

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

R. Agus Abikusna

Dosen IAIN Syekh Nurjati Cirebon

Email: a.abikusna@gmail.com

ABSTRAK

Kewenangan merupakan ruh dari pelaksanaan otonomi daerah, tanpa kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat, otonomi daerah tidak ada artinya, tidak ada yang bias diperbuat. Namun kewenangan yang diberikan kepada daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota dalam perjalanan pelaksanaan otonomi daerah selalu berubah tidak semakin meningkat, tetapi mengalami degradasi pemberian kewenangan. Artikel ini dimaksudkan untuk mencoba mengungkap tentang kewenangan secara teoritis dibandingkan dengan kewenangan yang diatur oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci: Kewenangan, Daerah, UU No.23/2014

ABSTRACT

Authority is the spirit of the implementation of regional autonomy, without the authority granted by the central government, regional autonomy has no meaning, nothing can be done. However, the authority given to regions, both provinces and districts / cities in the course of implementation of regional autonomy, is always changing, not increasing, but experiencing degradation in the granting of authority. This article is intended to try to uncover theoretical authority compared to the authority regulated by Law Number 23 Year 2014 concerning Regional Government.

Keywords: Authority, Region, Law No.23/2014

PENDAHULUAN

Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mempercepat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan yang memiliki kedaulatan hanyalah pemerintah pusat, daerah tidak memiliki kedaulatan, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tetap ada batasnya, dan tanggung jawab akhir tetap berada pada pemerintahan nasional.

Daerah sebagai entitas yang menerima sebagian kewenangan dari pemerintah pusat dituntut untuk mampu menggali potensi daerah bagi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, dituntut untuk mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan tuntutan dan beban yang cukup banyak dan berat,

sesungguhnya kewenangan seperti apa yang dianggap dapat memikul tugas sebagai daerah otonom dengan problema yang tidak sedikit, serta kondisi daerah dan potensi yang tidak merata.

Hal inilah salah satu alasan kemudian pemerintah merevisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, dengan adanya pembagian kewenangan yang secara detail kemudian dirinci, sehingga apabila mengacu kepada undang-undang sebelumnya, merupakan suatu kemunduran, dengan adanya redistribusi ulang kewenangan daerah propinsi dan kabupaten/kota, oleh pemerintah pusat sehingga mengaburkan arti daerah otonom yang mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

LANDASAN TEORETIS

1. Kewenangan dan Kekuasaan

Istilah kewenangan dalam berbagai literatur sering dipersamakan dengan istilah kekuasaan dan wewenang, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya merupakan

hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).¹ Atas dasar pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote macht*"². Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.³

Kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris (*authority*), dan istilah dalam bahasa Belanda (*gezag*). Menurut H.D. Stout yang dikutip Ridwan HR, kewenangan adalah: "Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam

hubungan hukum publik".⁴ Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D. Stout, yaitu: (1) adanya aturan-aturan hukum, (2) adanya sifat hukum. Sebelum kewenangan tersebut dilimpahkan kepada institusi yang akan melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apapun bentuk peraturan tersebut. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut dengan hukum, dengan hubungan hukum baik yang bersifat publik maupun privat.

Menurut Ateng Syafrudin,⁵ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm 35-36

² Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga, 1990, hlm. 30

³ A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hlm. 52

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2008, hlm. 110

⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahiyangan, 2000, hlm. 22.

hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam *Black's Law Dictionary*, pengertian kewenangan (*authority*) disebutkan bahwa: "*Right to exercise powers; to implment and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power*"⁶ Dalam kontruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktek kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan ; (1) untuk menerapkan dan menegakan hukum; (2) ketaatan yang pasti; (3) perintah; (4) memutuskan; (5) pengawasan; (6) yurisdiksi; atau (7) kekuasaan.

Pada umumnya kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, seperti di sebutkan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa kekuasaan merupakan kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau

golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuatan fisik.⁷ Dalam hukum publik menurut Hadjon, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁸ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain

⁶Henry Campbell Black, *Black's Law Doctionary*, dalam Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 185.

⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 468.

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm.. 1

⁹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38

sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.¹⁰

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam teori kewenangan dikaji unsur-unsur; adanya kekuasaan, adanya organ pemerintah dan sifat hubungan hukumnya.

2. Jenis-Jenis Kewenangan

Kewenangan dapat dibedakan berdasarkan sumbernya, kepentingannya, teritorial, ruang lingkupnya, dan menurut urusan pemerintahan.

Berdasarkan sumbernya wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal, bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang di terima dari wewenang yang berada di atasnya.¹¹

Kewenangan menurut Max Weber ada empat macam, meliputi : (1) wewenang kharismatis, tradisional dan rasional (legal); (2) wewenang resmi dan tidak resmi; (3) wewenang pribadi dan teritorial; serta (4) wewenang terbatas dan menyeluruh.¹² Wewenang kharismatis adalah wewenang yang di dasarkan pada charisma yang merupakan kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, sebagai kemampuan yang diyakini dibawa sejak lahir. Wewenang tradisional merupakan wewenang yang dapat dimiliki seseorang atau kelompok orang atau kelompok orang dengan ciri-ciri antara lain; (1) adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang serta orang lainnya dalam masyarakat; (2)

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm.. 35

¹¹ Salim HS. dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 187.

