

## **BAB II**

### **Landasan Teori Dan Penjelasan Konsep**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### **2.1.1. Teori Kewenangan**

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Berdasarkan Pasal 1 angka (5) dan angka (6) Undang-undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, membedakan antara wewenang dan kewenangan, yaitu:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan, yang dimaksud dengan Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”

Berdasarkan hal tersebut, Ateng Syafrudin juga mengemukakan pendapatnya, mengenai perbedaan kewenangan dan wewenang. Menurut Ateng Syafrudin, ia mengemukakan bahwa:

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan dari Undang – Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang – wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya diterapkan dalam peraturan perundang – undangan”<sup>1</sup>

Berdasarkan pendapat diatas tersebut, pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat – alat perlengkapan Negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Sehingga, menurut hemat saya, teori kewenangan (*authorty theory*) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang “Organ

---

<sup>1</sup>Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang bersih dan Bertanggung Jawab”, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000. Hlm 22

pemerintahan yang memiliki kekuasaan untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.”<sup>2</sup>

Pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat secara eksplisit juga telah diatur didalam ketentuan Pasal 1 angka 22, angka 23 dan angka 24 Undang-undang No. 30 tahun 2014 yang menentukan bahwa:

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sedangkan, yang dimaksud Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Berdasarkan ajaran Hukum Tata Negara, Bagir Manan menyatakan, bahwa “kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.”<sup>3</sup>

### **2.1.2. Teori Tanggung Jawab**

Tanggung jawab dalam kamus hukum, adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.<sup>4</sup> Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>5</sup>

Tanggung jawab hukum itu terjadi karena adanya kewajiban yang tidak dipenuhi oleh salah satu pihak yang melakukan perjanjian, hal tersebut juga membuat pihak yang lain mengalami kerugian akibat haknya tidak dipenuhi oleh salah satu pihak tersebut. Sehingga, 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 jawab tersebut masuk ke dalam ranah hukum, maka tanggung jawab pemerintah seperti itu disebut

---

<sup>2</sup>Indrati, Maria Farida, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, Hlm 67

<sup>3</sup>Bagir Manan, Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka Otonomi Daerah, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000, Hal. 1-2

<sup>4</sup>Andi Hamzah, Kamus Hukum, Ghalia Indonesia, 2005

<sup>5</sup>Soekidjo Notoatmojo, Etika dan Hukum Kesehatan, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm

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.<sup>6</sup>

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 pertanggungjawaban, sesuai dengan prinsip “*geen bevoegedheidzonder verantwoordelijkheid*.”

Tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrument hukum kebijaksanaan seperti peraturan perundang-undangan (*reegling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*). Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrument hukum oleh pejabat pemerintahan pasti menimbulkan akibat hukum, karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum.

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

---

<sup>6</sup>Fuady, Munir. Teori Negara Hukum Modern, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, Hal. 147

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.<sup>7</sup>

### **2.1.3. Teori tujuan hukum**

#### **a. Teori keadilan hukum**

Salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan dalam filsafat hukum ialah tentang keadilan. Topik tentang keadilan, selalu muncul ke permukaan dalam dialog maupun pembahasan dalam filsafat hukum. Kendatipun, tujuan hukum itu sendiri bukan hanya tentang keadilan, melainkan pula tentang kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, ketiga tujuan hukum tersebut harus diakomodasi oleh hukum itu sendiri. Misalnya, putusan hakim yang harus sedapat mungkin merupakan *resultant* (hasil) dari ketiganya. Meskipun, seringkali dijumpai banyaknya pendapat yang mengatakan bahwa diantara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada juga yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya.<sup>8</sup>

#### **b. Teori kepastian hukum**

Menurut aristoteles, didalam bukunya yang berjudul *rhetorica*, ia menjelaskan bahwa tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata; dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Menurut teori tersebut, hukum memiliki tugas yang suci, sekaligus juga tugas yang luhur, yakni keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima, serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Agar hal tersebut dapat terlaksana, maka berdasarkan teori ini, hukum harus membuat apa yang dinamakan *algemene regels* (peraturan/ketentuan umum); dimana peraturan/ketentuan umum tersebut diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.<sup>9</sup> Agar ketentraman dan ketertiban didalam masyarakat tetap terjamin, diperlukan adanya kepastian hukum didalam pergaulan masyarakat itu sendiri. Karena kepastian hukum memiliki sifat sebagai berikut: a) adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya; b) sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup>Ridwan HR, *Op., Cit.* Hlm 339-342

