

PELIMPAHAN KEWENANGAN PADA LEMBAGA NEGARA



[foto http://956reklamamasapost.com](http://956reklamamasapost.com)
fatimahazz88.wordpress.com

I. PENDAHULUAN

Wewenang atau kewenangan (*bevoegdheid*) pada prinsipnya merupakan kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Pada dasarnya, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik,¹ kewenangan dalam kaitan ini dikonotasikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif. Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban pada hakikatnya merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.²

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sering kali Pejabat pada Lembaga Pemerintah melimpahkan kewenangnya kepada Pejabat di bawahnya. Berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan dan pelimpahan kewenangan dari Pejabat Lembaga Negara kepada Pejabat di bawahnya, terdapat hal-hal dalam

¹ Abdul Rokhim, *Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, 2013, Malang: Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum FH Unisma Malang Edisi Pebruari-Mei 2013, hal. 1.

² *Ibid.*

hubungannya dengan ilmu hukum administrasi negara dan Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang perlu dicermati, baik kewenangan yang bersifat atribusi, yaitu kewenangan yang diperoleh/berasal dari peraturan perundang-undangan, maupun tentang kaidah-kaidah atau bentuk materil/formil dari pelimpahan wewenang yang bersifat mandat dan delegasi. Hal ini penting karena Pejabat pada Lembaga Negara harus melakukan tindakan sesuai kewenangan yang sah dan dilakukan melalui prosedur yang tepat. Pengambilan segala keputusan dan/atau tindakan oleh Pejabat pada Lembaga Negara yang tidak memiliki dasar kewenangan dapat menjadi permasalahan dan menjadi objek gugatan di pengadilan.

II. PERMASALAHAN

1. Bagaimanakah ketentuan jenis pelimpahan kewenangan berdasarkan teori dan kaidah hukum administrasi negara, dan apakah jenis perbedaan pelimpahan kewenangan tersebut?
2. Apakah yang dimaksud dengan Asas Legalitas dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelimpahan Kewenangan?

III. PEMBAHASAN

1. Ketentuan pelimpahan kewenangan berdasarkan teori dan kaidah hukum administrasi negara

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah “kewenangan” atau “wewenang” dapat ditemukan baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. Secara umum istilah wewenang dalam konsep hukum sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* yang dalam Kamus istilah hukum *Fockema Andreae* Belanda Indonesia berarti “wewenang atau kekuasaan”, atau istilah *authority* yang dalam *Black’s Law Dictionary* berarti: “*right to exercise powers; to implement and enforce laws*” (Black, 1970:133). Oleh karena itu, menurut Mochtar Kusumaatmadja, seseorang yang mempunyai wewenang formal (*formal authority*) dengan sendirinya mempunyai kekuasaan

untuk melakukan suatu tindakan tertentu sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang pemberian wewenang itu.³

Pada dasarnya secara yuridis konsep wewenang (*authority*) selalu berkaitan dengan kekuasaan (*power*) yang berdasarkan hukum, baik cara memperolehnya maupun cara menggunakannya. Kekuasaan yang diperoleh dan dipergunakan berdasarkan hukum yang demikian ini dalam kepustakaan lazim disebut “*legal power*” atau “*rechtsmacht*”. Istilah “*power*” dalam hal ini berarti: “*an ability on the part of a person to produce a change in a given legal relation by doing or not doing a given act*” (Black, 1970:1169). Oleh karena itu, seperti halnya istilah “tanggung jawab” dan “kewajiban” sebagaimana tersebut di atas, dalam kepustakaan maupun undang-undang seringkali istilah “wewenang” dan “kekuasaan” juga seringkali dipakai secara bergantian untuk menyebut makna yang sama.⁴ Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁵

Dalam kajian hukum administrasi, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah hal penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang, sejalan dengan salah satu prinsip dalam negara hukum “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban” (*geen bevoegdheid zonder verantwoording* atau *there is no authority without responsibility*). Artinya, di dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁶ Sedangkan Abdul Rasyid Thalib menambahkan bahwa Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan atau Lembaga negara dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan, atau mengeluarkan

³ *Ibid*, hal.2.

