

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH

A. Otonomi Daerah

1. Sejarah Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah mulai pada masa orde baru, otonomi daerah sendiri pada masa orde baru lahir ditengah gejolak tuntutan daerah terhadap berbagai kewenangan yang selama 20 (dua puluh) tahun pemerintahan orde baru menjalankan mesin sentralistiknya. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian menjadi tiang utama tegaknya sentralisasi kekuasaan orde baru, semua mesin partisipasi dan prakarsa yang sebelumnya tumbuh sebelum orde baru, berkuasa secara perlahan dilumpuhkan di bawah kontrol kekuasaan. Stabilitas politik demi kelangsungan pertumbuhan ekonomi menjadi alasan pertama bagi masa orde baru untuk mematahkan setiap gerak prakarsa yang tumbuh dari rakyat sendiri.³⁴

Otonomi daerah muncul sebagai bentuk sentralisasi yang sangat kuat di masa orde baru, berpuluh tahun sentralisasi pada era orde baru tidak membawa perubahan dalam pengembangan kreativitas daerah, baik pemerintah maupun masyarakat daerah, ketergantungan pemerintah daerah

³⁴ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 101-104.

kepada pemerintahan pusat sangat tinggi sehingga sama sekali tidak ada kemandirian perencanaan pemerintah daerah pada saat itu. Otonomi sendiri mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan, kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, 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.

Kebijakan otonomi daerah yang demikian itu merupakan kebijakan Negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen

pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan Negara tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah itu tentu saja bukan sekedar membicarakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan *policy*, *policy* menurut Oxford Dictionaries, *policy* adalah “*a course or principle of action adopted or proposed by an organization or individual*” yang maksudnya haluan atau prinsip tindakan yang ditetapkan atau diusulkan oleh organisasi atau individu. Policy atau kebijakan adalah suatu keputusan yang ditetapkan mengenai sebuah kesepakatan diantara individu atau organisasi.³⁵

Masa pemerintahan Presiden Habibie melalui kesepakatan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu Tahun 1999, ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah untuk mengkoreksi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dianggap sudah tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintah dan perkembangan keadaan.

Kedua undang-undang tersebut merupakan skema otonomi daerah yang diterapkan mulai tahun 2001. Undang-undang ini diciptakan untuk menciptakan pola hubungan yang demokratis antara pusat dan daerah.

³⁵ Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Inonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 97.

Undang-undang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk memberdayakan daerah dan masyarakatnya serta mendorong daerah merealisasikan aspirasinya dengan memberikan kewenangan yang luas yang sebelumnya tidak diberikan ketika masa orde baru. Paling tidak ada dua faktor yang berperan kuat dalam mendorong lahirnya kebijakan otonomi daerah berupa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pertama, faktor internal yang didorong oleh berbagai protes atas kebijakan politik sentralisme di masa lampau. Kedua, adalah faktor eksternal yang dipengaruhi oleh dorongan internasional terhadap kepentingan investasi terutama untuk efisiensi dari biaya investasi yang tinggi sebagai akibat korupsi dan rantai birokrasi yang panjang. Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya selama lima tahun pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah telah menjadi kebutuhan politik yang penting untuk memajukan kehidupan demokrasi.

Namun demikian, otonomi daerah juga tidak sepi dari kritik beberapa diantaranya adalah, masalah yang berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan yang ditandai dengan korupsi “berjamaah” di berbagai kabupaten dan propinsi atas alasan apapun. Bukan hanya modus operandinya yang berkembang, tetapi juga pelaku, jenis, dan nilai yang

dikorupsi juga menunjukkan tingkatan yang lebih variatif dan intensif dari masa sebelum otonomi diberlakukan. Persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan pendapatan di asli daerah. Eksploitasi sumber daya alam untuk memperbesar PAD berlangsung secara masif ketika otonomi daerah diberlakukan. Bukan hanya itu, alokasi kebijakan anggaran yang dipandang tidak produktif dan berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat juga marak di berbagai daerah. Persoalan yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten, otonomi daerah yang berada di kabupaten menyebabkan koordinasi dan hirarki kabupaten berada dalam stagnasi.