<sup>8</sup>Soetanto Soepiadhya, Keadilan Hukum, Surabaya Pagi, 28 Maret 2012

<sup>9</sup>Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

<sup>10</sup>Ibid

Kepastian hukum semata hanya ditujukan kepada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan sikap batin seseorang yang memiliki sikap baik atau buruk, yang menjadi perhatiannya hanyalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang memiliki sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberikan sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut, atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.<sup>11</sup>

Secara normatif, kepastian hukum adalah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan secara pasti, yang mengatur secara jelas dan logis. Artinya, jelas yang dimaksudkan adalah sesuatu yang tidak menimbulkan keraguan (multitafsir), dan logis atau dengan kata lain, menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menyebabkan terjadinya konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.<sup>12</sup>

Menurut gustav radbruch, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu “kepastian hukum oleh karena hukum”, dan “kepastian hukum dalam atau dari hukum”. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. “kepastian hukum oleh karena hukum” memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna; sedangkan “kepastian hukum dalam hukum” tercapai, apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.<sup>13</sup>

Apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan hukum, maka seringkali yang terjadi tidak sejalan satu sama lain. Penyebabnya, pada satu sisi kepastian hukum seringkali mengabaikan prinsip-prinsip keadilan hukum, begitu juga sebaliknya, keadilan hukum seringkali mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Apabila dalam prakteknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum, maka keadilan hukum yang harus diutamakan. Alasannya, bahwa pada umumnya, keadilan hukum lahir dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkrit.

---

<sup>11</sup>Soetanto Soepiadhy, “Kepastian Hukum”, Surabaya Pagi, Rabu, 4 April 2012

<sup>12</sup>Ibid

<sup>13</sup>E. Utrecht Dalam Sudiman Sidabukke, “Kepastian Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Investor”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007

### c. Teori kemanfaatan hukum

Menurut achmad ali, ia berpendapat bahwa aliran etis dapat dianggap sebagai ajaran moral ideal, atau ajaran moral teoritis; sebaliknya ada aliran yang dapat dimasukkan dalam ajaran moral praktis, yaitu aliran utilitas. Banyak sekali pakar-pakar yang menganut aliran utilitas ini. Salah satunya, adalah jeremy bentham, yang dikenal sebagai *the father of legal utilitarianism*. Selain itu, terdapat juga pakar yang bernama james mill, dan Jhon Stuart Mill yang menganut aliran utilitas. Meskipun, jeremy bentham yang tetap merupakan pakar yang paling radikal diantara pakar utilitas lainnya.<sup>14</sup>

Penganut aliran utilitas ini, beranggapan bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganan yang dapat dilakukan, didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.<sup>15</sup>

Jeremy bentham (1748-1832) menulis buku yang berjudul *introduction to the principles of morals and legislation* (pengenalan prinsip-prinsip moral dari undang-undang) [1789], yang memformulasikan “prinsip kegunaan/kemanfaatan” (utilitas) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai *utilitarianism* atau mazhab utilitis. Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan atau kejahatan serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.<sup>16</sup>

Menurut bentham, alam telah menempatkan manusia dibawah pengaturan dua “penguasa” yang berdaulat (*two sovereign masters*), yaitu penderitaan (*pain*) dan kegembiraan (*pleasure*). Keduanya, menunjukkan apa yang harus dilakukan dan menentukan apa yang akan dilakukan. Fakta bahwa manusia menginginkan kesenangan, dan berharap dapat menghindari penderitaan, digunakan oleh bentham untuk membuat keputusan, bahwa manusia harus mengejar kesenangan.<sup>17</sup>

Aliran utilitas beranggapan bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran ini memasukkan ajaran moral praktis yang menurut para penganutnya, bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat banyak. Menurut bentham, ia berpendapat bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Hal tersebut

---

<sup>14</sup>Soetanto Soepiadhy, “Kemanfaatan Hukum”, Surabaya Pagi, Kamis, 12 April 2012

<sup>15</sup>Ibid

<sup>16</sup>Achmad Ali, *Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-undang*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal 273.