⁴ *Ibid*.

⁵ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, 2007, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hal. 99.

⁶ *Ibid*, hal. 99.

keputusan selalu dilandasi kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, ataupun delegasi, ataupun mandat.⁷

Sejalan dengan penjelasan diatas, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 memberikan definisi wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan,⁸ dan kewenangan pemerintahan atau kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.⁹ Secara teoritis, kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

a. Atribusi

Pengertian atribusi berdasarkan Ketentuan-ketentuan Umum Hukum Administrasi di Belanda atau *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* sebagaimana telah dikutip oleh Ridwan HR, “*Van attributie van bevoegdheid kan worden gesproken wanner de wet (in materiele zin) een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald organ toekent*” (atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang (dalam arti materiil) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu).¹⁰ Selanjutnya, Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.¹¹ Mengenai atribusi H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt memberikan definisi bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*).¹²

⁷ Dhofir Catur Bashori, *Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Sengketa Pemilukada Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, 2015, Surabaya: UIN Sunan Ampel, hal. 35.

⁸ Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 5.

⁹ *Ibid*, Pasal 1 angka 6.

¹⁰ *Op. cit.*, Ridwan HR, hal. 103

¹¹ *Ibid*, hal. 101.

¹² *Ibid*, hal. 102.

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, memberikan penjelasan:¹³

with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.

J.G. Brouwer berpendapat pada bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau “Lembaga Negara” oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang kompeten.¹⁴ Jadi kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentuk undang-undang orisinil. Pemberi dan penerima wewenang sudah ada. Tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.¹⁵

Undang-undang No. 30 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 22 memberikan pengertian atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Kemudian pengaturan lebih lanjut mengenai atribusi diatur dalam Pasal 12 yang menyatakan:

a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila:

1) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;

¹³ Rachmat Trijono, *Penelitian Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, 2015, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, hal. 20.

¹⁴ *Ibid*, hal. 21.

¹⁵ W.M. Herry Susilowati, *Laporan Penelitian Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, 2012, Bandung: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan, hal. 14.

- 2) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
 - 3) Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
 - c. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi adalah bersifat asli atas dasar konstitusi (UUD) atau undang-undang. Organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau wewenang tersebut melekat pada suatu jabatan atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh pemerintah/badan/lembaga negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang.

b. Delegasi

Dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, pengertian delegasi yaitu “... *Te verstaan de overdacht van die bevoegdheid door het bestuursorgaan waaraan deze is gegeven, aan een ander orgaan, dat de overgedragen bevoegdheid als eigen bevoegdheid zal uitoefenen* (pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri).¹⁶ Dengan demikian, pada delegasi terjadilah 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. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.¹⁷

¹⁶ *Op. cit.*, Ridwan HR, hal. 103.

¹⁷ *Op. cit.*, Abdul Rokhim, hal.3.

Delegasi menurut van Wijk adalah: “*overdracht van een bevoegdheid van het een bestuursorgaan aan een ander*” (penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain). Setelah wewenang diserahkan, pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi. Delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang melalui atribusi lebih dahulu. Karena itu, delegasi oleh Indroharto diartikan sebagai pelimpahan suatu wewenang yang sudah ada oleh badan atau pejabat pemerintah yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atribusi kepada badan atau pejabat pemerintah lain. Menurut van Wijk, wewenang yang didapat dari delegasi dapat disubdelegasikan lagi kepada subdelegataris. Ketentuan delegasi *mutatis mutandis* berlaku juga untuk subdelegasi.¹⁸

Pengertian delegasi menurut J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, yaitu:¹⁹

Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.²⁰ Dengan demikian pada konsep delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi negara yang satu kepada badan administrasi negara lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut

¹⁸ *Ibid*, hal. 7 s.d. 8.

¹⁹ *Op. cit.*, Rachmat Trijono, hal, 20.

²⁰ *Ibid*, hal. 21.