Akibatnya posisi dan peran pemerintah menjadi sekunder dan kurang diberi tempat dari kabupaten menjalankan kebijakan-kebijakannya tidak hanya menyangkut hubungan antara provinsi dan kabupaten tetapi juga antara kabupaten dengan kabupaten, keterpaduan pembangunan untuk kepentingan satu kawasan seringkali macet akibat dari egoisme lokal terhadap kepentingan pembangunan wilayah lain. Konflik lingkungan atau sumberdaya alam yang kerap terjadi antar kabupaten adalah gambaran bagaimana otonomi hanya dipahami oleh kabupaten secara sempit dan primordial.

Dilihat dari proses penyusunan revisi, paling tidak ada dua catatan yang dibawa oleh undang-undang yang baru Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni, proses penyusunan yang tergesa-gesa dan tertutup di

tengah-tengah rakyat sedang melakukan hajatan besar pemilu. Padahal undang-undang otonomi daerah adalah kebijakan yang sangat penting dan menyangkut tentang kualitas pelaksanaan partisipasi rakyat dan pelembagaan demokrasi. Undang-undang tersebut disusun oleh DPR hasil pemilu tahun 2004 dimana pada waktu penyusunan revisi tersebut anggota DPR sudah mau domisioer tanggal 29 September 2004 bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan angota DPR priode 1999-2004.

Sidang paripuna DPR menyetujui rancangan perubahan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, secara *defacto* DPR hasil pemilu tahun 1999 sudah kehilangan relevansinya untuk menyusun dan mengagendakan pembahasan kebijakan yang sangat krusial dan pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarnoputi mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Diharapkan dengan adanya kewenangan di pemerintah daerah, akan membuat proses pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan yang signifikan. Prakarsa dan kreativitasnya terpacu karena telah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya. Sementara di sisi lain, pemerintah pusat tidak lagi terlalu sibuk dengan urusan-urusan domestik. Ini agar pusat bisa lebih berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro strategis, serta lebih punya waktu untuk mempelajari, memahami, merespons, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat darinya. Peraturan pertama kali yang mengurus tentang

pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah UU Nomor 1 Tahun 1945.³⁶

Di tetapkannya undang-undang ini merupakan hasil dari pertimbangan sejarah pemerintahan di masa-masa kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Dalam undang-undang ini ditetapkan 3 jenis daerah otonomi yaitu Kabupaten, Kota, kurang lebih 3 Tahun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 ini di ganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948 yang berfokus pada susunan pemerintahan daerah yang demokratis, yakni berupa ditetapkannya 2 (dua) jenis daerah otonom yaitu; Otonomi biasa dan Otonomi Istimewa, serta 3 tingkatan daerah otonomi yakni Propinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Masa berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini berakhir dengan disahkannya Undang-Undang Nomer 1 Tahun 1957. Undang-Undang Nomer 1 Tahun 1957 adalah pengaturan tunggal yang berlaku secara seragam di seluruh Indonesia. Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya.³⁷

Pergantian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan substansi desentralisasi. Prinsip yang dipakai

³⁶ Muhammad Arthur, *Menggugah Peran Aktif Masyarakat dalam Otonomi Daerah*. Jakarta, 2012, hlm. 10.

³⁷ Sani Safitri, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Universitas Sriwijaya, Sumatera Selatan, 2016, hlm. 80.

dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi otonomi yang riil dan seluas-luasnya tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Perkembangan otonomi tentang otonomi daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan dalam rangka menerapkan otonomi daerah yang secara formal sudah berlangsung sejak tanggal 18 Agustus 1945.