<sup>17</sup>Ibid

yang menjadi sebab, kemudian jeremy bentham sangat dikenal dengan motonya, bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan besar untuk banyak orang).<sup>18</sup>

Konsep jeremy bentham tersebut mendapat kritikan yang sangat keras. Dengan adanya kritik-kritik terhadap prinsip kemanfaatan hukum tersebut, membuat Jhon Rawls, mengembangkan sebuah teori baru yang menghindari banyak masalah yang tidak terjawab oleh *utilitarianism*. Teori kritikan terhadap utilitas dinamakan teori Rawls atau *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran).<sup>19</sup>

Ada sebuah teori lain yang mencoba untuk menemukan jalan tengah diantara kedua teori tersebut, yakni teori pengayoman. Dalam teori pengayoman tersebut, menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif dapat disebut sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar; sedangkan secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas tindakan yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak. Tampak teori tersebut berusaha menggabungkan kelemahan-kelemahan terhadap keadilan hukum dan kepastian hukum. Teori pengayoman dalam pandangan secara aktif menunjuk pada sebuah teori kemanfaatan hukum; sementara dalam pandangan secara pasif; menunjuk pada suatu teori keadilan hukum.<sup>20</sup>

## **2.2. Penjelasan Konsep**

### **2.2.1. Konsep Otonomi Daerah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Indonesia adalah negara Kesatuan, dan Negara Hukum. Ketentuan konstitusional tersebut menjelaskan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Oleh sebab itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia secara hierarkis struktural terbagi atas Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 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 Sjariffudin mengatakan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan

---

<sup>18</sup>Soetanto Soepiadhy, Op., Cit.

<sup>19</sup>Ibid

<sup>20</sup>Muchsin, Ihtisar Ilmu Hukum, Badan Penerbit Ibla, Jakarta, 2005, hlm. 12

(*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggungjawabkan”.<sup>21</sup>

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan penegasan tentang otonomi daerah yang diartikan sebagai “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan daerah otonom “Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Konsep otonomi selalu terkait dengan tata pengelolaan Negara. Otonomi dalam pengertian ini, selain berarti mengalihkan kewenangan dari pusat (*central government*) ke daerah juga berarti menghargai atau mengefektifkan kewenangan asli yang sejak semula tumbuh dan hidup di daerah untuk melengkapi sistem prosedur pemerintahan negara di daerah.

Pengertian tentang otonomi dan desentralisasi telah banyak dikemukakan oleh para pakar. Dalam makna sempit, otonomi dapat diartikan sebagai ‘mandiri’. Sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai ‘berdaya’. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).<sup>22</sup>

Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu *auto* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa “otonomi” diartikan sebagai pemerintahan sendiri.”<sup>23</sup> Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah “pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan

---

<sup>21</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, Otonomi daerah dan Titik Berat Urusan Rumah Tangga Daerah, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hlm. 27.

<sup>22</sup>C.S.T. Kansil, Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah, Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 186.

<sup>23</sup>Dharma Setyawan Salam, Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya, Cet. 2, Bandung, Djambatan, 2004, hlm. 88.



pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.”<sup>24</sup>

Konsep otonomi dengan demikian pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan ‘atas-bawah’. Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan.

Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Di mana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara Negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.<sup>25</sup>

Dalam ketentuan UUD 1945 diatur tentang kebijakan otonomi disebutkan bahwa otonomi adalah hak dan wewenang daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Otonomi menurut UUD 1945 adalah otonomi yang berkedaulatan rakyat dengan menerapkan pemerintahan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan rakyat. Daerah yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah “daerah propinsi” dan “daerah yang lebih kecil dari daerah propinsi”, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Otonomi daerah dalam pengertian UUD 1945 adalah desentralisasi ketatanegaraan atau teritorial.

Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki dua tujuan pokok yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum mengacu pada untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsure bangsa yang beragam di dalam NKRI yang utuh. Sedangkan tujuan khususnya yaitu sebagai berikut:”

1. Meningkatkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud suatu pemerintahan local yang bersih, efisien, transparan, responsive dan akuntabel.
2. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan local dan kontribusinya bagi tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah.

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 89

<sup>25</sup>Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 149.

3. Memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara langsung dan demokratis.
4. Membangun kesaling-percayaan antar masyarakat di satu pihak dan masyarakat dan pemerintah di lain pihak.”<sup>26</sup>

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

#### 1. Asas Desentralisasi

Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah “penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).”<sup>27</sup> diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>28</sup>

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut:

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah.
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan.
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemecaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan.
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.<sup>29</sup>

#### 2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

---

<sup>26</sup>Syamsudin Haris, Membangun Format Baru Otonomi Daerah, LIPi Press dan Obor, Jakarta, 2006, hlm. 161.

<sup>27</sup>Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, PT Grasindo, Jakarta, 2007. hlm. 10

<sup>28</sup>R.G Kartasapoetra, Sistematika Hukum Tata Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 87.

<sup>29</sup>Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 77-78.

### 3. Asas *Medbewind* (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Adapun yang menjadi prinsip penerapan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah.
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepada daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas.
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan intitusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah, pembagian reverse (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kakayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
- f. Perwujudan desentralisasi fiscal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai local yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni social sebagai suatu bangsa.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Syaukani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002, hlm.175-177

Prinsip-prinsip dasar ini jika dijalankan dengan benar dan serius, akan menjadikan otonomi daerah dapat berjalan dengan lebih baik. Hal ini, harus juga didukung oleh pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif pada tingkat daerah, yang benar-benar serius serta amanat dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang diberikan.

### **2.2.2. Konsep Hubungan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah pada dasarnya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.<sup>31</sup> Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya.

Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat. Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Wilayah geografis Indonesia yang luas di mana terdiri dari hamparan ribuan pulau serta masyarakat yang heterogen, menjadikan desentralisasi suatu keharusan yang memaksa dan melahirkannya otonomi daerah, hal ini di apresiasi oleh dukungan daerah terhadap pemerintahan nasional. Oleh karena itu, Indonesia dengan pilihannya memulai dengan pilihan pemerintahan yang desentralisasi.<sup>32</sup>

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de* artinya *lepas*, dan *centrum* artinya *pusat* atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.<sup>33</sup> Sedangkan desentralisasi menurut M. Turner dan D. Hulme adalah transfer / pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada

---

<sup>31</sup>Djohermansyah Djohan, Problematik Pemerintahan dan Politik Lokal, Cetak I, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 52

<sup>32</sup>Pratikno, “Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final” dalam buku “Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia”, Editor. Abdul Gaffar Karim. cetak III, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 33.

<sup>33</sup>Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah. Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117

masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara desentralisasi menurut Shahid Javid Burki dan kawan-kawan adalah proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jadi, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi dan Otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan artinya, kesamaan arti sama berkaitan dengan “wewenang”. desentralisasi dalam arti sempitnya “penerahan wewenang” sedangkan otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Syauckani H.R. dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah ialah fungsi pendidikan politik.<sup>34</sup> Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.<sup>35</sup>

Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi / manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

### **2.2.3. Konsep Sistem Pemerintahan Daerah**

Wilayah negara Republik Indonesia yang sangat luas, yang memiliki banyak kepulauan besar dan kecil, maka tidak mungkin jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah yang berkedudukan di ibu kota negara. Untuk mengurus penyelenggaraan 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.<sup>36</sup>

Kedudukannya bertingkat-tingkat, ada yang tingkatannya di atas pemerintah daerah lainya dan ada 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.

---

<sup>34</sup>Syauckani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002. hlm, 274

<sup>35</sup>Juanda. *Op. Cit.*, hlm. 22

<sup>36</sup>Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern, Reflika Aditama, Bandung, 2011, Hlm 147.

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.<sup>37</sup> Pemerintah daerah dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang berkedudukan sebagai pegawai 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.

#### **a. Asas-asas dan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah**

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan cara desentralisasi dalam wujud otonomi daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari dan/atas instansi vertikal. Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak. Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam penyelenggaraan daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di negara Indonesia, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektifitas.

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk organisasi negara. Menurut M. Faltas terdapat 2 kategori dalam pengambilan keputusan: 1) Keputusan politik/political authority yaitu *decision that are allocative, the commit publik funds, the coercive power of governmental regulations and other publik values, to authoritatively chosen ends*, dan 2) keputusan administrative/administrative authority yaitu *decision of implementation about now and*

---

<sup>37</sup>Ibid, hlm.147

*wheresources have to be used, who whould qualify for servise resulting from allocation and whether the allocated resources have been properly used.*<sup>38</sup> Berkenan dengan pengertian tersebut maka keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi sedangkan keputusan administrative sering pula disebut keputusan pelaksanaan.