“delegans”, sedangkan penerima wewenang disebut “delegataris”. Setelah delegans menyerahkan wewenangnya kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris. *Mutatis Mutandis* berlaku sama dari delegataris kepada sub delegataris.²¹ Delegasi merupakan pelimpahan tidak secara penuh, artinya tidak termasuk wewenang untuk pembentukan kebijakan, karena wewenang pembentukan kebijakan tersebut berada ditangan pejabat yang mendapat pelekatan secara atribusi.²²

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, menurut Philipus M. Hadjon, terdapat syarat-syarat sebagai berikut:²³

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

Pengertian delegasi menurut Pasal 1 angka 23 Undang-undang No. 30 Tahun 2014, 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. Pengaturan lebih lanjut mengenai delegasi diatur dalam Pasal 13 Undang-undang No. 30 Tahun 2014, yaitu:

²¹ *Op. cit.*, W.M. Herry Susilowati, hal. 15.

²² Safri Nugaraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, 2007, Depok: Center for Good Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 36.

²³ *Op. cit.*, Ridwan HR, hal. 104.

- a. Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila:
 - 1) diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
 - 2) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
 - 3) merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
- c. Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:
 - 1) dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan;
 - 2) dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
 - 3) paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
- e. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.
- g. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

Berdasarkan uraian di atas, delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain), secara logis delegasi selalu didahului oleh atribusi, atau pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Dengan demikian, delegasi bermakna pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri, atau dalam penyerahan wewenang melalui delegasi, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah.

c. Mandat

Dalam *Algemene Wet Bestuursrecht*, mandat berarti “*het door een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam besluiten te nemen*” (pemberian wewenang oleh organ pemerintah kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya).²⁴ Mandat menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt, yaitu mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namen hem uitoefenen door een ander*).²⁵

Selanjutnya menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, menyatakan mandat pada hakikatnya tidak ada pemberian maupun penyerahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal) yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh antara Menteri dengan pegawainya. Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang (dalam arti

²⁴ *Ibid*, hal. 103.

²⁵ *Op. cit.*, Abdul Rokhim, hal. 4.

hak dan tanggung jawab) tetap berada pada organ kementerian. Dalam hal ini, pegawai memutuskan secara faktual, sedang Menteri secara yuridis.²⁶ Menurut J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.²⁷ Adapun unsur-unsur mandat dapat diuraikan sebagai berikut:²⁸

- a. Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja antara atasan dan bawahan
- b. Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberi mandat.
- c. Pemberi mandat masih dapat menggunakan wewenang bilamana mandat telah berakhir.
- d. Pemberi mandat wajib untuk memberi instruksi (penjelasan) kepada yang disertai wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pihak yang memberi mandat.

Pengertian mandat menurut Pasal 1 angka Undang-undang No. 30 Tahun 2014 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. Pengaturan lebih lanjut mengenai mandat diatur dalam Pasal 14, yang mengatur:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
 - 1) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
 - 2) merupakan pelaksanaan tugas rutin.

²⁶ *Op. cit.*, Ridwan HR, hal. 103.

²⁷ *Op. cit.*, Rachmat Trijono, hal. 21.

²⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, hal. 70.

- b. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
 - 1) Pelaksana Harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
 - 2) pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.
- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.
- e. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.
- g. 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.
- h. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

Terkait dengan pelimpahan wewenang kepada pejabat bawahannya, terdapat pengaturan yang ditetapkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, yaitu:²⁹

a. Penandatanganan

Pimpinan organisasi instansi pemerintah bertanggung jawab atas segala kegiatan yang dilakukan di dalam organisasi atau instansinya. Tanggung jawab tersebut tidak dapat dilimpahkan atau diserahkan kepada seseorang yang bukan pejabat berwenang. Garis kewenangan digunakan jika surat dinas ditandatangani oleh pejabat yang mendapat pelimpahan dari pejabat yang berwenang. Penandatanganan Penandatanganan surat dinas yang menggunakan garis kewenangan dapat dilaksanakan dengan menggunakan cara:

1) Atas nama (a.n.)

Atas nama yang disingkat (a.n.) digunakan jika pejabat yang menandatangani surat dinas telah diberi kuasa oleh pejabat yang bertanggung jawab, berdasarkan bidang tugas dan tanggung jawab pejabat yang bersangkutan.