2. Pengertian Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom

a. Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Suparmoko mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Otonomi Daerah sering disamakan dengan kata desentralisasi, karena biarpun secara teori terpisah namun dalam praktiknya keduanya sukar dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedang otonomi daerah menyangkut hak yang mengikuti. Perserikatan Bangsa-Bangsa mendefinisikan desentralisasi adalah wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibu kota, melalui cara dekonsentrasi

antara lain pendelegasian kepada pejabat di bawahnya maupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan daerah, sedang otonomi daerah yang merupakan salah satu wujud desentralisasi, adapun dalam arti luas, otonomi daerah adalah kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.³⁸ Menurut pendapat lain, bahwa otonomi daerah adalah kewenangan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonomi sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁹

³⁸ Ubedilah, dkk, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Indonesia Center for Civic Education, Jakarta, 2000, hlm. 170.

³⁹ Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 76.

Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintah daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan prima kepada publik. Pengertian otonomi daerah sendiri adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangundanga Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasan daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

The Liang Gie menyebutkan ada beberapa alasan ideal dan filosofis diseleng garakannya desentralisasi pada pemerintahan daerah otonomi daerah. Mencegah penumpukan kekuasaan yang pada akhirnya menyebabkan tirani, sebagai tindakan pendemokrasian, melatih rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak dalam berdemokrasi, mencapai pemerintahan yang efisien, kebijakan yang sesuai dengan daerah setempat, untuk ada perhatian berlebih dan

husus dalam menjaga serta mempertahankan kultur, ciri khas suatu daerah, baik itu segi geografis, ekonomi, kebudayaan dan latar belakang sejarah agar kepala daerah dapat secara langsung melakukan pembangunan di daerah tersebut.⁴⁰

b. Daerah Otonom

Pengertian daerah otonom 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 sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Unsur batas wilayah, sebagai kesatuan masyarakat sadar hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum, bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antar daerah. Dengan perkataan lain, dapat dinyatakan bahwa suatu daerah

⁴⁰ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 12.

harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

- 2) Unsur pemerintahan, eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- 3) Unsur masyarakat, masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gessellschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang urut mewarnai sistim pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.⁴¹

c. Otonomi Khusus

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah provinsi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar 1945 tepatnya di Pasal 18B. Yang

⁴¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 54.

dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus. Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum.

Untuk pencapaian kesejahteraan di tengah keadaan masyarakat Indonesia yang plural ini, maka bukanlah hal mudah untuk dicapai, sehingga diperlukanlah instrument yang ampuh dan tepat untuk mencapai tujuan negara di dalam masyarakat yang plural ini. Di sini daerah-daerah tentunya lebih mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakatnya untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat, maka pemberian otonomi khusus kepada daerah khusus hanyalah suatu kebijakan pemerintahan pusat, agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus.

Pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah ini, merupakan suatu bentuk nyata dari janji negara untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Pengaturan mengenai Otonomi Khusus di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada didalam Pasal 225. Pengaturan didalam Pasal 225 ini menegaskan tentang pengakuan negara terhadap

daerah yang memperoleh pengakuan khusus. Selain di atur dalam undang-undang ini, diatur pula dalam undang-undang lain.

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Jakarta menyatakan bahwa Otonomi Khusus adalah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi yang mempunyai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Fungsi lain dari otonomi khusus adalah untuk menjaga keutuhan negara, hal ini dikarenakan setiap daerah mempunyai kebutuhan dan kategori sejahtera yang berbeda-beda. Sehingga dengan ditetapkannya satu aturan dari pemerintah pusat, belum tentu dapat menjawab tuntutan dari semua masyarakat di daerahdaerah yang berbeda. Di sini otonomi khusus diberikan untuk kedua daerah tersebut agar dapat menjalankan tuntutan kebutuhan masyarakat daerahnya tanpa harus melepaskan diri dari Indonesia.⁴²

⁴² Hesti Alvionita, *Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonom Di Indonesia*, Skripsi Universitas Bengkulu Fakultas Hukum, 2014, hlm. 44.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsetrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³

Dalam penyelenggaraan pemerintah, penyelenggaraan pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara, yang di dalam hukum administrasi negara dikenal dengan “asas-asas umum pemerintahan yang layak” di negara Belanda, asas-asas umum pemerintahan yang layak ini sudah diterima dengan norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, terutama Pejabat Tata Usaha Negara, dalam membuat keputusan Tata Usaha Negara. Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintah, terutama Pejabat Tata Usaha Negara. Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintah di Indonesia, asas-asas ini sudah mulai diterima, walaupun secara formal belum diakui sebagai suatu norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintah, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu.⁴⁴

⁴³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 27.