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi:

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan setralisasi penuh;
2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dekonsentrasi;
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.<sup>39</sup>

JHA Logemann menyebut butir 2 dan 3 sebagai desentralisasi. Logemann memasukan dekonsetrasi dalam desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi memiliki arti yang luas.<sup>40</sup> Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrument dalam bidang *division of power*. Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi. Yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan menejemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik dekonsentrasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan (*kontinum*). Dalam organisasi negara , tak ada yang sepenuhnya sentralisasi atau desentralisasi. Karena implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi.<sup>41</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.

---

<sup>38</sup>Hanif Nurcholis, *Op.Cit*, Hal. 3

<sup>39</sup>Ibid

<sup>40</sup>Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm.3

<sup>41</sup>Ibid, hlm.6

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

### 1. Asas Desentralisasi

Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).<sup>42</sup> diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut:

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah.
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan.
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan.
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan<sup>43</sup>

### 2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

### 3. Asas *Medbewind*(tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas

---

<sup>42</sup>Ibid, hlm. 10.

<sup>43</sup>Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum, Ghalia Indonesi, Bogor, 2007, hlm. 77-78



memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.<sup>44</sup>

### **b. Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada cara legalitas, yaitu cara yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi warga masyarakatnya.

Cara legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Disamping itu, cara legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya di dalam undang-undang.<sup>45</sup>

Esensi dari cara legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.<sup>46</sup> Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandate, tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenjnya untuk bertindak atas nama Menteri

---

<sup>44</sup><http://palembang.bpk.go.id/files/2009/11/DITAMA-BINBANGKUM-Asas-Dekonsentrasi-dan-Asas-Tugas-Pembantuan-Dalam-Penyelenggaraan-Pemerintahan.pdf>, diakses pada tanggal 10 November 2019, Pukul 01.00 WIB.

<sup>45</sup>Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

<sup>46</sup>Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.<sup>47</sup>

Daerah kabupaten dan kota adalah subjek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada cara legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan daerah Kabupaten dan Kota telah diatur secara tegas didalam ketentuan Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.”

Seiring dengan kedudukan daerah kabupaten dan kota selaku daerah otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang- undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.<sup>48</sup> Sebagaimana telah disebutkan di muka, bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis mau pun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah.

Bagi Negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh Undang- Undang Dasar 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi. Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme.<sup>49</sup>

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonom itu hanya persoalan pemerintahan, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat cara, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam

---

<sup>47</sup>Ibid, hlm. 91-92

<sup>48</sup>The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, cetak 12, Gunung Agung, Jakarta, 1998, hlm. 30.

<sup>49</sup>Mashuri Maschab, Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, Akuari, Jakarta, 1999, hlm 25.

kerangka Negara kesatuan.<sup>50</sup>

Menurut Bagir Manan, “kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.”<sup>51</sup>

Disamping pembatasan tersebut, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.<sup>52</sup>

Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).<sup>53</sup>

Konsep pertanggungjawaban ada dua yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jikalau seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.<sup>54</sup>

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepala DPRD dan rakyat secara langsung. Menurut Anis Zakaria Kama, pertanggung

---

<sup>50</sup>Ibid, hlm. 40.

<sup>51</sup>Bagir Manan, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangn Tingkat Daerah, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8.

<sup>52</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, *Op.cit.*, hlm. 114.

<sup>53</sup>Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni, Bandung, 1987, hlm.7.

<sup>54</sup>Jimly Asshiddiqie, “Islam dan Tradisi Negara Konstitusi”, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010, hlm. 12-13

jawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni:

- a. pertanggungjawaban politik (political accountability),
- b. pertanggungjawaban hukum (legal accountability),
- c. pertanggungjawaban ekonomi (economic accountability).<sup>55</sup>

Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (democratic pressure). Apabila Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan kedalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 65, Pasal 66, pasal 67, pasal 68, serta pasal 69, menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggung jawabkannya. Hal tersebut selaras dengan yang telah diatur didalam ketentuan pasal 69 ayat (1) yang menentukan bahwa “selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan daerah.”

