannya maka semua susunan cabinet dapat dirubah oleh penggantinya, meskipun struktur perimbangan kekuatan kekuasaan partai-partai di parlemen masih seperti semula.
- c. Meskipun seorang menteri juga bertanggung jawab secara pribadi terhadap kebijaksanaan yang telah diambilnya, tetapi biasanya pemerintah secara bersama-sama akan membela menteri tersebut . maka dalam hal ini doktrin tanggung jawab kolektif dapat menjadi cara untuk mempertahankan menteri yang tidak kompeten atau tidak populer.
- d. Karena ada kemungkinan para menteri berasal dari partai yang berbeda-beda, sehingga timbul potensi untuk saling berbeda pendapat satu sama lain. Tetapi adab politik mengharuskan

bahwa antar satu menteri dengan yang lainnya tidak boleh saling mengkeritik secara terbuka.

- e. Dalam doktrin tanggung jawab secara kolektif melekat prinsip menjaga kerhasiaan. Jika misalnya satu putusan diambil oleh pemerintah, bagaimana perdebatan dari pihak anggota cabinet dalam proses pengambilan putusan tidak boleh diketahui oleh publik. Karenanya, segala dokumentasi, isi perdebatan, proses pengambilan keputusan, dan nisi percakapan dan komunikasi antar departemen pemerintah merupakan rahasia negara yang tidak boleh dibuka untuk umum, kecuali jika seluruh anggota cabinet atau perdana menteri atau presiden menyetujuinya untuk diekspos.
- f. Kebijakan cabinet yang telah diputuskan dianggap keputusan bersama, sehingga menteri yang mungkin tidak setuju, tidak boleh menampakan ketidaksetujuannya kepada pejabat manapun atau kepada public. Karena itu, doktrin tanggung jawab secara kolektif dapat berarti kepatuhan secara kolektif kepada perdana menteri atau presiden.³³

Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan bersandar pada asas legalitas itulah pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggung jawaban, sesuai dengan prinsip *“geen bevoegdheidzonder verantwoordelijkheid.”*

³³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung 2011 Hlm 147.

Tanggung jawab pemerintah terhadap warga negara atau pihak ketiga dianut oleh hampir semua negara yang berdasarkan atas hukum. Sekedar contoh berikut ini dapat disebutkan beberapa negara yang secara tegas memberikan beban tanggung jawab kepada pemerintah, berdasarkan yurisprudensi maupun ketentuan hukum positifnya. Berdasarkan yurisprudensi *Conseil d'Etat*, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada seseorang rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif.

Tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrument hukum kebijaksanaan seperti peraturan perundang-undangan (*reegling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*). Di samping itu, pemerintah juga sering menggunakan instrumen hukum keperdataan seperti perjanjian dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrument hukum oleh pejabat pemerintahan pasti menimbulkan akibat hukum, karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum. Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern (*interne rechtsbetrekking*), yakni hubungan di dalam hal hubungan hukum ekstern, akibat hukum yang ditimbulkannya ada yang bersifat umum, dalam arti mengenai setiap warga negara, dan akibat hukum yang bersifat khusus, yakni mengenai seseorang atau badan hukum perdata tertentu.

Telah jelas bahwa setiap penggunaan kewenangan itu didalamnya terkandung pertanggung jawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Sebab tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggung jawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandate bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandate (*mandans*). Telah dijelaskan bahwa dalam prespektif hukum public, yang melakukan tindakan hukum adalah jabatan (*ambt*) yakni suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.³⁴

D. TEORI OTONOMI DAERAH

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan, dan negara hukum, ketentuan konstitusional ini memberikan pesan negara Republik Indonesia dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-

³⁴ Ridwan HR, *op.cit* Hlm 339-342.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ini berarti negara kesatuan Republik Indonesia secara hirarkis struktural terbagi atas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disisi lainnya. Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan :

“Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota mempunyai pemerintahan daerah, yang atur dengan Undang-Undang.”

Ateng Sjarifudin mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus di pertanggung jawabkan.”³⁵

Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama dan kewenangan bidang lain. Dengan demikian kewenangan daerah Kabupaten dan daerah kota sangat luas.³⁶

³⁵ Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah dan Titik Berat Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hlm. 27.

³⁶ Sri Somantri, *Otonomi Daerah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 26.

Sehingga adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatur mengenai kewenangan Pemerintah daerah baik Provinsi maupun kabupaten atau kota terkait pengendalian lingkungan hidup. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Berkaitan dengan bunyi pasal diatas bahwa dalam mewujudkan perencanaan pengelolaan sampah, Pemerintah Daerah memiliki hubungan langsung dengan Pemerintah dan Pemerintah Daerah lainnya. Berdasarkan Amanah Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan di berikan otonomi yang seluas-luasnya. Atas dasar pasal tersebut beserta penjelasannya penyelenggaraan pemerintah daerah harus didasarkan pada asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Dalam pasal 1 butir (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menerangkan bahwa :

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti

bahwa urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.

E. TEORI KEWENANGAN

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*het vermogen tot het verrichten van bepalde rechtshandleingen*", yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa :³⁷

“Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum public.”

Lebih lanjut, H.D. Stout, mengatakan bahwa wewenang adalah :³⁸

“keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik”.

Menurut F.P.C.L. Tonnaer:³⁹

“kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan

³⁷ Ridwan HR., *op.cit* hal 100.

³⁸ Ibid., hal 101

³⁹ Ibid., hal 102

begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara”.

Menurut Bagir Manan:⁴⁰

“wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*recht en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.”

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan.

R.J.H.M. Huisman menyatakan :⁴¹

“Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang . pembuat Undang-Undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai, (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebgainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.”

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan artinya, sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan

⁴⁰ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, Thn 2000, hlm. 1-2

⁴¹ Ridwan HR. , *op. cit.*, hlm. 103.

perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁴²

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat, H.D. Van Wijk Willem Konjinenbelt mendefinisikan sebagai berikut :⁴³

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika ketiga organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintah melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut :⁴⁴

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegan berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam suatu kajian hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber wewenang dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangatlah penting karena hal tersebut berhubungan

⁴² Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009, hlm 26.

⁴³ Ibid., hlm 104-105

⁴⁴ Ibid., hlm 105

dengan tanggung jawab hukum. Tidak ada kewenangan tanpa adanya suatu pertanggung jawaban.

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata ataupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karena itu tidak menimbulkan akibat hukum.⁴⁵

⁴⁵ Ibid., hal 113