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 28.

Hak-hak daerah tersebut antara lain:

- a. Mengatur mengurus sendiri pemerintahannya;
- b. Memilih pemimpin daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber lain yang sah ; dan
- h. Mendapatkan hak lain yang diatur dalam perundang-undangan.

Di samping hak-hak diatas, daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:⁴⁵

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan layanan dasar pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 29.

- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Meyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Melestarikan lingkungan hidup;
- k. Mengelola administrasi kependudukan;
- l. Melestarikan nilai sosial budaya;
- m. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- n. Kewajiban lainnya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Asas-asas dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah:

- a. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut kekuatan, biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah di daerah.

Isu desentralisasi selalu dikaitkan dengan efisiensi dan inovasi, karena melalui desentralisasi akan dapat memotong beberapa tahap birokrasi. Inovasi terbuka, karena adanya kekuasaan untuk dapat melakukan keputusan yang paling rendah. Dimana ada desentralisasi atau keleluasan untuk mengambil keputusan, maka di

situ ada peluang untuk mengembangkan inovasi. Inovasi berkaitan dengan kreativitas individual. Power pada kita berguna bisa tidak, tergantung pada visi dan kreativitas kita. Oleh karena itu pemerintah yang memperoleh legitimasi adalah pemerintah yang demokratis. Pemerintah yang demokratis dibangun melalui suatu persepsi bahwa masyarakat memiliki pemerintahan, artinya mereka berhak berperan dalam pengelolaan pemerintahan.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (7), desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wewenang pemerintah tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat saja, sedangkan pemerintah daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberi oleh pemerintah pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya.⁴⁶

Tujuan utama desentralisasi adalah:⁴⁷

- 1) Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;

⁴⁶ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 86.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 87.

- 2) Tujuan ekonomis, yang dimaksud untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

b. Tugas pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan urusan yang ditugaskan masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi. Pemerintah atau provinsi ini menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang ditugasi sekedar melaksanakannya, tetapi wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas ini.

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (9), tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat ke daerah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/ kota dan/ atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/ kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁴⁸

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 89-90.

c. Dekonsentrasi

Dekonsentarsi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepada instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi:

- 1) Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.
- 2) Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.
- 3) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentasi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial.⁴⁹

B. Kedudukan Gubernur Dalam Ketatanegaran Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 88.

Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kepala daerah atau Pemerintah Daerah di Indonesia adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana tertera dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi: “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Selanjutnya dalam Pasal 59 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam ayat (1) “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah”, dan ayat(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Untuk daerah propinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah propinsi yang dipimpin oleh Gubernur. Dengan status propinsi adalah sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi, Gubernur adalah sebagai kepala daerah otonom sekaligus kepala wilayah administrasi. Sebagai kepala daerah otonom Gubernur adalah kepala pemerintahan daerah propinsi yang bertanggung jawab kepada rakyat daerah

setempat. Sedangkan sebagai kepala wilayah administrasi, Gubernur adalah wakil pemerintah pusat di wilayah administrasi propinsi yang bersangkutan.⁵⁰

Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Dengan dekonsentrasi Gubernur menjadi kepala wilayah administrasi (*local state government*). Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Dengan demikian Gubernur adalah aparat pemerintahan pusat di daerah. Oleh karena itu Gubernur wajib melaksanakan tugas dan mengamankan kepentingan pemerintah pusat. Kepentingan pemerintah pusat yang paling utama adalah tetap tegak dan utuhnya wilayah negara kesatuan.⁵¹ Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 37 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan”, dan pada ayat (2) menyatakan bahwa “dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden”. Sedangkan kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah otonom berhubungan dengan asas desentralisasi.