¹² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 280-288.

adanya wewenang yang lebih tinggi daripada kedudukan seseorang secara pribadi; (3) selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat bertindak secara bebas. Sedangkan wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Sistem hukum yang dimaksud adalah sistem hukum yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan telah diperkuat oleh negara.

Wewenang resmi sifatnya sistematis dapat diperhitungkan dan rasional. Biasanya wewenang resmi ini dapat ditemukan pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang tegas dan bersifat tetap, sedangkan wewenang tidak resmi merupakan hubungan yang timbul antar pribadi yang sifatnya situasional, sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi. Wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan/atau charisma. Wewenang territorial merupakan wewenang yang dilihat dari wilayah tempat tinggal. Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada satu bidang / sektor saja.

Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu.

Jenis-jenis kewenangan menurut Black's Law Dictionary, dapat dibedakan menjadi tujuh belas macam, meliputi;

(1) *the power delegated* (kewenangan delegasi); (2) *legal power* (kekuasaan hukum); (3) *apparent authority* (kewenangan nyata); (4) *authority by estoppels* (kewenangan untuk menyangkal); (5) *authority coupled with an interest* (kewenangan yang digabungkan dengan kepentingan); (6) *express authority* (kewenangan yang diberikan secara jelas, apakah dalam bentuk tertulis atau lisan); (7) *general authority* (kewenangan umum); (8) *implied authority* (kewenangan yang tersirat); (9) *actual authority* (kewenangan yang benar-benar ada/terjadi); (10) *incidental authority* (kewenangan yang bersifat kebetulan); (11) *inferred authority* (kewenangan dalam mengambil keputusan/kesimpulan); (12) *inherent authority* (kewenangan yang tidak bisa dipisahkan); (13) *limited authority* (kewenangan yang terbatas); (14) *naked authority* (kewenangan yang terbuka); (15) *ostensible authority* (kewenangan semu / pura-pura); (16) *special authority*

(kewenangan khusus), dan *unlimited authority* (kewenangan yang tidak terbatas).¹³

Selain yang dikemukakan diatas, kewenangan juga dibagi berdasarkan urusan pemerintahan seperti yang tercantum pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, menyatakan bahwa:

“Fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”.

Menurut Pasal 2 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, ada tiga tingkatan pemerintahan di dalam menjalankan urusan pemerintahan, meliputi: (1) pemerintah; (2) pemerintah propinsi; dan (3) pemerintah kabupaten/kota, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah meliputi : (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiscal nasional; serta (6) agama. Disamping keenam kewenangan tersebut, pemerintah juga

mempunyai kewenangan bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Kewenangan pemerintah propinsi terdiri atas dua macam kewenangan, meliputi; (1) kewenangan wajib, yakni merupakan kewenangan oleh pemerintah daerah propinsi berkaitan dengan pelayanan dasar, dan terdapat tidak kurang dari dua puluh enam kewenangan wajib pemerintah propinsi; (2) kewenangan pilihan, yakni urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sedsuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sedangkan kewenangan daerah kabupaten/kota terdiri atas dua kewenangan meliputi ; (1) kewenangan wajib, kewenangan tidak kurang dari dua puluh enam kewenangan, seperti : pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, penataan ruang, perencanaan pembangunan, dan sebagainya; (2) kewenangan pilihan pemerintah kabupaten/kota meliputi antara lain: kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber mineral, dan sebagainya.

3. Kewenangan Perspektif UU No.23 Tahun 2014

1) Pembagian Kewenangan

¹³ Henry Campbell Black, Op. Cit., hlm. 189.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan terbagi atas klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5). Bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah propinsi, serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan absolut menurut Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 meliputi : (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiscal nasional; dan (6) agama. Penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri, atau melimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai

wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan konkuren menurut Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah propinsi serta daerah kabupaten/kota di dasarkan kepada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional sebagaimana diatur pada Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat adalah : (1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah propinsi atau lintas negara; (2) urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah propinsi atau lintas negara; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah

propinsi atau lintas negara; (4) urusan pemerintahan yang sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau (5) urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Pembagian kewenangan dengan mengacu kepada pembagian urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, pada hakikatnya pemerintahan tingkat pusat belum sepenuh hati dalam melaksanakan otonomi daerah, hal ini berkenaan dengan kepercayaan pusat terhadap daerah yang belum sepenuhnya mempercayai, karena adanya kekuatiran daerah melakukan tindakan yang terlalu jauh yang akan mempengaruhi kesatuan dan persatuan, merusak kebinekaan, kerukunan dan toleransi. Hal ini terbukti dengan banyaknya Peraturan Daerah yang dianggap melampaui batas kewenangan, Perda yang dinggap “ekstrim” dalam mengatur masyarakat berdasarkan keagamaan, Perda yang mengklaim sebagai daerah yang dianggap istimewa, inklusif, dan sebagainya, sehingga banyak Perda yang dibatalkan oleh Kementrian Dalam Negeri. Kewenangan yang telah diberikan seakan-akan tidak ada artinya, sangat dibatasi untuk

melaakukan kratifitas sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan daerahnya.