Pertanggungjawaban hukum mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Pertanggungjawaban hukum dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Berdasarkan instrument hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggung jawab perdata.<sup>56</sup>

Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi. Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih, Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme digunakan istilah “perbuatan

---

<sup>55</sup>Anis Zakaria Kama, “Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012, hlm. 258

<sup>56</sup>Ibid.

tercela”<sup>57</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad). Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan. Mengenai pertanggungjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

Mengenai tanggung jawab di bidang ekonomi, pertanggungjawaban ekonomi (keuangan) mengandung arti bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Pertanggungjawaban ekonomi mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, pemerintah harus dapat pula mempertanggungjawabkan kepada rakyat berkenaan dengan penggalan atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya. Pertanggungjawaban ekonomi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan pertanggungjawaban politik.<sup>58</sup>

#### **2.2.4. Konsep Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian**

Penyelenggaraan pemerintahan diseluruh tingkatan jabatannya, seringkali ditemukan adanya kekosongan jabatan yang tidak diisi oleh pejabat yang ada. Kekosongan jabatan tersebut biasanya disebabkan karena pejabat definitif yang bersangkutan dalam kondisi berhalangan sementara dan/atau berhalangan tetap. Kondisi berhalangan sementara dapat dimaknai bahwa jabatan yang kosong tersebut

---

<sup>57</sup>Philipus M. Hadjon, Pemerintahan Menurut Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 1992, hlm. 1-2.

<sup>58</sup>Nisjar S. Karhi, “Beberapa catatan Tentang Good Governance”, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 19.

ditinggalkan oleh pejabat definitif dalam kurun waktu yang sangat singkat. Sedangkan, kekosongan jabatan yang ditinggal dalam waktu yang lama oleh pejabat definitif dapat dimaknai bahwa pejabat definitif tersebut sedang berhalangan tetap.

Pengertian mengenai berhalangan sementara maupun berhalangan tetap, dapat ditemukan didalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan yang menentukan bahwa: “Keadaan berhalangan dalam suatu jabatan struktural sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori sebagai berikut:

- a. Berhalangan tetap yaitu suatu jabatan struktural yang tidak terisi dan menimbulkan lowongan jabatan, misalnya karena seorang pejabat pensiun, meninggal dunia, perpindahan, diberhentikan dalam jabatan, tugas keluar negeri yang melebihi 6 (enam) bulan, dan cuti di luar tanggungan negara.
- b. Berhalangan sementara yaitu suatu jabatan struktural yang masih terisi namun karena sesuatu hal pejabat definitif yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan tugas jabatannya, misalnya berhalangan karena cuti tahunan, cuti besar, cuti bersalin, cuti karena alasan penting, cuti sakit, dan tuga kedinasan didalam maupun luar negeri yang tidak melebihi 6 bulan.”

Kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat definitif, memberikan suatu dampak terhadap terganggunya penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut dapat mengganggu proses pelayanan pemerintah kepada masyarakat, tidak dapat berjalan secara maksimal. Oleh sebab itu, pemerintah menanggapi peristiwa tersebut dengan menerbitkan sejumlah instrument aturan perundang-undangan yang terkait, guna menjaga agar pemerintahan dapat berjalan secara optimal. Aturan-aturan yang diterbitkan tersebut mengatur tentang tata cara pengisian jabatan yang kosong.

Berdasarkan peraturan yang ada, dapat ditemukan adanya peraturan tentang norma yang menjelaskan tentang Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian, diantaranya: Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Surat edaran nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian yang di terbitkan oleh Badan Kepegawaian Nasional. Peraturan-peraturan yang telah diuraikan tersebut, memuat tentang pengertian pelaksana tugas dan pelaksana harian, tata cara pengisian jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat definitifnya karena suatu alasan-alasan tertentu,

sampai dengan batasan-batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana tugas dan Pelaksana harian.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak ditemukan adanya pengertian secara jelas mengenai Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian. Namun, didalam undang-undang tersebut, didalam salah satu ketentuan pasalnya, menerangkan tentang adanya kedudukan Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian. Ketentuan tersebut dapat dilihat didalam ketentuan Pasal 14 ayat (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
- b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Berbeda halnya dengan Ketentuan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, didalam ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan dan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, secara jelas kedua peraturan menteri tersebut memuat norma yang menjelaskan tentang pengertian Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 Angka 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, menentukan bahwa yang dimaksud dengan “Pelaksana Harian (Plh) adalah Pegawai yang ditunjuk untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan apabila pejabat definitifnya berhalangan sementara.” Sedangkan, didalam ketentuan pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa “Pelaksana Harian adalah Pegawai yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas pejabat struktural yang berhalangan sementara”.

Mengenai pengertian tentang Pelaksana Tugas, dapat ditemukan pada ketentuan pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, menentukan bahwa:

“Pelaksana Tugas (Plt) adalah Pegawai yang ditunjuk untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan, Kementerian Keuangan apabila pejabat

definitifnya berhalangan tetap, atau Pegawai yang memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan, namun belum memenuhi persyaratan administrasi sesuai ketentuan yang berlaku, dan diangkat untuk melaksanakan tugas pada suatu jabatan struktural.”

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas adalah Pegawai yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi Jabatan Struktural yang lowong.” Sedangkan, berdasarkan Surat Edaran Nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian yang diterbitkan oleh Badan Kepegawaian Nasional, tidak ditemukan adanya norma yang mengatur tentang pengertian Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian. Hal ini dikarenakan salah satu dasar pertimbangan diterbitkannya surat edaran tersebut, mengacu kepada Undang-undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pejabat yang ditunjuk maupun yang diangkat sebagai Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian, oleh peraturan terkait telah diatur tentang adanya batasan wewenang bagi pejabat yang sedang menjalani tugas, baik sebagai Pelaksana Tugas maupun sebagai Pelaksana Harian. Pejabat terkait tersebut, tidak dapat secara serta merta membuat suatu keputusan maupun tindakan pemerintahan yang tidak sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Adapun norma-norma yang mengatur tentang wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian telah diatur didalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menentukan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.” Selain itu, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, memuat norma yang mengatur tentang batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian kedalam pasal-pasal yang berbeda.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) peraturan menteri terkait diatas, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) atau Pelaksana Harian (Plh) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 melaksanakan tugas, menetapkan keputusan, dan melakukan tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Selain itu, didalam ketentuan Pasal 9



ayat (3), menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) atau Pelaksana Harian (Plh) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat di bidang kepegawaian yaitu:

- a. pembuatan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai; dan
- b. penjatuhan hukuman disiplin

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) memiliki kewenangan untuk merencanakan, mengkoordinir, mengarahkan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan tugas dan fungsi pada jabatan dimana yang bersangkutan ditugaskan sebagai Pelaksana Tugas (Plt).” Selain itu, didalam ketentuan Pasal 19 peraturan menteri yang sama, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) tidak memiliki kewenangan untuk mengam bil atau menetapkan keputusan yang mengikat di bidang kepegawaian yaitu:

- a. pembuatan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai; dan
- b. penjatuhan hukuman disiplin.”

Apabila didalam ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, telah mengatur tentang batasan wewenang yang dimiliki, baik oleh Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian, telah diatur ke dalam pasal-pasal yang berbeda, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hanya memuat satu pasal yang memuat tentang batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian.

Hal tersebut dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 21 ayat (3), yang menentukan bahwa “Pegawai yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas memiliki kewenangan yang sama dengan Pejabat struktural yang berhalangan sementara atau Jabatan Struktural yang lowong, kecuali:

- 1 mengambil kebijakan yang bersifat substansial yang berdampak kepada anggaran;
- 2 menetapkan keputusan yang bersifat substansial;
- 3 menjatuhkan hukuman disiplin;
- 4 memberikan penilaian kinerja terhadap Pegawai; dan
- 5 mengambil kebijakan yang mengikat lainnya.”

Bilamana diawal sebelumnya juga telah disinggung tentang Surat edaran nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam

aspek kepegawaian, surat edaran tersebut juga memuat tentang adanya batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian. Hal tersebut telah dijelaskan didalam isi surat edaran yang termuat pada Angka 3 huruf b, secara umum, dapat tergambar sebagai berikut:

1. Pelaksana harian dan pelaksana tugas yang tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian.
2. Pelaksana harian dan pelaksana tugas yang tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan pada aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.
3. Kewenangan-kewenangan lain yang dimiliki oleh pelaksana harian dan pelaksana tugas pada aspek kepegawaian, kecuali mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian dan mengambil keputusan dan/atau tindakan pada aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.