Desentralisasi menciptakan daerah otonom provinsi. Dengan desentralisasi Gubernur menjadi kepala daerah otonom bertanggungjawab

⁵⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Grasindo, Jakarta, 2005, hlml. 215.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 216.

kepada warga yang memilihnya. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka kedudukan Gubernur pertama, sebagai wakil pemerintah pusat dan yang kedua yaitu sebagai kepala daerah otonom.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 38, Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah propinsi dan kabupaten/kota
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembnatuan di daerah propinsi dan kabupaten/kota.

Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah, tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang serta kedudukan Gubernur lebih lanjut diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuanan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Propinsi. Peraturan Pemerintah tersebut menguatkan kedudukan dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di Provinsi namun dalam pelaksanaannya belum efektif dilakukan. Gubernur khususnya dalam pelaksanaan koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Untuk itu Pemerintah melakukan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang

Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Propinsi yang antara lain ditegaskan bahwa pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui mekanisme dana dekonsentrasi yang dituangkan dalam rencana kerja dan anggaran Kementerian Dalam Negeri.⁵²

Salah satu poin menarik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010, yang dikeluarkan sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah, khususnya dalam rangka memantapkan sinergis pusat dan daerah sehingga perlu adanya pengaturan mengenai peran Gubernur dalam pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, yakni pada Pasal 4 ayat (2) huruf c menyatakan bahwa Gubernur memiliki wewenang untuk memberikan sanksi terhadap Bupati/Walikota terkait pelaksanaan koordinasi. Salah satu sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh Gubernur terhadap bupati/walikota yang tidak hadir dalam pelaksanaan rapat-rapat koordinasi, yaitu dengan mengusulkan kepada kementerian/lembaga terkait untuk tidak mengalokasikan dana tugas pembantuan kepada kabupaten/kota yang bersangkutan pada tahun anggaran berikutnya.

⁵² Bob Junaidy Abdullah, *Kedudukan Dan Wewenang Gubernur Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Di Era Otonomi Daerah*, <http://pascasarjanaunsrat.com>, diunduh pada Selasa 9 Juli 2019, pukul 15.57 WIB.

Adapun jika kita melihat ke dalam peraturan perundang-undangan baik yang masih berlaku atau yang pernah berlaku di Indonesia mengenai kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dapat penulis jabarkan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Di dalam undang-undang pokok pemerintahan daerah ini pengaturan tentang dekosentrasi bisa kita lihat di Pasal 1 butir f, dimana yang dimaksud dengan dekosntrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemeirntah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Adapun di dalam penjelasan undang-undang pokok-pokok pemerintahan di daerah ini, di angka ketiga tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, di huruf c yang dikatakan asas dekosentrasi diadakan oleh karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Pemerintah di daerah berdasarkan asas dekosentrasi.

Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemeirntah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menurut asas dekosentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsure pelaksanaannya adalah

terutama instansiinstansi Vertikal, yang dikordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintah pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekosentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan pemerintah pusat. Adapun sesuai dengan yang dikatakan oleh penjelasan dari undangundnag tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah ini jabatan seorang kepala daerah terdapat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.

Dari uraian ini jelaslah kiranya, betapa penting dan luasnya tugas seorang Kepala Daerah; dalam pengangkatan seorang kepala daerah, haruslah dipertimbangkan dengan seksama, sehingga memenuhi persyaratan untuk kedua fungsi itu.

Sebagai Kepala Wilayah, maka ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Dan sebagai Kepala Daerah Otonom, maka ia perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya.⁵³ Dari fungsi seorang Gubernur sebagai seorang Kepala Wilayah didaerah Provinsi lah yang menjadikan seorang Gubernur menjadi wakil dari pemerintah pusat di

⁵³ Sarungdajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan*, Jakarta, 1999, hlm. 17.

daerah. Adapun di dalam penjelasan di undang-undang pokok-pokok pemerintahan di daerah di bagian pengawasan umum dikatakan pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerahnya.

2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 1999, adapun kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat kita lihat di pasal 1 huruf f, yang merupakan penjelasan dari pengertian dekosentrasi yang berbunyi “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah. Dan dapat kita lihat juga di dalam isi dari undang-undang pemerintahan daerah ini, dalam beberapa pasal diatur tentang kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah, sebagai berikut:

Pasal 31

- (1) Kepala, Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil pemerintah.
- (2) Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada dan dibawah tanggung jawab Gubernur.

Pasal 9

- (2) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Adiministrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Dari beberapa pasal di atas dapat kita lihat secara jelas dari kedudukan seorang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, yang mana di masa tersebut wilayah propinsi dikatakan sebagai wilayah administratif.

3. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2044 tentang Pemerintahan Daerah dapatlah kita lihat dari substansi yang terkandung di dalam undang-undang ini sendiri, yang mana diawali dari pengertian dekosentrasi itu sendiri yang terdapat pada Pasal satu butir ke delapan, yang mana berbunyi sebagai berikut: “Dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi wilayah vertikal tertentu”.

Berangkat dari pasal satu tersebut telah sangat jelas kedudukan dari Gubernur yang bertindak sebagai wakil dari pemerintah pusat. Namun bukan hanya pasal satu aja yang mengatur mengenai kedudukan dari Gubernur sebagai wakil pemeirntah pusat melainkan juga terdapat di dalam beberapa pasal yang terdapat dalam paragraph keenam dari

undang-undang pemerintahan daerah ini, adapun pasal-pasal yang mengatur mengenai kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagai berikut:

Pasal 37

- (1) Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan;
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab terhadap Presiden.

Dari substansi undang-undang pemerintahan daerah ini sendiri secara jelas sudah menyebutkan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, yang mana dengan jabatannya sebagai Gubernur secara langsung atau melekat menjadi wakil pemerintah pusat yang bertanggung jawab terhadap presiden berbeda ketika Gubernur sebagai kepala daerah yang mana pertanggung jawabannya kepada rakyat daerah yang dipimpinnya dan diwakilkan melalui dewan perwakilan rakyat daerah provinsi sang Gubernur memimpin.⁵⁴

4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam undang-undang ini adapun yang dimaksud dengan dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 22.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁵⁵

Di dalam paragraf ketujuh undang-undnag pemeirntahan daerah ini tentang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dikatakan di dalam pasal Sembilan puluh satu yang mana berbunyi sebagai berikut:

Pasal 91

- (1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dari kedua pasal yang telah penulis sebutkan sudah sangat jelas atau gambling kedudukan dari seorang Gubernur di dalam undang-undang ini sebagai wakil pemerintah pusat yang mana merupakan bentuk pengaplikasian asas dekosentrasi di Indonesia.

Berikut adalah uraian perbedaan kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur, yaitu:

⁵⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 17-18.

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah	Pasal 77 Kepala Wilayah: a. Propinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur; b. Kabupaten disebut Bupati; c. Kotamadya disebut Wahkotamadya; d. Kota Administratif disebut Walikota; e. Kecamatan disebut Camat.	Pasal 80 Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.	Pasal 81 Wewenang dan kewajiban Kepala Wilayah adalah: a. membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah; b. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi Negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah; c. menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan Instansi-instansi Vertikal dan antara Instansi-instansi Vertikal dengan Dinas-dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya; d. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah; e. mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturanperundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh Instansiinstansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan; f. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
			g. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah		Pasal 57 (1) Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas: - membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya; - mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan - melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. (3) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan.	Pasal 58 (1) Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala Daerah digantikan oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. (2) Apabila Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. (3) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, Sekretaris Daerah melaksanakan tugas Kepala Daerah untuk sementara waktu. (4) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.	Pasal 26 (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: - membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; - membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di	Pasal 26 ayat (1) huruf: f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
		daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.	

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
		(3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya 89 selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.	
Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah		Pasal 26 (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: - membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; - membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; - memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan	Pasal 26 (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
		kota bagi wakil kepala daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah; f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.	
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 63 ayat (1) “kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.	Pasal 66 (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam: 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; 2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan	Pasal 66 (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
		menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil Gubernur; dan 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota; b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepaladaerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah; c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.	