Atas nama merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat dalam hubungan internal antara atasan kepada pejabat setingkat dibawahnya. Dipergunakan jika yang berwenang menandatangani surat/dokumen melimpahkan kepada pejabat di bawahnya. Ketentuan atas nama, yaitu:³⁰

- a) Pelimpahan wewenang dalam bentuk tertulis;
- b) Materi wewenang yang dilimpahkan benar-benar menjadi tugas dan tanggung jawab pejabat yang melimpahkan;
- c) Tanggung jawab akhir akibat pelimpahan wewenang tersebut berada pada pejabat yang melimpahkan wewenang;

²⁹ Bab V Pejabat Penanda Tangan Naskah Dinas, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah.

³⁰ Tri Widodo W. Utomo, *Kaidah dan Praktek Pelimpahan Wewenang di Instansi Pemerintah*, 2016, Disampaikan pada Diskusi “Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli Yang Bekerja Untuk dan Atas Nama BPK”.

d) Pejabat yang menerima pelimpahan wewenang harus memberikan pertanggungjawaban kepada pejabat yang melimpahkan wewenang.

2) Untuk Beliau (u.b.)

Untuk beliau yang disingkat (u.b.) digunakan jika yang diberikan kuasa memberikan kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b.) digunakan setelah atas nama (a.n.). Pelimpahan wewenang ini mengikuti urutan sampai dua tingkat struktural di bawahnya.

Untuk Beliau merupakan jenis pelimpahan wewenang secara mandat, dalam hubungan internal antara atasan kepada pejabat dua tingkat di bawahnya. Digunakan jika yang diberikan kuasa memberi kuasa lagi kepada pejabat satu tingkat di bawahnya, sehingga untuk beliau (u.b.) digunakan setelah ada atas nama (a.n.). Ketentuan atas Beliau, yaitu:³¹

- a) Pelimpahan harus mengikuti urutan hanya sampai dua tingkat struktural dibawahnya.
- b) Materi yang ditangani merupakan tugas dan tanggung jawabnya.
- c) Dapat dipergunakan oleh pejabat yang ditunjuk sebagai pejabat pengganti (Plt. atau Plh.)
- d) Tanggung jawab akhir akibat pelimpahan wewenang tersebut berada pada pejabat yang melimpahkan wewenang.

b. Pelaksana Tugas (Plt.)

Ketentuan penandatanganan pelaksana tugas, yang disingkat (Plt.), adalah Pelaksana tugas (Plt.) digunakan apabila pejabat yang berwenang menandatangani naskah dinas belum ditetapkan karena menunggu ketentuan bidang kepegawaian lebih lanjut, dan pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif ditetapkan.

Ketentuan mengenai Pelaksana Tugas, yaitu:³²

- 1) Bertanggung jawab atas naskah dinas yang dilakukannya.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

- 2) Digunakan apabila pejabat yang berwenang menandatangani naskah dinas belum ditetapkan karena menunggu ketentuan bidang kepegawaian lebih lanjut.
- 3) Pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif ditetapkan

c. Pelaksana Harian (Plh.)

Ketentuan penandatanganan Pelaksana Harian, yang disingkat (Plh.), adalah Pelaksana Harian (Plh.) digunakan apabila pejabat yang berwenang menandatangani naskah dinas tidak berada di tempat sehingga untuk kelancaran pelaksanaan pekerjaan sehari-hari perlu ada pejabat sementara yang menggantikannya, dan pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif kembali di tempat.

Ketentuan mengenai Pelaksana Harian, yaitu:³³

- 1) Dipergunakan apabila pejabat yg berwenang menandatangani naskah dinas tidak berada di tempat.
- 2) Pelimpahan wewenang bersifat sementara, sampai dengan pejabat yang definitif kembali di tempat.
- 3) Tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat seperti pembuatan DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin.
- 4) Pejabat yang ditunjuk sebagai Plh. tidak membawa dampak terhadap kepegawaian dan tidak diberikan tunjangan jabatan dalam kedudukannya sebagai Pelaksana Harian.

d. Kewenangan Penandatanganan

- 1) Kewenangan untuk melaksanakan dan menandatangani surat dinas antar/keluar instansi pemerintah yang bersifat kebijakan/keputusan/arahan berada pada pejabat pimpinan tertinggi instansi pemerintah.
- 2) Kewenangan untuk melaksanakan dan menandatangani surat yang tidak bersifat kebijakan/keputusan/arahan dapat

³³ *Ibid.*

diserahkan/dilimpahkan kepada pimpinan organisasi di setiap tingkat eselon atau pejabat lain yang diberi kewenangan untuk menandatangani.