2) Kriteria Kewenangan

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah propinsi adalah ; (1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaanya lintas daerah kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; (4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah propinsi. Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah : (1) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaanya dalam daerah kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau (4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Kriteria kewenangan seperti itu pada hakikatnya pembagian kewenangan daerah propinsi dengan kabupaten/kota, yang didasarkan kepada territorial atau

kewilayahan, baik penggunaannya, dampak yang ditimbulkan maupun memperhitungkan antara efektifitas dan efisiensi, tanpa memperhitungkan potensi dan tingkat kesulitan yang dihadapi oleh masing-masing daerah.

Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014, otonomi tidak lagi bertumpu pada daerah kabupaten/kota, karena sebagian kewenangan daerah yang sebelumnya dilaksanakan oleh kabupaten/kota saat ini banyak yang ditarik ke tingkat propinsi dan juga pusat, sehingga kewenangan daerah kabupaten/kota semakin menyempit, sementara daerah propinsi bertambah kewenangannya, padahal bebannya cukup berat, karena disamping menjadi daerah otonom, daerah propinsi juga merupakan wakil pemerintah pusat, sehingga daerah propinsi berada pada posisi dua kaki.

4. Cara Memperoleh Kewenangan

Kewenangan yang dimiliki oleh organ/institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan

yang asli atas dasar konstitusi atau undang-undang dasar. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang.

Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga organ yang telah memberi kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Hasil produk dari lembaga negara yang memiliki kewenangan atribusi (Presiden, DPR dan DPD) adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau "*legislative delegation of rule making*

power".¹⁴ Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:¹⁵

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 148.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 266.

memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.¹⁶ Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making atau rlaw-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹⁷

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

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm. 264.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan, (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998, hlm. 94.

merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat atau organ pemerintah dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Dalam hal ini Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹⁸

Mandat pada umumnya diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan, atau suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Pada mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris (penerima mandat) melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan

oleh penerima mandat adalah tanggung jawab pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, menurut M. Hadjon,¹⁹ wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- 1) Pengaruh, komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2) Dasar hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan,
- 3) Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.

Dengan demikian setiap lingkup pemerintahan mempunyai aparat-aparat yang memiliki kewenangan untuk menciptakan produk hukum tentunya dengan cara pelimpahan kewenangan yang beragam sehingga harus dipastikan suatu pelimpahan kewenangan harus bersifat atributif, mandat, atau delegasi. Kewenangan yang bersifat atributif merupakan kewenangan yang bersifat tetap dan melekat dan bersumber langsung dari Undang-Undang, sehingga setiap aparat yang memiliki kewenangan tersebut wajib dimintai

¹⁸ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006), hlm. 219.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *ibid*, hlm. 90.

pertanggungjawaban apakah telah menjalankan kewenangan tersebut sesuai tujuan apa tidak.

Kewenangan Distributif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah seperti Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah. Namun kewenangan Distributif tersebut dibagi lagi menjadi Mandat dan Delegasi. Perbedaan Mandat dan Delegasi adalah pada pertanggungjawabannya, sehingga setiap aparat yang memperoleh kewenangan Delegasi untuk membuat produk hukum harus sesuai dengan tujuan negara dan apabila tidak sesuai dengan rasa keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, aparat tersebut dapat dimintai pertanggung jawaban.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa kewenangan dalam perspektif Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Kewenangan terbagi atas klasifikasi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan

konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

- b. Kriteria urusan pemerintahan konkuren, membagi kewenangan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota atas dasar kewilayahan, baik dilihat dari penggunaan, dampak, maupun efektifitas dan efisiensinya.
- c. Cara memperoleh kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah mengacu kepada kewenangan yang bersifat administrative, yakni kewenangan atributif, delegative, dan mandate.

SARAN

- a. Akibat dari seringnya perubahan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, stabilitas daerah tidak pernah mengalami kemajuan yang signifikan, untuk itu jika terjadi perubahan kebijakan, seyogyanya tidak sampai menjadikan daerah semakin terpuruk.
- b. Para pembuat undang-undang harusnya berpikir dengan mentargetkan suatu undang-undang minimal berlaku untuk selama lima belas tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga, 1990
- Gunawan A, Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Penerbit RajaGrafindo Persada, 2008
- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahiyangan, 2000
- Henry Campbell Black, *Black's Law Doctionary*, dalam Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun
-, *Tentang Wewenang Pemerintahan, (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justisia Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998
- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998
- Salim HS. dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005