Berbicara ruang lingkup dari seorang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, penulis akan mencoba menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan ruang lingkup itu sendiri, definisi dari “ruang lingkup adalah suatu batasan yang memudahkan dilaksanakannya penelitian agar lebih efektif dan efisien untuk memisahkan aspek tertentu sebuah objek”.²³

Adapun ketika kita berbicara tentang ruang lingkup dari seorang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, berarti kita berbicara mengenai batasan-batasan dari kegiatan-kegiatan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dapat dia laksanakan maupun yang bukan wewenang dia untuk menjalankan perannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Jika kita ingin melihat ruang lingkup dari seorang Gubernur maka kita dapat melihatnya di dalam tugas dan kewenangan dari seorang Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat, penulis mencoba menjabarkan apa saja ruang lingkup seorang Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang ada, sebagai berikut:

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Ruang Lingkup*, <https://kbbi.web.id/ruang>, diunduh pada Selasa 9 Juli 2019, pukul 16.00 WIB.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Ketika kita berbicara undang-undnag pokok-pokok pemeirntahan di daerah maka kita harus kembali mengingat bagaimana kondisi pemerintahan di masa tersebut dimana masih terlalu kuatnya kekuatan pihak eksekutif di pusat, maka dari itu penulis akan mencoba menyebutkan ruang lingkup seorang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada masa tersebut melalui kewenangan-kewenangan yang dimilikinya sebagai wakil pemerintah pusat sebagai berikut:

Pasal 66

- (2) Perselisihan antar Pemerintah Daerah Tingkat II yang terletak dalam Daerah Tingkat I yang sama, diselesaikan oleh Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 70

- (1) Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundangundangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.
- (2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan

Peraturan Daerah Tingkat II dan atau Keputusan Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, maka penangguhannya dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 71

- (1) Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan umum atas jalannya pemerintahan daerah;
- (2) Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk olehnya, mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintahan Daerah, baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan;
- (3) Ketentuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, berlaku juga bagi Gubernur Kepala Daerah terhadap Pemerintahan Daerah Tingkat II.

Pasal 81

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

- a) Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;

- b) Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang ideologi, Negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c) Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi Vertikal dan Dinas-Dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna sebesar-besarnya;
- d) Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- e) Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan;
- f) Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;

- g) Melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Dari pasal-pasal di atas sudah sangat jelas ruang lingkup dari seorang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, adapun jika kita urut dari pasal-pasal tersebut wewenang dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dapat kita simpulkan wewenang dari Gubernur sebagai berikut:

- a. Pasal 66, Gubernur berwenang untuk menyelesaikan perselisihan antara Kepala Daerah Tingkat II yang berada di wilayah kekuasaannya;
- b. Pasal 70, Gubernur berwenang menanggihkan dan membatalkan peraturan daerah yang berada di Daerah Tingkat II, jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah yang lebih tinggi darinya;
- c. Pasal 71, Gubernur berwenang mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai pekerjaan Pemerintahan Daerah Tingkat II.
- d. Pasal 81, merupakan segala hak-hak kewenangan Gubernur sebagai Kepala Wilayah sebagai pelaksana asas desentralisasi di daerah.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Pasca reformasi ruang lingkup Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat banyaklah berkurang, hal ini juga dikarenakan tuntutan reformasi yang meninginkan kewenangan daerah untuk mengelola daerahnya secara mandiri lebih besar hal ini dapat kita lihat dari pasal-pasal di dalam undang-undang ini yang mengatur mengenai kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, tidak terdapat satu pasal pun yang mengatur mengenai kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang mana hal ini merupakan dampak atas tuntutan dari kejadian reformasi yang terjadi di tahun 1998, walaupun di dalam pasal 1 huruf f dikatakan Gubernur menerima pelimpahan wewenang atas diterapkannya asas dekosentrasi, namun kenyataanya pada isi undang-undnag ini tidak kita ketemukan tentang pengaturan ruang lingkup atau wewenang Gubernur sebagai wakil pemeirntah pusat.

Adapun untuk ruang lingkup atau wewenang dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat kita lihat di Penjelasan Pasal 8 Undang-Undnag Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah ini, yang mana berbunyi sebagai berikut:

Dalam penyelenggaraan kewenangan Pemerintah yang diserahkan dan atau Dilimpahkan kepada Daerah/Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya mulai dari pembiayaan, perijinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi yang sesuai standar, norma, dan kebijakan pemerintah.

Dari bunyi penjelasan pasal 8 diatas dapatlah kita tarik kesimpulan bahwa Gubernur sebagai Wakil Pemrintah Pusat terdapat lima kewenangan utama yakni sebagai berikut:

- a. Melakukan pengelolaan Pembiayaan;
 - b. Melakukan Pengelolaan Perijinan;
 - c. Melakukan Pengelolaan Perencanaan;
 - d. Melakukan Pengelolaan Pelaksnaan; dan
 - e. Melakukan Evaluasi.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam undang-undnag ini ruang lingkup seorang Gubernur sebagai Wakil dari Pemerintah Pusat di daerah, sudahlah sangat diatur dengan jelas dimana terdapat paragraf keenam tentang tugas Gubernur sebagai Wakil Pemeirntah yang mana terdiri daru dua pasal yakni, sebagai berikut:

Pasal 37

- (1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah propinsi yang bersangkutan;
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Pasal 38

- (1) Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang.

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah propinsi dan kabupaten/kota;
- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

- (2) Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN;
- (3) Kedudukan keuangan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah;

- (4) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dalam peraturan pemerintah.

Dari dua pasal diatas dapatlah kita cermati bersama dimana ruang lingkup Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di dalam undangundang pemerintahan daerah ini, memiliki tiga wewenang yang melakat pada dirinya sebagai seorang perwakilan pemerintah pusat di daerah sebagaimana yang telah disebutkan di dalam pasal 38 ayat (1) Undang-Undnag Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam undang-undnag pemerinthan daerah tahun 2014 ini ruang lingkup seorang Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat mengalami penambahan yang cukup signifikan ketimbang ruang lingkup Gubernur sebagai wakil pemerintah pusta di undang-undang yang mengatur tentang hal yang sama sebelumnya. Adapun pengaturan tentang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di dalam undangundnang ini diatur di dalam paragraf tujuh yang terdiri dari tiga pasal, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 91

- (1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah Kabupaten/Kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat;
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas:
 - a. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah Kabupaten/Kota;
 - b. Melakukan Monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - d. Melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;

- e. Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
 - f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundangundangan.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:
- a. Membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali kota;
 - b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi;
 - d. Memberikan persetujuan terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan susunan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur sebagai

wakil pemerintah pusat mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar Daerah Kabupaten/Kota dan antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya;
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dan antarDaerah Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya;
- c. Melantik Bupati/Wali Kota;
- d. Memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolute dan pemebentukan Instansi Vertikal oleh Kementrian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. Melantik Kepala Instansi Vertikal dari kementrian dan lembaga pemerintah nonkementrian yang ditugaskan di wilayah Daerah Provinsi yang bersangkutan kecuali untuk Kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan

Kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; dan

- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (4) dibebankan pada APBN;
- (6) Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan kepada penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- (7) Tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil Gubernur;
- (8) Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 92

Dalam hal Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak melaksanakan tugas dan wewenangan sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) sampai dengan ayat (4), menteri mengambil alih pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Dari kedua pasal diatas dapat kita tarik kesimpulan bahwa ruang lingkup Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terdapat pada beberapa hal seperti yang tertuang di dalam Pasal 91 ayat (2) sampai dengan Pasal 91 ayat (4).

C. Kewenangan Daerah

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.²⁴ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*²⁵.

²⁴ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

²⁵ *Ibid*.

(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). Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.²⁶

- a. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- b. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- c. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.²⁷

²⁶ *Ibid*, hlm. 66.

²⁷ *Ibid*

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut ³⁶:

- a. Kewenangan atribut, biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.
- b. Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.
- c. Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih

tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Atribusi merupakan kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/*delegans* (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara berkaitan dengan asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap negara hukum. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).²⁸ Di dalam hukum administrasi negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam negara hukum.

²⁸ Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 89.