- 3) Penyerahan/pelimpahan wewenang dan penandatanganan korespondensi kepada pejabat kepala/pimpinan dilaksanakan sebagai berikut.
 - a) Sekretaris jenderal/sekretaris menteri/sekretaris utama lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan sekretariat lembaga negara, sekretaris daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, dan lembaga lainnya dapat memperoleh pelimpahan kewenangan dan penandatanganan surat dinas tentang supervisi, arahan mengenai rencana strategis dan operasional, termasuk kegiatan lain yang dilaksanakan oleh organisasi lini di instansi masing masing.
 - b) Pimpinan organisasi lini pada setiap jajaran instansi pemerintah dapat memperoleh penyerahan/pelimpahan wewenang dan penandatanganan surat dinas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi sesuai dengan bidang masing-masing.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diketahui mengenai perbedaan antara atribusi dan delegasi, yaitu atribusi berkenaan dengan pemberian wewenang baru dan terdapat kewenangan yang siap dilimpahkan, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada, jadi delegasi selalu didahului oleh atribusi. Dengan demikian, delegasi bermakna pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri, dalam penyerahan wewenang melalui delegasi ini, pemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan 14 Undang-undang No. 30 Tahun 2014, dapat ditemukan perbedaan antara delegasi dan mandat, yaitu:

No	Uraian	Delegasi	Mandat
1	Pihak dalam pelimpahan wewenang	Terjadi antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain; pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang.	Terjadi dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.
2	Pengalihan kewenangan	Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan.	Tidak terjadi pengakuan/pengalih-tanganan kewenangan (yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat)
3	Pemberian penjelasan kepada penerima kewenangan	Pemberi delegasi tidak wajib memberi instruksi kepada yg disertai wewenang mengenai penggunaan wewenang tersebut namun berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.	Pemberi mandat wajib memberikan penjelasan kepada yang disertai wewenang dan berhak meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut.
4	Tanggung jawab	Tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang berada pada pihak yang menerima wewenang tersebut.	Tanggung jawab pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pemberi mandat.
5	Sifat kewenangan	Merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.	Merupakan pelaksanaan tugas rutin.
6	Kemungkinan pemberi menggunakan wewenangnya lagi	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contraries actus</i> ".	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.
7	Tata naskah dinas	Tanpa a.n., u.b. (langsung)	a.n., u.b

2. Penerapan Asas Legalitas dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Dalam Pelimpahan Kewenangan

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah, tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.³⁴ Kewenangan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas, asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah, dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan (*authority, gezag*) itu sendiri adalah kekuasaan yang diformalkan untuk orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari pemerintah.³⁵

Hukum dalam bentuknya yang asli bersifat membatasi kekuasaan dan berusaha untuk memungkinkan terjadinya keseimbangan dalam hidup bermasyarakat, sedangkan wewenang (*bevoegdheid*) adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.³⁶ Dalam konsepsi negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana dikemukakan oleh Huisman, bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus, atau bahkan terhadap badan hukum privat.³⁷ Seiring dengan pilar utama dari konsepsi negara hukum,

³⁴ Made Jayantara, *Kedudukan Hukum dan Fungsi Rekomendasi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perizinan Oleh Pemerintah Daerah*, 2015, Denpasar: Universitas Udayana, hal.56.

³⁵ Totok Soeprijanto, *Sumber-sumber Kewenangan, Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Kementerian Keuangan, hal. 1.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Op. cit.*, Ridwan HR, hal. 103

yakni asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti sumber wewenang bagi pemerintah ada di dalam peraturan perundang-undangan.³⁸

Sejalan dengan asas-asas diatas, Undang-undang No. 30 Tahun 2014 menentukan bahwa, penggunaan kekuasaan negara bukanlah tanpa persyaratan, keputusan dan/atau tindakan harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB),³⁹ AUPB sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 10 Undang-undang No. 30 Tahun 2014, ditentukan bahwa syarat terpenuhinya AUPB terdiri dari asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Atas asas legalitas dan AUPB Pasal 52 ayat (1) Undang-undang No. 30 Tahun 2014, menyatakan bahwa syarat sahnya Keputusan meliputi ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan substansi yang sesuai dengan objek Keputusan. Tidak terpenuhinya komponen dalam tata cara memperoleh kewenangan tersebut dapat berakibat pada cacat kewenangan (*onbevoegdheid*), konsekuensi atas cacat kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 56 Undang-undang No. 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa keputusan yang tidak memenuhi persyaratan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang merupakan Keputusan yang tidak sah, dan keputusan yang tidak memenuhi persyaratan dibuat sesuai prosedur, dan substansi yang sesuai dengan objek Keputusan merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan.

IV. PENUTUP

1. Dalam hukum administrasi, sumber wewenang dapat dibedakan dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat, dengan implikasi hukum yang berbeda-beda. Perbedaan pokoknya adalah:
 - a. Atribusi merupakan kewenangan yang bersifat asli atas dasar konstitusi (UUD) atau undang-undang, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-

³⁸ *Op. cit*, Made Jayantara, hal. 58.

³⁹ Undang-undang No. 30 Tahun 2014, Penjelasan Paragraf 2.

undangan, atau kewenangan tersebut melekat pada suatu jabatan atribusi yang dimiliki oleh pemerintah/badan/lembaga negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang.

- b. Delegasi menyangkut pelimpahan kewenangan yang telah ada, delegasi bermakna pelimpahan kewenangan oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawabnya sendiri, atau pemberi kewenangan telah lepas dari tanggung jawab yuridis atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan kewenangan tersebut menimbulkan kerugian pada pihak lain. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah.
 - c. Mandat merupakan kewenangan yang diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang diperoleh dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya. Tugas yang diberikan pada mandat merupakan pelaksanaan tugas rutin apabila Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berhalangan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan penerima mandat tidak berwenang mengambil keputusan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Dalam penandatanganan naskah dinas, dilakukan dengan menyebutkan a.n./u.b/plh./plt., dan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui mandat, tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.
2. Setiap perbuatan pemerintah harus bertumpu pada kewenangan atau legalitas yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan, tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintahan. Kemudian Undang-undang No. 30 Tahun 2014 menentukan bahwa penggunaan kekuasaan negara harus dengan persyaratan, keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, konsekuensi atas tidak terpenuhinya asas legalitas dan AUPB dapat

berakibat pada Keputusan atau objek Keputusan menjadi tidak sah, Keputusan yang batal, atau Keputusan dapat dibatalkan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

Ridwan HR., Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi), 2007, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Safri Nugaraha, dkk, Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi), 2007, Depok: Center for Good Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dhofir Catur Bashori, Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Mengadili Sengketa Pemilukada Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, 2015, Surabaya: UIN Sunan Ampel.

Made Jayantara, Kedudukan Hukum dan Fungsi Rekomendasi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perizinan Oleh Pemerintah Daerah, 2015, Denpasar: Universitas Udayana.

Totok Soeprijanto, Sumber-sumber Kewenangan, Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, Jakarta: Kementerian Keuangan.

TULISAN ILMIAH

W.M. Herry Susilowati, Laporan Penelitian Tata Kelola Lembaga Penegak Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, 2012, Bandung: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan

Abdul Rokhim, Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State), 2013, Malang: Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum FH Unisma Malang Edisi Pebruari-Mei 2013

Rachmat Trijono, Penelitian Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan, 2015, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Tri Widodo W. Utomo, Kaidah dan Praktek Pelimpahan Wewenang di Instansi Pemerintah, 2016, Disampaikan pada Diskusi “Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli Yang Bekerja Untuk dan Atas Nama BPK”.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah.

Disclaimer :

“Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi”