

**DESAIN ULANG KEWENANGAN PEJABAT SEMENTARA UNTUK  
MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA : NAFIATUL MUNAWAROH, SH**  
**NO. POKOK MHS : 17912072**  
**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM STUDI HUKUM**  
**PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2021**

**DESAIN ULANG KEWENANGAN PEJABAT SEMENTARA UNTUK  
MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**T E S I S**



**OLEH:**

|                      |                                 |
|----------------------|---------------------------------|
| <b>NAMA</b>          | <b>: NAFIATUL MUNAWAROH, SH</b> |
| <b>NO. POKOK MHS</b> | <b>: 17912072</b>               |
| <b>BKU</b>           | <b>: HTN/HAN</b>                |

**PROGRAM STUDI HUKUM  
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2021**



**DESAIN ULANG KEWENANGAN PEJABAT SEMENTARA UNTUK MEMBENTUK  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Oleh:**

|               |                          |
|---------------|--------------------------|
| NAMA          | : NAFIATUL MUNAWAROH, SH |
| NO. POKOK MHS | : 17912072               |
| BKU           | : HTN/HAN                |

**Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUS  
Pada tanggal 21 Juli 2021**

Pembimbing 1

**Dr. Ridwan, SH., M.Hum**

Yogyakarta, 28 November 2021

Penguji

**Prof. Dr. Nirmatul Huda, SH, M.Hum**

Yogyakarta, 28 November 2021

Penguji

**Dr. Idul Rishan, SH, MH**

Yogyakarta, 28 November 2021

Mengetahui



Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

**Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Karena sesungguhnya setelah kesulitan itu ada kemudahan. Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.”

(QS. Al-Insyirah ayat 5 – 6 )



Tulisan ini penulis persembahkan untuk Bapak, Mamak,

Mas Riski, Si Kecil Nara dan Hika

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nafiatul Munawaroh, SH

NPM : 17912072

adalah benar mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **DESAIN ULANG KEWENANGAN PEJABAT SEMENTARA UNTUK MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**. Tugas akhir/tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 13 Juli 2021



Nafiatul Munawaroh, SH

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Alhamdulillah rabbil'alamin.* Segala puji syukur hanya milik Allah SWT, yang telah memberikan rahmat-Nya kepada hamba-Nya. Shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat dan umatnya hingga di akhir zaman. Berkat rahmat Allah tugas akhir/tesis ini dapat selesai untuk memenuhi syarat kelulusan Magister Hukum (S2) Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII. Karya ini tentu saja bukanlah karya final, karena masih banyak kekurangan dan keterbatasan dari berbagai sisi, yang perlu disempurnakan oleh karya-karya selanjutnya dari perpektif penulis lain.

Pembuatan karya ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, sehingga penulis sampaikan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu, diantaranya:

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T.,M.Sc.,Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia serta Bapak Dr. Abdul Jamil, SH. M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A.,M.H.,Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Bapak Dr. Ridwan S.H, M.Hum selaku dosen pembimbing tesis penulis, yang telah berkenan meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan yang konstruktif kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan ini.

4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum dan Bapak Dr. Idul Rishan, SH, MH selaku dosen penguji tesis ini yang telah memberikan masukan dan saran atas karya ini.
5. Seluruh Dosen Program Magister Ilmu Hukum FH UII yang telah memberikan ilmu dan pengalaman yang sangat berharga kepada mahasiswa termasuk penulis.
6. Pihak manajemen beserta karyawan/pegawai program pascasarjana yang tak kenal waktu, telah banyak membantu selama masa studi S2 penulis.
7. Bapak Mamak, anakku Nara dan Hika yang menjadi motivasi terbesar penulis untuk menyelesaikan karya ini. Terima kasih untuk Mbak Esti dan Mas Riski yang sudah mendukung penulis dari banyak sisi.
8. Teman-teman terbaik penulis, Farah, Lintang, Ana yang telah memberikan banyak sekali sumbangsih bagi penulis.
9. Semua pihak yang memberi kontribusi yang tidak mampu penulis sebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuan yang penulis terima.

Dalam penulisan tesis ini, penulis sadari terdapat banyak kekeliruan dalam karya tulis ini karena keterbatasan kemampuan penulis, oleh karena itu penulis membuka diri dan mengharapkan kritik, saran serta masukan yang konstruktif sehingga tesis ini akan lebih bermanfaat bagi kita semua.

Demikian ungkapan terima kasih penulis ucapkan, semoga tesis yang sangat sederhana ini berguna bagi penulis secara pribadi dan bagi perkembangan ilmu pengetahuan tentunya dalam bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 13 Juli 2021



Nafiatul Munawaroh, SH



## DAFTAR ISI

|                                                                                                                                                                                                   |                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Halaman Judul.....                                                                                                                                                                                | i                                      |
| Halaman Pengesahan .....                                                                                                                                                                          | <b>Error! Bookmark not defined.</b> ii |
| Motto Dan Persembahan .....                                                                                                                                                                       | iii                                    |
| Pernyataan Orisinalitas.....                                                                                                                                                                      | iv                                     |
| Kata Pengantar .....                                                                                                                                                                              | v                                      |
| Daftar Isi .....                                                                                                                                                                                  | viii                                   |
| Abstrak .....                                                                                                                                                                                     | xi                                     |
| BAB I .....                                                                                                                                                                                       | 1                                      |
| PENDAHULUAN .....                                                                                                                                                                                 | 1                                      |
| A. Latar Belakang Masalah.....                                                                                                                                                                    | 1                                      |
| B. Rumusan Masalah .....                                                                                                                                                                          | 12                                     |
| C. Tujuan Penelitian .....                                                                                                                                                                        | 12                                     |
| D. Definisi Operasional .....                                                                                                                                                                     | 12                                     |
| E. Orisinalitas Penelitian .....                                                                                                                                                                  | 14                                     |
| F. Kerangka Teori.....                                                                                                                                                                            | 16                                     |
| G. Metode Penelitian .....                                                                                                                                                                        | 28                                     |
| H. Sistematika Penulisan .....                                                                                                                                                                    | 30                                     |
| BAB II.....                                                                                                                                                                                       | 33                                     |
| NEGARA HUKUM, ORGAN DAN JABATAN PEMERINTAHAN,<br>KEDUDUKAN, KEWENANGAN DAN TINDAKAN PEMERINTAH, ASAS-<br>ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK, SERTA PEMBENTUKAN<br>PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN..... | 33                                     |
| A. Negara Hukum Indonesia.....                                                                                                                                                                    | 33                                     |
| B. Organ dan Jabatan Pemerintahan .....                                                                                                                                                           | 41                                     |
| C. Kedudukan, Kewenangan, dan Tindakan Pemerintah .....                                                                                                                                           | 47                                     |
| D. Teori Kewenangan Pemerintah .....                                                                                                                                                              | 49                                     |

|                                                                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| E. Pertanggungjawaban Pemerintah .....                                                                                                                                                     | 61  |
| F. Tindakan Pemerintah .....                                                                                                                                                               | 63  |
| G. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....                                                                                                                                             | 70  |
| H. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....                                                                                                                                           | 74  |
| BAB III .....                                                                                                                                                                              | 84  |
| ANALISIS KEABSAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG<br>DIBENTUK OLEH PEJABAT SEMENTARA SERTA DESAIN PENGATURAN<br>PEJABAT SEMENTARA DALAM MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-<br>UNDANGAN..... | 84  |
| A. Analisis Keabsahan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk oleh<br>Pejabat Sementara Berdasarkan Konsep Kewenangan dan Teori Perundang-<br>Undangan.....                             | 84  |
| 1. Teori Kewenangan Menilai Keabsahan Peraturan Perundang-undangan yang<br>Dibentuk oleh Pejabat Sementara .....                                                                           | 85  |
| 2. Teori Perundang-Undangan Menilai Keabsahan Peraturan-undangan yang<br>Dibentuk oleh Pejabat Sementara .....                                                                             | 101 |
| B. Desain Pengaturan Pejabat Sementara untuk Membentuk Peraturan<br>Perundang-undangan Berdasarkan Teori Kewenangan.....                                                                   | 105 |
| 1. Permasalahan Pengaturan Pejabat Sementara di Berbagai Peraturan<br>Perundang-Undangan .....                                                                                             | 105 |
| 3. Gagasan Desain Pengaturan Pejabat Sementara untuk Membentuk Peraturan<br>Perundang-undangan .....                                                                                       | 113 |
| BAB IV .....                                                                                                                                                                               | 120 |
| PENUTUP.....                                                                                                                                                                               | 120 |
| A. Kesimpulan .....                                                                                                                                                                        | 120 |
| B. Saran.....                                                                                                                                                                              | 121 |
| DAFTAR PUSTAKA .....                                                                                                                                                                       | 123 |

## DAFTAR TABEL

|                  |                                                                                                                                         |     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Tabel 1.</b>  | Persamaan dan Perbedaan Pelaksana Tugas (Plt) dan Pelaksana Harian (Plh) dalam UU No. 30 Tahun 2014.....                                | 1   |
| <b>Tabel 2.</b>  | Pengaturan tentang Pejabat Sementara di Luar UU No. 30 Tahun 2014.....                                                                  | 2   |
| <b>Tabel 3</b>   | Jenis-Jenis Pejabat Sementara dan Sumber Kewenangannya .....                                                                            | 13  |
| <b>Tabel 4.</b>  | Perbandingan antara <i>rechtstaat</i> , <i>the rule of law</i> , dan negara hukum Pancasila .....                                       | 37  |
| <b>Tabel 5.</b>  | Perbedaan Antara Delegasi dan Mandat .....                                                                                              | 61  |
| <b>Tabel 6.</b>  | Perbedaan Perbuatan/Tindakan Hukum Publik dan Privat .....                                                                              | 66  |
| <b>Tabel 7.</b>  | Justifikasi dan Kritik terhadap <i>Subordinate Legislations</i> .....                                                                   | 81  |
| <b>Tabel 8.</b>  | Tabel Jenis-Jenis Pejabat Sementara dan Batasan Wewenangan ...                                                                          | 85  |
| <b>Tabel 9.</b>  | Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Menurut IC van der Vlies, Hamid S. Attamimi dan UU No. 12 Tahun 2011 ..... | 102 |
| <b>Tabel 10.</b> | Contoh Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk oleh Pejabat Sementara .....                                                          | 109 |

## **DESAIN ULANG KEWENANGAN PEJABAT SEMENTARA UNTUK MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

### **ABSTRAK**

Penelitian ini akan membahas permasalahan terkait *pertama* keabsahan suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara berdasarkan teori kewenangan dan teori perundang-undangan dan *kedua* mendesain pengaturan pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan teori kewenangan. Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulis menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, yaitu semua aturan hukum yang berkaitan dengan pejabat sementara dan bahan hukum skunder berupa jurnal, buku, dan karya ilmiah terkait. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi pustaka dan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Simpulan penelitian ini yaitu *pertama*, peraturan perundang-undangan terutama yang memuat kebijakan strategis yang dibentuk oleh pejabat sementara selaku mandataris, dapat dikatakan tidak sah berdasarkan teori kewenangan karena mandataris bukanlah pemegang kewenangan sesungguhnya dan tanggung jawab hukumnya tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). Sehingga, pejabat sementara dianggap *onbevoegheid* ketika membentuk peraturan perundang-undangan dan berimplikasi pada dapat dibatalkannya produk hukum tersebut. Dari sisi teori perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara dianggap tidak sah karena tidak memenuhi asas organ/lembaga yang tepat. *Kedua*, desain ulang kewenangan pejabat sementara hendaklah dibentuk dalam satu undang-undang rujukan untuk menghindari disharmoni, yang memuat wewenang membentuk peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara yang bersifat intern dan tidak bersifat strategis, reinterpretasi makna kebijakan strategis dengan memasukkan dampak luas bagi masyarakat sebagai batasan wewenang pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Kata kunci : pejabat sementara, mandataris, mandans, peraturan perundang-undangan, kebijakan strategis.

## REFORMATTING THE AUTHORITY OF INTERIM OFFICER IN PROPOSING STATUTE REGULATION

### ABSTRACT

Present research assessing issues concerning: first, the legality of an act regulations passed by interim officer bases on authority and regulations theories; second, formatting the arrangement of interim officer in proposing statute regulation base on authority theory. Above issues are processed using doctrinal legal research method with statute approach and conceptual theory. The legal material which selected in present research are primary legal material, which is every legal regulation that relate to interim officer and secondary legal material including journals, books and related scholar articles. These legal materials are collected through references study and analyzed in qualitative-descriptive. Some conclusions are taken by present research. First, the statue regulation passed by the interim officers as mandatory is illegitimate according to authority theory as mandatory is not the factual authority in charge and the legal accountability is remains in the hand of the mandans. Therefore, the interim officer is considered as *onbevogheid* when passing a statute regulation and effects on annulation on the passed regulation. According to statute theory's, the statute regulation produced by the interim officers is illegitimate due to lack of the proper institutions/bodies principals. Second, reformatting the interim officer authority must be arranged in one reference act to hinder disharmony, which describe the authority to produce statute regulation by interim officer which intern and non-strategic, reinterpreted the statagic policy by including the large impacts upon society as perimeter of interim officer entitlement in proposing statute regulations.

Keywords: interim officer, mandatory, mandans, statute regulation, strategic policy

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan pemerintahan seringkali mengalami kendala sehingga pejabat definitif berhalangan untuk menjalankan tugasnya. Dalam hal ini, hukum administrasi memberikan ruang kekosongan jabatan dengan jalan menempatkan pelaksana tugas atau pelaksana harian untuk menggantikan pejabat definitif. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014) mengatur mengenai pengganti pejabat definitif tersebut. Dalam penelitian ini, pengganti sementara pejabat definitif akan disebut sebagai pejabat pejabat sementara yang mencakup Pelaksana Tugas (Plt) dan Pelaksana Harian (Plh) serta termasuk juga Penjabat Kepala Daerah (Pj) dan Pejabat Sementara Kepala Daerah (Pjs).

Pasal 6 ayat (2) huruf g UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangannya untuk mengambil Keputusan dan/atau Tindakan meliputi “menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan.” Berikut persamaan dan perbedaan antara Plt dan Plh di dalam UU No. 30 Tahun 2014.

**Tabel 1.**

Persamaan dan Perbedaan Pelaksana Tugas (Plt) dan Pelaksana Harian (Plh) dalam UU No. 30 Tahun 2014

|                  | <b>Plt</b>                                                                                                     | <b>Plh</b> |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>Persamaan</i> | 1. Kewenangan diperoleh melalui mandat (Pasal 14 UU No. 30 Tahun 2014) menetapkan dan/atau melakukan Keputusan |            |

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                      |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | <p>dan/atau Tindakan rutin yang menjadi Wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>2. Tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran (Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014).</p> <p>3. Ditunjuk oleh Atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan</p> |                                                                                      |
| <i>Perbedaan</i> | Plt menggantikan pejabat definitif yang berhalangan secara tetap, misalnya meninggal dunia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Plh menggantikan pejabat definitif yang berhalangan sementara, misalnya karena cuti. |

Pasal 34 UU No. 30 Tahun 2014 ini menegaskan bahwa wewenang Plt dan Plh hanya dalam ranah keputusan dan/atau tindakan rutin pemerintahan yang menjadi lingkup wewenang jabatannya. Keputusan dan/atau Tindakan rutin dijelaskan di dalam Penjelasan UU No. 30 Tahun 2014 Pasal 34 ayat (3) sebagai “kegiatan atau hal yang menjadi tugas pokoknya.” Akan tetapi, frasa “yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” tidak dijelaskan lebih lanjut dalam UU No. 30 Tahun 2014. Apakah Plt dan Plh juga mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan wewenang jabatan atau dibatasi? Pembatasan wewenang Plt dan Plh sendiri kurang komprehensif dalam mengatur batasannya di dalam UU No. 30 Tahun 2014, baik dalam Pasal 6, Pasal 14, Pasal 34 maupun penjelasan pasal-pasal tersebut.

## **Tabel 2.**

Pengaturan tentang Pejabat Sementara di Luar UU No. 30 Tahun 2014

| No. | Jenis Peraturan                                                                                                                                                                                              | Pengaturan Mengenai Pejabat Sementara                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 1 Tahun 2014 tentang Penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham No. 1 Tahun 2014) | <p>Pasal 21 : Pegawai yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas memiliki kewenangan yang sama dengan Pejabat struktural yang berhalangan sementara atau Jabatan Struktural yang lowong, kecuali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. mengambil kebijakan yang bersifat substansial yang berdampak kepada anggaran;</li> <li>b. menetapkan keputusan yang bersifat substansial;</li> <li>c. menjatuhkan hukuman disiplin;</li> <li>d. memberikan penilaian kinerja terhadap Pegawai; dan</li> <li>e. mengambil kebijakan yang mengikat lainnya.</li> </ul> <p>Pasal 22 : memberikan arahan bahwa setiap kewenangan yang dilaksanakan oleh Plt harus dikoordinasikan dengan atasan langsung, sedangkan Plh harus berkoordinasi dengan atasan dari atasan langsung.</p> |
| 2.  | Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 2/SE/VII/2019 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian (Surat Edaran BKN Nomor 2/SE/VII/2019)                             | <p>Plt dan Plh mempunyai kewenangan yang meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) melaksanakan tugas sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;</li> <li>b) menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai;</li> <li>c) menetapkan surat kenaikan gaji berkala;</li> <li>d) menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara dan cuti yang akan dijalankan di luar negeri;</li> <li>e) menetapkan surat tugas/surat perintah</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>pegawai; dan</p> <p>f) menjatuhkan hukuman disiplin pegawai tingkat ringan;</p> <p>g) menyampaikan usul mutase kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi;</p> <p>h) memberikan izin belajar;</p> <p>i) memberikan izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi; dan</p> <p>j) mengusulkan pegawai untuk mengikuti pengembangan potensi.</p> <p>Plt dan Plh tidak diberikan wewenang untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian,</li> <li>2) mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai,</li> <li>3) mengambil kebijakan dan/atau tindakan yang bersifat strategis dan berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian.</li> </ol> |
| 3. | <p>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (Permendagri No. 1 Tahun 2018).</p> | <p>Peraturan ini tidak menyebut Plt maupun Plh, tetapi menggunakan terminologi yang berbeda dari UU No. 30 Tahun 2014, yaitu Pejabat Sementara, atau Pjs.</p> <p>Pasal 9 Permendagri No. 1 Tahun 2018 memberikan kewenangan Pjs untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

- 
- Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
  - c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
  - d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
  - e. melakukan pengisian jabatan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
- 

Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut memberikan batas kewenangan Plt dan Plh secara variatif. Surat Edaran BKN Nomor 2/SE/VII/2019 dan Permenkumham No. 1 Tahun 2014 secara umum membatasi kewenangan Plt dan Plh pada lingkungan lembaganya, terkait keputusan atau tindakan strategis dan substansial, terutama dalam anggaran dan organisasi (kepegawaian). Sedangkan dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018, kewenangan Pjs Kepala Daerah tidak dibatasi seperti halnya dalam kedua peraturan di atas maupun UU No. 30 Tahun 2014, seperti melakukan pengisian jabatan dan membentuk produk hukum berupa Peraturan

Daerah. Hanya saja, dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018, keputusan atau tindakan Pjs yang penting harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.

Jika diperhatikan, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, oleh Plt atau Plh tidak ditegaskan di dalam UU No. 30 Tahun 2014. Pada tataran kelembagaan seperti dalam Surat Edaran BKN Nomor 2/SE/VII/2019 dan Permenkumham No. 1 Tahun 2014, batasan kewenangan Plt atau Plh mengikuti UU No. 30 Tahun 2014. Sedangkan pada tataran Kepala Daerah, Permendagri No. 1 Tahun 2018 tetap memberikan kewenangan untuk membahas dan menandatangani Peraturan Daerah dengan izin dari Menteri Dalam Negeri. Selain itu, Permendagri No. 1 Tahun 2018 juga tidak melarang pembentukan peraturan perundang-undangan lain di samping Perda, seperti Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Walikota. Konsideran mengingat Permendagri tersebut tidak memasukkan UU No. 30 Tahun 2014, akan tetapi objek peraturannya masuk di dalam UU No. 30 Tahun 2014. Bahwa Kepala Daerah merupakan bagian dari pemerintahan karena Kepala Daerah merupakan bagian dari pejabat pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif.

Ketiadaan batasan kewenangan Plt atau Plh dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan tersebut menjadi persoalan ketika Basuki Tjahja Purnama mengajukan keberatan atas kewenangan Plt Gubernur yang dapat mengurus Perda APBD ketika Gubernur definitif tersebut mengajukan cuti kampanye pemilihan Kepala Daerah.<sup>1</sup> Basuki berargumen bahwa peraturan mengenai Plt yang sebelumnya

---

<sup>1</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57f6ff6f70291/ahok-protos-plt-gubernur-bisa-urusi-perda-apbd> “Ahok Protes Plt Gubernur Bisa Urusi Perda APBD”, akses 20 April 2019

tidak memberikan kewenangan untuk menandatangani Perda APBD. Selain itu, audit BPK akan bingung karena tidak ada serah terima jabatan dan audit masa jabatan Basuki. Basuki juga khawatir Plt Gubernur dapat meneruskan pembahasan APBD yang sudah dibahas Gubernur definitif.<sup>2</sup> Keberatan tersebut disampaikan pada Permendagri No. 74 Tahun 2016, sebelum diubah menjadi Permendagri No. 1 Tahun 2018. Di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018, kewenangan pembahasan Peraturan Daerah tidak dihapuskan, justru semakin diperluas. Yaitu menambahkan kewenangan pembahasan dan penandatanganan Peraturan Daerah secara umum.

Selain kasus Basuki Tjahaja Purnama, Plt Menteri Perhubungan Luhut Binsar Panjaitan pada tahun 2020 mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan No. 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID- 2019) selanjutnya disebut Permenhub No. 18 Tahun 2020. Permenhub ini kemudian menimbulkan persoalan karena dianggap berpotensi banyak pelanggaran dan disalahgunakan. Permenhub ini memberikan izin ojek *online* untuk mengangkut penumpang, yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Kekarantinaan Kesehatan dan Peraturan Gubernur DKI No. 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Menanggulangi Covid-19 di DKI

---

<sup>2</sup> *Ibid*

Jakarta.<sup>3</sup> Pasal 11 ayat 1 huruf c dan d Permenhub No. 18 Tahun 2020 mengatur bahwa:

- (1) Pengendalian kegiatan transportasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) untuk transportasi darat meliputi: ...
  - a. sepeda motor berbasis aplikasi dibatasi penggunaannya hanya untuk pengangkutan barang;
  - b. dalam hal tertentu untuk tujuan melayani kepentingan masyarakat dan untuk kepentingan pribadi, sepeda motor dapat mengangkut penumpang dengan ketentuan harus memenuhi protokol kesehatan sebagai berikut:
    1. aktivasi lain yang diperbolehkan selama Pembatasan Sosial Berskala Besar;
    2. melakukan disinfeksi kendaraan dan perlengkapan sebelum dan setelah selesai digunakan;
    3. menggunakan masker dan sarung tangan; dna
    4. tidak berkendara jika sedang mengalami suhu badan diatas normal atau sakit;

Lampiran Permenkes No. 9 Tahun 2020 huruf D mengatur bahwa angkutan roda dua berbasis aplikasi hanya untuk mengangkut barang bukan penumpang. “Layanan ekspedisi barang, termasuk sarana angkutan roda dua berbasis aplikasi dengan batasan hanya untuk mengangkut barang dan tidak untuk layanan.” Pasal 18 ayat (6) Pergub DKI No. 33 Tahun 2020 “Angkutan roda dua berbasis aplikasi dibatasi penggunaannya hanya untuk pengangkutan barang.”

Plt, Plh, Pj ataupun Pjs yang membentuk atau mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan seperti contoh di atas, memiliki persoalan kewenangan jabatan. Apakah seorang pelaksana tugas atau pelaksana harian berwenang mengeluarkan peraturan yang mengikat secara umum, sedangkan tanggung jawab jabatan tidak

---

<sup>3</sup> <https://mediaindonesia.com/read/detail/303118-terbitkan-permenhub-luhut-izinkan-ojek-daring-angkut-penumpang> “Terbitkan Permenhub, Luhut Izinkan Ojek Daring Angkut Penumpang”, akses 25 April 2020

berada padanya? Namun di sisi lain, pengisian kekosongan jabatan dengan Plt atau Plh seringkali dilakukan dalam praktek pemerintahan di Indonesia. Misalnya pada tahun 2019 lalu, Puan Maharani dan Yasona Laoly mengundurkan diri menjadi Menteri Koordinator Perekonomian dan Menteri Hukum dan HAM karena terpilih menjadi anggota DPR RI. Posisi Menteri Hukum dan HAM kemudian diisi oleh Tjahjo Kumolo yang merangkap juga sebagai Menteri Hukum dan HAM, Darmin Nasution menjadi Plt Menko PMK. Selain itu Hanif Dakhiri juga ditunjuk sebagai Menteri Pemuda dan Olahraga yang menggantikan Imam Nahrawi karena tersandung kasus korupsi.<sup>4</sup>

Selain menteri, Plt juga sering dilakukan pada jabatan Kepala Daerah. Sejak diterapkannya pilkada serentak, terdapat jeda waktu antara masa jabatan Kepala Daerah yang telah selesai dengan waktu pelaksanaan pilkada serentak. Jeda masa tersebut membutuhkan Plt untuk mengisi kekosongan jabatan.

Plt, Plh, Pj maupun Pjs tersebut tidak menutup kemungkinan membentuk berbagai peraturan perundang-undangan untuk merespon kebutuhan mendesak dan segera diselesaikan. Akan tetapi, pada posisi tersebut, pejabat Plt, Plh dan Pjs diperoleh melalui mandat. Pasal 14 ayat (1) huruf b UU No. 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa pelaksana tugas rutin merupakan pejabat penerima mandat (mandataris). Mandat menurut Pasal Angka 24 UU No. 30 Tahun 2014 sendiri dimaknai sebagai “pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat

---

<sup>4</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191002063303-4-103708/rangkap-jabatan-menteri-ala-jokowi-sebelum-demisioner>, “Rangkap Jabatan Menteri Ala Jokowi Sebelum Demisioner”, akses 12 Juni 2020

Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Mandat sendiri menurut Pasal 14 UU No. 30 Tahun 2014 bersifat vertikal; mandataris (penerima mandat) harus menyebutkan atas nama mandan (pemberi mandat); mandan dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat; mandat dapat ditarik lagi oleh mandan jika terjadi ketidakefektifan pemerintahan; mandataris tidak dapat mengambil keputusan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran; serta tanggung jawab kewenangan tetap pada mandan. Dari ciri-ciri mandat yang disebutkan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tersebut dapat dilihat bahwa posisi mandat bukanlah posisi yang kuat secara hukum maupun politik.<sup>5</sup> Artinya, mandataris sejatinya tidak mempunyai kewenangan yang melekat di ‘tangannya sendiri’, melainkan kewenangan mandan yang ‘dititipkan’ kepada mandataris.

Jika dibandingkan dengan *Algemene Wet bestuursrecht (AWb)*, pemberian mandat dilarang berkaitan dengan wewenang untuk mengeluarkan peraturan yang bersifat umum, mengambil keputusan berbasis pemungutan suara, mengambil keputusan yang harus melalui prosedur pembentukan keputusan serta memutuskan membatalkan atau tidak menyetujui surat permohonan banding dari suatu organ

---

<sup>5</sup> Politik dalam hal ini misalnya Pjs Kepala Daerah yang menggantikan tidak mempunyai posisi politik yang kuat karena bukan pejabat yang diangkat melalui mekanisme politik.

pemerintahan lain.<sup>6</sup> Dari perbandingan tersebut terlihat adanya contoh peraturan yang mengatur mandataris tidak diperkenankan membentuk aturan yang bersifat umum seperti peraturan perundang-undangan (Perda, Permen, Pergub, dan lain-lain).

Sifat mandataris yang secara kewenangan tidak berdiri di kaki sendiri, tidak sejalan dengan hakikat peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan definisi peraturan perundang-undangan sebagai “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat haruslah yang berwenang. Apabila dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang maka dapat dibatalkan atau batal demi hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 huruf b UU No. 12 Tahun 2011. Pertanyaannya, apakah mandataris berwenang membentuk peraturan perundang-undangan?

Penelitian ini secara garis besar akan menjawab keraguan apakah Plt, Plh, Pj dan Pjs (yang selanjutnya disebut pejabat sementara) sebagai mandataris berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Setelah menjawab keabsahan suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara,

---

<sup>6</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 98.

kemudian akan dirumuskan bentuk kewenangan pejabat sementara dalam merespon kebutuhan mendesak yang membutuhkan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi kekosongan hukum. Mengingat, penempatan pejabat sementara di sektor pemerintahan seringkali dilakukan untuk mengisi kekosongan jabatan untuk sementara.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara dinyatakan sah berdasarkan teori kewenangan dan teori perundang-undangan?
2. Bagaimanakah desain pengaturan pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan teori kewenangan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis keabsahan suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara teori kewenangan dan teori perundang-undangan.
2. Mendesain pengaturan pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan teori kewenangan.

#### **D. Definisi Operasional**

1. Pejabat Sementara

**Tabel 3.**  
Jenis-Jenis Pejabat Sementara dan Sumber Kewenangannya

| No. | Jenis Pejabat Sementara     | Sumber Kewenangan | Posisi                                                                                                                                   | Dasar Hukum                                                                                                                       |
|-----|-----------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Pelaksana Tugas (Plt)       | Mandat            | Menggantikan pejabat definitif yang berhalangan tetap                                                                                    | Pasal 14 ayat (2) huruf b UU No. 30 Tahun 2014                                                                                    |
| 2.  | Pelaksana Harian (Plh)      | Mandat            | Menggantikan pejabat definitif yang berhalangan sementara                                                                                | Pasal 14 ayat (2) huruf a UU No. 30 Tahun 2014                                                                                    |
| 3.  | Penjabat Sementara (Pjs)    | Mandat            | Menggantikan pejabat definitif Kepala Daerah sementara yang sedang cuti kampanye                                                         | Permendagri No. 74 Tahun 2016 <i>jo.</i> Permendagri No. 1 Tahun 2018                                                             |
| 4.  | Penjabat Kepala Daerah (Pj) | Mandat            | Menggantikan pejabat definitif Kepala Daerah yang berhalangan tetap seperti habis masa jabatan, sampai terpilih Kepala Daerah yang baru. | Pasal 86 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016, PP No. 49 Tahun 2008 |

Yang dimaksud dengan pejabat sementara dalam penelitian ini adalah pejabat yang menggantikan pejabat definitif baik yang berhalangan sementara maupun tetap, yang sumber kewenangannya berdasarkan mandat. Dalam hal ini, yang menjadi cakupan pembahasan penelitian ini adalah Plt, Plh, Pjs Kepala Daerah dan Pj Kepala Daerah.

## 2. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah *delegated legislation* atau *subordinate legislations* yang dibentuk oleh pejabat sementara selaku pemerintah atau administrasi yang terdiri dari Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, ataupun Peraturan Kepala Desa.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Bagian orisinalitas penelitian merupakan uraian beberapa penelitian yang pernah dipublikasikan berkaitan dengan penelitian ini. Tujuan dari orisinalitas penelitian yaitu untuk menegaskan orisinalitas karya dan perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya.

Pertama, penelitian berjudul *Legal Analysis on Budget Changes Policy of Local Government Budget by Ad Interim: A Case Study of The Special Capital Region of Jakarta's Ad Interim Governor*, skripsi oleh Timothy Sankyu Chris tahun 2017 di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Penelitian ini membahas mengenai keabsahan APBD DKI Jakarta tahun 2017 yang disahkan oleh Pelaksana Tugas Gubernur Sumarsono. Permasalahan yang dibahas penelitian ini fokus pada dua hal, yang pertama untuk mengetahui perspektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terkait penyusunan APBD yang dilakukan oleh Pelaksana tugas. Kedua, untuk menganalisis kebijakan yang diubah oleh Pelaksana Tugas dapat mengikat secara hukum atau tidak. Penelitian ini menemukan bahwa penyusunan APBD oleh Pelaksana Tugas menyalahi aturan di dalam Undang-Undang No. 17

Tahun 2003 tentang Keuangan Negara karena dalam undang-undang tersebut menyatakan bahwa penyusunan APBD hanya bisa dilakukan oleh Kepala Daerah. Sedangkan untuk kebijakan yang dibuat dan diubah oleh Pelaksana Tugas dapat mengikat secara hukum selama tidak keluar dari peraturan yang mengatur mengenai Pelaksana Tugas. Jika produk hukum yang dibuat di luar kewenangan Pelaksana Tugas, maka produk hukum tersebut akan batal demi hukum.

Penelitian tersebut fokus kajiannya mengenai pembentukan APBD berdasarkan pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dilakukan oleh Pelaksana Tugas Gubernur. Cakupan penelitian tersebut pada produk hukum yang dibentuk oleh Gubernur berupa Perda APBD. Sehingga, fokus kajian penelitian tersebut berbeda dengan penelitian ini dari segi cakupan kajian dan dasar hukum yang digunakan. Penelitian ini membahas mengenai produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang lebih luas yang didasarkan pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kedua, penelitian berjudul Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak oleh Nandang Alamsah Deliarnoor yang diterbitkan oleh Jurnal Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol. 1 No. 2 Oktober 2015. Jurnal ini membahas secara yuridis normatif mengenai siapa yang berhak untuk mengangkat Plt, kualifikasi Plt, kewenangan Plt, sanksi Plt ketika melakukan sesuatu di luar kewenangan serta perlindungan hukum Plt. Pada bagian kewenangan Plt didasarkan pada Pasal 132 A Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun

2008 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian ini terletak pada cakupan pejabat yang diulas. Penelitian tersebut terbatas pada Plt Kepala Daerah, sedangkan penelitian ini setiap bentuk mandataris (Plt, Plh, Pj dan Pjs) baik Kepala Daerah maupun yang pejabat yang lainnya. Selain itu, penelitian ini fokus pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Plt, yang lebih spesifik kajiannya dibandingkan penelitian tersebut.

#### **F. Kerangka Teori**

Bagian tinjauan teori ini akan mengulas secara garis besar teori-teori hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai dasar analisis untuk menjawab rumusan masalah. Dalam hal ini, tidak hanya teori yang akan diulas, melainkan juga penjabaran konsep maupun asas hukum yang relevan. Definisi konsep dan teori dalam hal ini akan mengambil pendapat dari Soetandyo Wignjosoebroto dalam buku *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*.

Konsep menurut Soetandyo yaitu “simbol kebahasaan tertentu yang digunakan sebagai representasi objek yang diketahui dan/atau dialami oleh sekelompok manusia

dalam kehidupan bermasyarakatnya”.<sup>7</sup> Konsep yang dimaksud dalam penelitian ini berupa simbol kebahasaan sebagai representasi seputar fenomena-fenomena dalam kajian ilmu hukum. Teori, yaitu “suatu himpunan konstruksi yang dibangun oleh konsep-konsep yang berada di alam ide imajinatif manusia.”<sup>8</sup> Teori yang digunakan dalam penelitian ini sebatas teori hukum yang berkaitan dengan tema penelitian. Sedangkan asas-asas hukum menurut Satjipto Rahardjo merupakan landasan paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Selain itu, Satjipto juga menyebutkan bahwa asas hukum sebagai *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.<sup>9</sup>

## 1. Kewenangan

Menurut Ateng Syafrudin yang dikutip Riawan Tjandra, terdapat perbedaan antara kewenangan dan wewenang.

Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan ada wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum public, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Cetakan Ketiga, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 2

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 6

<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 45.

<sup>10</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Cet Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 96

Menurut Prajudi Atmosudirjo sebagaimana dikutip Riawan Tjandra, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Adapun wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdeel* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu hukum publik.<sup>11</sup>

Pembedaan antara wewenang dan kewenangan tersebut diakomodir dalam UU No. 30 Tahun 2014. Akan tetapi, menurut Ridwan, tidak ada pembedaan antara wewenang dan kewenangan. Wewenang atau kewenangan berasal dari kata wenang yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.<sup>12</sup> Istilah wewenang diambil dari kata *bevoegdheid* dalam Bahasa Belanda yang digunakan dalam konteks hukum perdata dan hukum publik. Dalam konteks hukum publik, *bevoegdheid* lazim terlihat dalam ungkapan<sup>13</sup>

*“het begrip bevoegdheid is da nook een kernbegrip in het staats-en administratief recht”* (kewenangan merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi) atau dalam asas legalitas *“het legaliteitsbeginsel dat de bevoegdheid die bestuursorgaan uitoefenen direct of indirect op een wettelijke grondslag moeten rusten”* (asas legalitas berarti

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 98

<sup>12</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, dalam Lihat Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 110

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 110 – 111

bahwa kewenangan yang dilaksanakan oleh organ pemerintah itu secara langsung atau tidak langsung harus disandarkan pada dasar peraturan perundang-undangan). *De overhead kan alleen optreden op basis van toegekende en afgebagende bevoegheden* (pemerintah hanya dapat melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang diakui dan dibatasi undang-undang).

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip Ridwan, *bevoegheid* merupakan

“istilah lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority*. Dalam *bevoegheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevoegheid*, perbuatan – melakukan atau tidak melakukan – bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur.”<sup>14</sup>

Dalam hukum administrasi, sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangat penting. Hal itu berkaitan erat dengan sistem pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording system*) dalam penggunaan wewenang tersebut, dan hal itu sejalan dengan salah satu prinsip dalam negara hukum “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Dalam hukum administrasi negara, ruang lingkup legalitas tindak pemerintahan menyangkut 3 (tiga) aspek, yaitu: wewenang prosedur dan substansi. Tidak terpenuhinya ketiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan.<sup>15</sup>

Kewenangan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan didasarkan pada asas legalitas. Asas legalitas dalam negara hukum dirumuskan sebagai *het*

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 111 - 112

<sup>15</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum ... Op.Cit*, hlm. 98

*beginsel van wetmatigheid van bestuur* yakni prinsip keabsahan pemerintahan.<sup>16</sup> HD

Stout mengutip Verhey menjabarkan *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek yaitu:

Aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*), aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintahan hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.<sup>17</sup>

Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan secara teoritik dibagi menjadi tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut HD van Wijk/ Willem Konijnenbelt, sumber wewenang dibagi menjadi tiga, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.<sup>18</sup> Atribusi menurut CPJ Goorden yang dikutip SF. Marbun, diperoleh baik secara langsung dari peraturan hukum dalam arti formal maupun dari peraturan perundang-undangan dalam arti material.<sup>19</sup> Delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.<sup>20</sup> Mandat terjadi ketika organ

---

<sup>16</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 91

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 92

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 102

<sup>19</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II (Administrative Law II)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 83

<sup>20</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Op.Cit*, hlm. 102

pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>21</sup>

Sedangkan menurut Stroink dan Steenbeek, sumber wewenang pemerintahan hanya delegasi dan atribusi. Bagi mereka, mandat tidak dibicarakan dalam penyerahan wewenang maupun pelimpahan wewenang karena dalam mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun dan tanggung jawab tetap berada pada organ pemberi mandat.<sup>22</sup>

UU No. 30 Tahun 2014 membagi sumber kewenangan pemerintah menjadi tiga, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi menurut Pasal 1 angka 22 UU No. 30 Tahun 2014 adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Pasal 1 angka 23 mendefinisikan delegasi sebagai pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sedangkan mandat menurut Pasal 1 angka 24 merupakan pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 102

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 102-103

Menurut SF Marbun, pada mandat tidak terjadi penyerahan atau pengalihan wewenang, tetapi terjadi pelimpahan wewenang dari mandans ke mandataris.<sup>23</sup> Sehingga, tanggung jawab yuridis pada mandat tetap terdapat pada mandan, sedangkan mandataris hanya sebagai pelaksana. Ketika mandataris mengambil keputusan, maka keputusan itu dihitung sebagai keputusan mandan, meskipun keputusan itu ditandatangani oleh mandataris, kecuali terdapat larangan atau ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan sifat wewenang.<sup>24</sup>

Pemberian mandat dilarang dalam hal-hal yang berkaitan dengan wewenang untuk:<sup>25</sup>

- 1) mengeluarkan peraturan yang bersifat mengikat umum;
- 2) mengambil suatu keputusan yang ditentukan harus diambil berdasarkan pemungutan suara;
- 3) suatu keputusan yang harus dilakukan menurut prosedur pembentukan suatu keputusan;
- 4) memutuskan suatu surat permohonan banding untuk membatalkan atau untuk tidak memberikan persetujuan suatu keputusan dari suatu organ pemerintahan lain.

## **2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *Gezetgebung*) dalam beberapa literatur mempunyai pemaknaan yang berbeda-beda. *Legislation* diartikan sebagai perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-

---

<sup>23</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Op.Cit, hlm. 100

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 100-101

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 98

undang negara, sedangkan *Gezetgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.<sup>26</sup>

Menurut Maria Farida, peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat umum.<sup>27</sup> Lembaga negara haruslah dibaca dengan yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup> Peraturan perundang-undangan sejatinya mirip dengan peraturan kebijakan karena umum dan mengikat ke luar. Akan tetapi, menurut Marbun, perbedaan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan terletak pada aspek materi muatan dan aspek penyantuman sanksi bagi pelanggar.<sup>29</sup>

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan yang mendasar seperti perintah untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, sedangkan peraturan kebijakan mengandung hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan membentuk keputusan (*beschikkingen*), kewenangan bertindak dalam hukum privat serta kewenangan membuat rencana-rencana.<sup>30</sup> Dalam urusan sanksi pidana hanya dapat dicantumkan di dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan peraturan kebijakan hanya dapat menyantumkan sanksi administratif.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan 1*, (Sleman: Kanisius, 2007), hlm. 10

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>29</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II Op.Cit*, hlm. 257

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 257

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 257

Sedangkan menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 2 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau diterapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia diatur di dalam Pasal 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 yakni UUD NRI 1945, Tap MPR, undang-undang/perppu, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Selain ketujuh jenis tersebut, peraturan yang dibentuk oleh lembaga lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, seperti peraturan menteri.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lepas dari tiga komponen utama yang saling berkaitan yaitu *pertama*, lembaga pembentuk undang-undang, *kedua*, prosedur atau tata cara pembentukannya dan *ketiga* adalah substansi

---

<sup>32</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Op.Cit*, hlm. 11

yang akan diatur di dalam undang-undang.<sup>33</sup> Proses pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah menaati beberapa asas. Dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, terdapat tujuh asas pembentukan peraturan perundang-undangan (secara formal), yaitu asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan. Penelitian ini akan lebih fokus menggunakan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yang di dalam Pasal 5 huruf b UU No. 12 Tahun 2011 diartikan bahwa “setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.”

### **3. Konsep Jabatan Pemerintahan**

Pembahasan mengenai penyelenggaraan pemerintahan tidak lepas dari konsep jabatan. Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan.<sup>34</sup> Atau dalam teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme, yang terbentuk dari alat perlengkapan negara yang menjalankan fungsi-fungsinya.<sup>35</sup> Dalam khazanah ilmu hukum, entitas yang dapat menjadi subjek hukum kita kenal sebagai badan

---

<sup>33</sup> Maria Farida dkk, “Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan”, *Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional*, 2008, hlm. 22

<sup>34</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 72

<sup>35</sup> Novianto M. Hantoro, “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Negara Hukum*, Vol. 7 (November 2016), hlm. 147

hukum. Badan hukum sendiri terbagi menjadi dua jenis, yakni badan hukum privat atau badan hukum perdata, serta badan hukum publik.

Badan hukum sebagai pendukung hak-hak kebendaan melakukan perbuatan melalui organ-organ yang mewakilinya. Misalnya, badan hukum publik berupa negara, lembaga tinggi negara, perbuatannya diwakili oleh badan atau jabatan tata usaha negara. Sehingga, dalam hukum administrasi negara, yang menjadi objek kajian utama yaitu organ atau jabatan dalam melaksanakan perbuatan hukum yang bersifat publik.<sup>36</sup> Menurut HAS Natabaya, badan (*body*), organ (*organ* atau *organ*) dan lembaga mempunyai makna yang mirip. Dalam bidang hukum, ketiganya digunakan untuk menyebut suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara.<sup>37</sup>

Jabatan menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip Ridwan mempunyai ciri karakteristik diantaranya:<sup>38</sup>

- a. Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri, yang dalam pengertian modern, diletakkan sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau tanggung jawab pemerintah sendiri di hadapan Hakim. Organ pemerintah adalah pemikul kewajiban tanggung jawab.
- b. Pelaksanaan wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan, yaitu dalam hal ada keberatan, banding atau perlawanan.
- c. Di samping sebagai pihak tergugat, organ pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak yang tidak puas, artinya sebagai penggugat.
- d. Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut

---

<sup>36</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 72 – 73

<sup>37</sup> Novianto M. Hantoro, ... *loc.cit*

<sup>38</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit.*, hlm. 73 - 74

hukum privat dengan harta kekayaannya. Jabatan Bupati atau Walikota adalah organ-organ dari badan umum “Kabupaten”. Berdasarkan aturan hukum badan umum inilah yang dapat memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya.

Jabatan sendiri hanyalah perbuatan fiksi, karena perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan, yaitu pejabat (*ambtsdrager*).<sup>39</sup> Menurut Logeman, “jabatanlah yang dibebani kewajiban, berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat.”<sup>40</sup> Menurut E. Utrecht sebagaimana dikutip Lukman Hakim,

“jabatan adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi. Agar wewenang dapat dijalankan, maka jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut pejabat yaitu manusia atau badan, dengan kata lain disebut pemangku jabatan. Dengan perantara pejabat maka jabatan dapat melaksanakan kewajibannya.”<sup>41</sup>

Sehingga, kepemilikan wewenang terletak pada jabatan, pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenangnya.

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 76

<sup>40</sup> *Ibid*, 77.

<sup>41</sup> Lukman Hakim, “Kewenangan Organ Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi* Puskahi FH Universitas Widyagama Malang, Vol. IV No. 1 (Juni 2011), hlm. 107

## **G. Metode Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal, yang tidak hanya menelusuri sampai ditemukannya norma-norma hukumnya saja, melainkan berlanjut hingga ditemukan ajaran-ajaran dasarnya.<sup>42</sup>

### **1. Pendekatan Penelitian.**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah berbagai peraturan perundang-undangan dan regulasi yang ada, yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.<sup>43</sup> Peraturan perundang-undangan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual, yaitu penggalian terhadap doktrin-doktrin atau pandangan-pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum untuk memecahkan masalah hukum yang dihadapi.<sup>44</sup> Pendekatan konseptual dalam konteks penelitian ini menggunakan teori, doktrin, dan asas-asas administrasi negara, khususnya berkenaan dengan kewenangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **2. Objek Penelitian**

---

<sup>42</sup> Soetandyo, Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep dan Metode*, Cetakan pertama (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 77

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 93

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 95

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah pejabat mandataris sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya terkait dengan pelaksana tugas dan pelaksana harian serta peraturan terkait dengan pejabat sementara.

### 3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum skunder.

- a. Bahan hukum primer yang dimaksud di sini adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan, yang penegakannya berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi oleh negara.<sup>45</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019, serta peraturan perundang-undangan yang terkait.
- b. Bahan hukum sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seluruh informasi tentang bahan hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negara.<sup>46</sup> Fungsi bahan hukum sekunder yakni sebagai sumber hukum materiil berupa semua informasi yang relevan dengan

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 67

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 68

permasalahan hukum, aturan hukum yang pernah diundangkan atau diumumkan sebagai produk badan legislatif, yudikatif dan eksekutif.<sup>47</sup>

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan yaitu jurnal hukum, buku-buku tentang teori atau ajaran atau ilmu hukum, prosiding, makalah seminar, buletin, berita baik cetak maupun daring.

#### 4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi pustaka. Data diperoleh dari dokumen seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan, hasil penelitian, jurnal dan sumber-sumber lain yang relevan.

#### 5. Analisis dan Pembahasan

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Setelah data tergambarkan secara apik, kemudian dilakukan analisis dengan pendekatan kualitatif, yaitu model analisis dengan menekankan kedalaman analisa dan bukan pada dukungan angka dan prosentase.

### **H. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini rencananya akan memuat empat bab dengan uraian sebagai berikut:

Bab I : memuat latar belakang peneliti mengambil judul dan permasalahan

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 69

penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan teori yang akan digunakan dalam penelitian ini, tinjauan pustaka untuk menguji orisinalitas penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan penelitian.

Bab II : Bab ini akan menguraikan tinjauan tentang negara hukum, organ dan jabatan, kedudukan, kewenangan dan tindakan pemerintah, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab III : Bab ketiga berisi analisis untuk menjawab rumusan masalah. Rumusan masalah yang pertama, berkaitan dengan keabsahan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh mandataris. Untuk menjawab rumusan masalah tersebut, peneliti menggunakan pendekatan teori kewenangan dan teori perundang-undangan. Rumusan masalah kedua mencoba untuk memberikan analisis bagaimana desain kewenangan mandataris dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Bab ini akan menggunakan teori kewenangan sebagai dasar analisis untuk menghindari penyalahgunaan wewenang mandataris ketika membentuk peraturan perundang-undangan. Jawaban rumusan masalah yang pertama tentu akan menjadi dasar desai kewenangan mandataris dalam penelitian ini.

Bab IV : penutup. Bab penutup berisi dua kesimpulan, masing-masing untuk

menjawab rumusan masalah secara lebih singkat dan padat. Atas dasar kesimpulan tersebut, maka akan diberikan saran untuk perbaikan, baik pada tataran norma maupun praktek.



## BAB II

### NEGARA HUKUM, ORGAN DAN JABATAN PEMERINTAHAN, KEDUDUKAN, KEWENANGAN DAN TINDAKAN PEMERINTAH, ASAS- ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK, SERTA PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Negara Hukum Indonesia

##### 1. Perkembangan Negara Hukum

Negara hukum, menurut Mochtar Kusumaatmaja, dimaknai sebagai negara berdasarkan atas hukum yang kekuasaannya tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum.<sup>48</sup> Sedangkan menurut Daniel S. Lev, negara hukum adalah sesuatu negara yang didasarkan pada pembagian kekuasaan yang bertujuan untuk memperlemah elite-elite politik.<sup>49</sup> Dalam pandangan Wirjono Projadikoro, negara hukum mengandung makna bahwa:<sup>50</sup>

“*pertama*, semua alat-alat perlengkapan dari negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah, dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. *Kedua*, semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.”

Tujuan dari konsep negara hukum, yakni keamanan (*security*), kesejahteraan (*welfare*), otonomi (*autonomy*), dan prestos (*prestige*).<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> M. Ali Taher Parasong, *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*, (Jakarta: Grafindo Books Media, 2014), hlm. 25

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 26

<sup>50</sup> *Ibid*

<sup>51</sup> *Ibid*

Di dunia terdapat dua konsep negara hukum paling besar, yakni *rechtstaat* dan *the rule of law*.

a. *Rechtstaat*

Istilah *rechtstaat* secara khusus merujuk pada konsep negara hukum Eropa Kontinental atau negara-negara yang terpengaruh oleh sistem hukum tersebut.<sup>52</sup> Stahl merumuskan unsur-unsur *rechtstaat* yakni: (a) perlindungan hak asasi manusia; (b) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (c) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (d) peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>53</sup> Sedangkan menurut Scheltema, empat unsur *rechtstaat* dan turunannya adalah sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a) Adanya kepastian hukum
  - 1. Asas legalitas;
  - 2. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
  - 3. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
  - 4. Hak asasi dijamin dengan undang-undang;
  - 5. Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- b) Asas persamaan
  - 1. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil;
  - 2. Adanya pemisahan kekuasaan.
- c) Asas demokrasi
  - 1. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;

---

<sup>52</sup> Ridwan, *Diskresi ...Op.Cit*, hlm. 54

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 53

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 53-54

2. Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
  3. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- d) Asas pemerintahan untuk rakyat
1. Hak asasi dijamin dengan UUD;
  2. Pemerintahan secara efektif dan efisien.

Dalam negara hukum *rechtstaat*, asas legalitas merupakan konsep sentral, bahwa penguasa hanya boleh membatasi kebebasan warga negara melalui persetujuan dari wakil rakyat yang dituangkan di dalam undang-undang.<sup>55</sup>

b. *The rule of law*

Rumusan negara hukum *the rule of law* merupakan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh AV. Dicey dan dipengaruhi system *common law* yang sangat kuat.<sup>56</sup> Menurut Dicey, terdapat 5 (lima) aspek dalam *the rule of law*, yakni:<sup>57</sup>

1. semua tindakan pemerintah harus menurut hukum
2. pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi diskresi,
3. sengketa mengenai keabsahan tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni dan independen,
4. harus seimbang antara pemerintah dan warga negara,
5. tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.

c. *Socialist Legality*

Terdapat satu lagi konsep negara hukum yang ada di dunia, yakni *socialist legality*. Menurut Tahir Azhary, konsep negara hukum *socialist legality*, merupakan konsep dimana hukum ditempatkan di bawah sosialisme; hukum

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 54-55

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm.. 55-56

<sup>57</sup> M. Ali Taher Parasong, ... *Op.Cit*, hlm.34

merupakan alat untuk mencapai sosialisme.<sup>58</sup> Menurut Jaroszinky yang dikutip oleh Oemar Seno Adji dan dikutip kembali oleh M. Tahir Azhary, bahwa “hak perorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapatkan perlindungan.”<sup>59</sup>

#### d. Negara Hukum Indonesia

Indonesia merupakan negara yang mendasarkan penyelenggaraan negara dengan hukum. Hal ini termaktub dalam konstitusi, UUDN RI 1945 pasal 1 ayat (3) “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Negara hukum Indonesia tidak secara khusus mengacu kepada negara hukum *rechtstaat*, *the rule of law* ataupun *socialist legality*.

Negara hukum Indonesia mempunyai ciri tersendiri. Dengan dijadikannya Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara hukum Indonesia dinamakan sebagai negara hukum Pancasila.<sup>60</sup> Menurut Tahir Azhary, ciri-ciri dari negara hukum Pancasila yaitu: (1) ada hubungan erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.<sup>61</sup> Sedangkan hal-hal yang perlu diperhaikan dalam negara hukum Pancasila yakni: (1) kebebasan beragama mengacu pada makna yang positif, sehingga pengingkaran terhadap Tuhan (ateisme) tidak dibenarkan; (2)

---

<sup>58</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Prenada Media, 2003, hlm. 91

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 91

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 93

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 97 – 98

adanya hubungan erat antara negara dan agama, sehingga Negara RI tidak mengenal adanya pemisahan antara negara dan agama.<sup>62</sup>

**Tabel 4.**

Perbandingan antara *rechtstaat*, *the rule of law*, dan negara hukum Pancasila<sup>63</sup>

| No. | Substansi         | <i>Rechtstaat</i>                                                                                                                                                                   | <i>The rule of law</i>                                                                                     | Negara Hukum Pancasila                                                            |
|-----|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Latar belakang    | Tradisi hukum <i>civil law</i> , lahir untuk menentang absolutism                                                                                                                   | Tradisi <i>common law</i>                                                                                  | Proses kelahirannya pada saat membebaskan negara dari penjajahan                  |
| 2.  | Hak dan kewajiban | Bersumber pada hukum kodrat, pengakuan haknya merupakan hasil perjuangan rakyat menuntut haknya terhadap negara                                                                     | Hak-hak individu bersumber pada perumusan dan penegasan oleh peradilan                                     | Keseimbangan yaitu adanya hak dan kewajiban terhadap negara                       |
| 3.  | Sifat             | Bersifat revolusioner, karena lahir sebagai bentuk penentangan terhadap kekuasaan absolutism. Konsep yang dilahirkan melakukan pembatasan terhadap kekuasaan sehingga tidak absolut | Evolusioner, hukum tumbuh dan berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Memberikan penekanan pada HAM | Memadukan nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sosial |
| 4.  | Perlindungan HAM  | Individual                                                                                                                                                                          | Individual                                                                                                 | Keluargaan                                                                        |

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 98

<sup>63</sup> M. Ali Taher Parasong, ... *Op.Cit*, hlm. 75 – 76

#### e. Negara Hukum dalam Islam

Konsep tentang negara dalam Islam telah banyak dibahas oleh pemikir-pemikir Islam, baik dari ulama klasik hingga modern. Namun demikian, masih banyak perbedaan pendapat antara ulama satu dengan yang lainnya. Hal ini disebabkan karena tidak adanya dalil pasti dari Al-Quran dan Sunnah terkait bentuk paten dari suatu negara Islam.

Secara garis besar, terdapat dua pendapat tentang bentuk negara Islam, apakah ia teokrasi atau nomokrasi. Teokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang menganggap Tuhan atau dewa sebagai raja atau pemerintah, sedangkan nomokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada hukum atau undang-undang resmi, yakni aturan hukum dalam masyarakat.<sup>64</sup>

“Dalam agama Yahudi, Kristen dan Islam, Tuhan tidak pernah dianggap sebagai pemerintah (penguasa) langsung terhadap hamba-hamba-Nya. Hanya saja, para wakil (khalifah)-Nya di bumi mengemban amanah sebagai pelaksana kehendak-Nya. Jadi, hukum Tuhan atau undang-undang suci yang diakui sebagai sumber kekuasaan pemerintah merupakan ciri pokok dalam proses pengawasan di bawah sistem-sistem itu.”<sup>65</sup>

Negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau menurut Islam, ahli memilih menggunakan istilah nomokrasi Islam, seperti Tahir Azhary. Menurut Ibnu Khaldun sebagaimana dikutip oleh Tahir Azhary, terdapat dua macam negara hukum, yakni: (1) *siyasah diniyah* atau nomokrasi Islam; (2) *siyasah 'aqliyah* atau nomokrasi sekuler, dengan perbedaan pokok antara keduanya yakni pelaksanaan hukum Islam

---

<sup>64</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam Menurut Ibnu Taimiyah*, Jakarta, Asdi Mahasatya, 1994, hlm. 73

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm.

(syari'ah) dalam kehidupan negara dan hukum.<sup>66</sup> Dalam nomokrasi Islam, baik syari'ah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara; sedangkan dalam nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum dari hasil pemikiran mereka.<sup>67</sup>

Prinsip-prinsip umum dalam nomokrasi Islam menurut Tahir Azhary yaitu: (1) prinsip kekuasaan sebagai amanah; (2) prinsip musyawarah; (3) prinsip keadilan; (4) prinsip persamaan; (5) prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia; (6) prinsip peradilan bebas; (7) prinsip perdamaian; (8) prinsip kesejahteraan dan (9) prinsip ketaatan rakyat.<sup>68</sup> Sedangkan menurut Zainab Ridhwan, terdapat satu prinsip yang ditambahkan, yakni prinsip kemerdekaan atau kebebasan.<sup>69</sup> Kemerdekaan atau kebebasan ini merupakan lepasnya perasaan pengabdian kepada selain Allah, lepasnya pengaruh atau kekangan materi; sehingga manusia dengan mudah akan menggunakan kebebasannya seperti kebebasan beragama, berfikir dan berpendapat dan sebagainya.<sup>70</sup>

Dalam nomokrasi Islam, hak asasi manusia merupakan hal yang komprehensif, utuh dan proporsional, sebagaimana tampak dalam tujuan syariat (*maqosid syariah*), yang mencakup kebutuhan primer (*dharuriyat*), sekunder (*hajiyyat*) dan tersier (*tahsiniyat*).<sup>71</sup>

## **2. Peran Pemerintah dalam Negara Hukum Modern**

---

<sup>66</sup> Muhammad Tahir Azhary, ... *Op.Cit*, hlm. 85

<sup>67</sup> Muhammad Tahir Azhary, ... *Op.Cit*, hlm. 85

<sup>68</sup> Muhammad Tahir Azhary, ... *Op.Cit*, hlm. 85 – 86

<sup>69</sup> Ridwan, *Diskresi* ... *Op.Cit*, hlm. 67

<sup>70</sup> Ridwan, *Diskresi* ... *Op.Cit*, hlm. 67

<sup>71</sup> Ridwan, *Diskresi* ... *Op.Cit*, hlm. 67

Pada abad pertengahan (abad IV sampai abad XV), pemerintahan di wilayah Eropa Barat didominasi oleh monarki (atau dalam bentuk *political state*) dimana raja memegang tiga cabang kekuasaan sekaligus (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Bentuk negara ini lantas digugat oleh konsep kontrak sosial yang sedang berkembang karena model pemerintahan yang sewenang-wenang. Lantas pada abad XVII seiring berkembangnya teori pembagian kekuasaan trias politika, bentuk negara bergeser ke arah *legal state* atau disebut sebagai negara hukum formil. Pada fase ini, kekuasaan tidak dikendalikan oleh satu orang (raja) tetapi dibagi-bagi. Sedangkan peran pemerintah hanya sebagai “wasit” (bersifat pasif) atas keinginan masyarakat. Hal ini dipengaruhi oleh sistem liberal yang berkembang pada masa itu.<sup>72</sup>

Perkembangan peran dan fungsi pemerintahan banyak dipengaruhi oleh evolusi bentuk negara. Sondang P. Siagian sebagaimana dikutip oleh Marbun dan Mahfud, membagi bentuk negara menjadi tiga fase, yaitu *political state* (semua kekuasaan dipegang oleh Raja sebagai pemerintah, *legal state* (pemerintah hanya sebagai pelaksana peraturan) dan *welfare state* (tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum).<sup>73</sup>

Masa *legal state* menerapkan prinsip “*staatsonthouding*” atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*the least government is the best government*” ” serta “prinsip *laissez faire, laissez aller*” dalam

---

<sup>72</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-lima (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 41 – 44

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 41

bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat".<sup>74</sup>

Ketimpangan sosial yang tinggi atas praktek negara hukum formil/*legal state* kemudian mendorong lahirnya *welfare state* atau negara hukum materiil pada paruh kedua abad XIX. Pemerintah di dalam *welfare state* tidak lagi bersifat pasif, namun dituntut untuk secara aktif mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.<sup>75</sup> Gagasan *welfare state* merupakan peralihan dari *staatsonthouding* yang membatasi peran negara untuk ikut campur dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeyenis* yang menginginkan negara terlibat aktif dalam kehidupan sosial dan ekonomi untuk menjaga ketertiban, keamanan dan mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>76</sup>

## **B. Organ dan Jabatan Pemerintahan**

### **1. Jabatan Pemerintahan**

Jabatan menurut E. Utrecht, adalah “lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).”<sup>77</sup> Di sini, yang dimaksud dengan lingkungan pekerjaan tetap adalah “suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat-teliti (*zoveel*

---

<sup>74</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 14

<sup>75</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 41 – 44

<sup>76</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 15

<sup>77</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya : Pustaka Tinta Mas, 1986), hlm. 200

*mogelijk nauwkeurig omschreven*) dan yang bersifat “*duurzam*” (tidak dapat diubah dengan begitu saja)”.<sup>78</sup> Meskipun suatu jabatan hanya diadakan untuk jangka waktu satu bulan saja, tetap dikatakan sebagai “*duurzam*”. Hal ini berbeda dengan pejabat sementara. Karena pejabat sementara hanya mengenai kedudukan hukum dari yang melakukan jabatan itu.<sup>79</sup>

Menurut Logemann, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Fungsi sendiri merupakan lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi inilah yang disebut sebagai jabatan.<sup>80</sup>

Jabatan sama halnya dengan badan hukum (*rechtspersoon*) yang merupakan “suatu abstraksi atau fiksi yang diakui keberadaannya dalam lalu lintas pergaulan hukum, karena ia dianggap atau dikategorikan sebagai subjek hukum menurut hukum publik.”<sup>81</sup> Jabatan adalah subyek hukum (*persoon*) yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi),<sup>82</sup> atau yang kepadanya diberikan kewenangan yang bersifat hukum publik (*ouderrechtelijke bevoegheden*).<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 200-201

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 200

<sup>80</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 31

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 32

<sup>82</sup> E. Utrecht, ... *Op.Cit*, hlm. 201

<sup>83</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 32

Seorang polisi dapat menilang pengendara sepeda motor yang melanggar lampu lalu lintas karena ia diberi kekuasaan atau hak dari jabatannya untuk melakukan hal tersebut. Kekuasaan tersebut tidak diberikan kepada pejabat, melainkan diberikan kepada jabatannya. Sebagai subyek hukum berupa badan hukum, jabatan dapat menjamin kontinuitas hak dan kewajiban. Artinya, ketika pejabat berganti-ganti, namun jabatan akan tetap kontinyu.<sup>84</sup> Karena jabatan merupakan subyek hukum, maka jabatan dapat melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) baik dalam lingkup hukum publik maupun hukum privat dan dapat menjadi pihak dalam perselisihan hukum (*procespartij*).<sup>85</sup>

## 2. Organ Pemerintahan

Suatu jabatan baru bisa dijalankan ketika ada perwakilannya (*vertegenwoordiging*), yaitu pejabat yang berupa perseorangan atau badan hukum.<sup>86</sup> Jabatan baru dapat menjalankan suatu perbuatan hukum ketika dilakukan oleh manusia sebagai wakil jabatan yang biasa disebut sebagai pemangku jabatan atau pejabat (*ambtsdrager*).<sup>87</sup> Utrecht mendefinisikan pejabat sebagai “yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh

---

<sup>84</sup> Lihat E. Utrecht, ... *Op.Cit*, hlm. 201

<sup>85</sup> *Ibid*

<sup>86</sup> *Ibid*, hlm. 202

<sup>87</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 32

jabatan.”<sup>88</sup> Misalnya, yang memiliki kekuasaan bukanlah Bupati, melainkan jabatan Kepala Daerah tingkat kabupaten atau jabatan Bupati. Sedangkan Bupati hanya mewakili kekuasaan tersebut.

Pejabat yang sejatinya tidak memiliki dan dilekati wewenang, karena menurut Stroink dan Steenbeek, kewenangan (hak dan kewajiban) melekat pada jabatan.<sup>89</sup> Ketika seorang pejabat Bupati memberikan suatu keputusan, maka berdasarkan hukum, keputusan tersebut diberikan oleh jabatan Bupati, bukan perseorangan (*natuurlijke persoon*) yang saat itu memangku jabatan, sehingga ketika sudah berlalu dan pejabatnya sudah diganti orang lain, keputusan tersebut tetap relevan. Artinya, keputusan tersebut tetap sah dan memiliki kekuatan hukum, karena kewenangan memberikan keputusan melekat pada kontinuitas jabatan.<sup>90</sup>

Pelaksana perbuatan hukum jabatan dilakukan oleh wakil jabatan yang biasa disebut sebagai pejabat atau pemangku jabatan (*ambtsdrager*).<sup>91</sup> Pelaksana fungsi dan kewenangan yang melekat pada jabatan juga disebut sebagai organ atau alat perlengkapan, yakni “orang atau sekelompok orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mewakili badan hukum (atau jabatan) untuk terlibat dalam pergaulan hukum.”<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> E. Utrecht, ... *Op.Cit*, hlm. 202

<sup>89</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.*, hlm. 35

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm. 35

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 32

<sup>92</sup> *Ibid*

“F.R Bothlingk mengatakan bahwa yang dimaksud dengan organ adalah setiap orang atau lembaga yang diberi kekuasaan umum, atau setiap orang yang dilekati kewenangan itu berkuasa untuk melakukan perbuatan hukum atau sesuatu yang sejenis dengan itu. Pejabat atau organ adalah fungsionaris jabatan, yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangan yang melekat pada jabatan.”<sup>93</sup>

Organ atau badan secara teoritis merupakan sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Dalam literatur Belanda, *organ* atau badan ini yaitu alat perlengkapan. Alat perlengkapan sendiri diartikan sebagai “orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-Undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum.”<sup>94</sup> Karakteristik organ pemerintahan (*bestuurorgan*) yaitu:<sup>95</sup>

1. Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri. Organ pemerintahan adalah pemikul tanggungjawab.
2. Pelaksanaan wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan.
3. Di samping sebagai pihak tergugat, organ pemerintahan juga dapat tampil sebagai pihak tergugat.
4. Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut hukum privat dengan harta kekayaannya. Jabatan Bupati atau Walikota adalah organ-organ dari badan umum “Kabupaten”. Berdasarkan hukum, badan umum (*openbaar lichaam*) inilah yang memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya. Oleh karena itu, jika ada putusan hakim

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 33

<sup>94</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I.. Op.Cit*, hlm. 182

<sup>95</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 33

yang berupa denda atau uang paksa (*dwangsom*) yang dibebankan kepada organ pemerintah atau hukuman ganti kerugian dari kerusakan maka kewajiban membayar denda anti kerugian itu dibebankan kepada badan hukum (sebagai pemegang harta kekayaan).

Meskipun pejabat dan organ sama-sama fungsionaris jabatan, akan tetapi menurut Marbun yang mengutip pendapat Bohtlingk terdapat perbedaan antara badan (organ) dengan pejabat.<sup>96</sup> Seseorang untuk dapat disebut sebagai pejabat, harus bertindak sebagai badan/organ. Untuk menjelaskan hal tersebut, terdapat ilustrasi:<sup>97</sup>

“... bila Tuan P adalah seorang menteri, maka di sini berlaku pandangan adanya pemisahan antara Tuan P secara *Private* dan Tuan P di dalam mutu (kualitas). Tuan P dalam mutu (kualitas) adalah sebagai menteri disebut Badan yang dipersonifikasi di dalam mutu (kualitas) sebagai Pejabat, sedangkan Tuan P secara *Private* disebut sebagai manusia/individu/*private* dan personifikasi Tuan P sebagai menteri/Badan atau Pejabat.”

Meskipun secara konsep terdapat perbedaan pandangan mengenai pengertian organ/badan dan pejabat pemerintahan, akan tetapi, keduanya memiliki persamaan sebagai pelaksana atau fungsionaris dari jabatan. Secara posisi antara organ/badan dan pejabat sejatinya setara. Hal ini juga dinormakan di dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memberikan definisi Badan dan/atau Pejabat dalam satu rangkaian. Pasal 1 angka 3 menjelaskan bahwa “Badan dan/atau Pejabat

---

<sup>96</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, ... Op.Cit*, hlm. 183

<sup>97</sup> *Ibid*, hlm. 183

Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.”

### **C. Kedudukan, Kewenangan, dan Tindakan Pemerintah**

#### **1. Pengertian dan Kedudukan Hukum Pemerintah**

Terdapat dua istilah mengenai pemerintah dalam konteks hukum publik, yaitu pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan merupakan *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.<sup>98</sup> Pemerintah sendiri dibagi menjadi dimaknai secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas (*bewindvoering* atau *regerring*) mencakup semua alat kelengkapan negara berupa cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif atau alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.<sup>99</sup> Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuur* atau *administratie*) merupakan cabang kekuasaan eksekutif (atau biasa dikenal dengan istilah administrasi), baik yang di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>100</sup>

Pemerintah menurut Philipus M. Hadjon dkk dipahami melalui dua pengertian, yaitu dalam arti fungsi pemerintahan dan organisasi pemerintahan. Fungsi pemerintahan ditentukan oleh hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan sebagai segala kegiatan penguasa yang tidak disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-

---

<sup>98</sup> Ridwan, *Diskresi ... Op.Cit*, hlm. 91

<sup>99</sup> *Ibid*

<sup>100</sup> *Ibid*

undangan atau peradilan.<sup>101</sup> Secara keseluruhan, fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai tindakan-tindakan pemerintah: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum serta tindakan-tindakan hukum perdata maupun tindakan-tindakan nyata.<sup>102</sup>

Pemerintah sebagai organisasi atau kesatuan-kesatuan pemerintahan terdiri atas badan-badan pemerintahan yaitu orang/pribadi dan dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik, dan jawatan umum yaitu badan-badan hukum menurut hukum perdata yang sesuai dan berdasarkan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap sebagai termasuk dalam pihak Pemerintah, serta para pegawai negeri.<sup>103</sup> Atau dengan kata lain, pemerintah sebagai organisasi atau institusional merupakan kumpulan jabatan pemerintahan (*complex van bestuursambten*).<sup>104</sup>

Menurut Bahsan Mustafa sebagaimana dikutip Ridwan, administrasi negara merupakan “gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas, yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman.”<sup>105</sup>

Pemerintah sendiri dalam melaksanakan tugasnya bersinggungan dengan dua ranah hukum, yaitu hukum publik dan hukum privat. Pemerintah

---

<sup>101</sup> Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Ke-12, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 6

<sup>102</sup> *Ibid*, hlm. 8

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm. 10

<sup>104</sup> Ridwan, *Diskresi ...Op.Cit*, hlm. 93

<sup>105</sup> Ridwan, *Diskresi ...Op.Cit*, hlm. 93

sering tampil sebagai *twee petten*, dengan dua kepala, yaitu sebagai wakil jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat.<sup>106</sup> Untuk menentukan suatu badan hukum masuk ke dalam golongan badan hukum publik, Chaidir Ali sebagaimana dikutip Ridwan mengulas tiga kriteria untuk menentukan hal tersebut.

“*Pertama*, dilihat dari pendiriannya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya; *Kedua*, lingkungan kerjanya, yaitu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik; *Ketiga*, badan hukum itu diberi wewenang publik seperti membuat keputusan atau peraturan yang mengikat umum. Termasuk dalam kategori badan hukum publik yaitu negara, provinsi, kabupaten dan kotapraja, dan lain-lain. Kriteria yang dikemukakan Chaidir Ali ini perlu digarisbawahi. Pada saat badan hukum publik itu melakukan perbuatan-perbuatan publik seperti membuat peraturan (*regeling*), mengeluarkan kebijakan (*beleid*), menetapkan rencana (*het plan*), dan keputusan (*beschikking*), kedudukannya sebagai jabatan atau organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*). Sebagai jabatan, ia disertai kewenangan publik (*publiekbevoegdheid*) yang diatur dan tunduk pada hukum publik. Ketika badan hukum publik itu terlibat dalam lalu lintas atau perbuatan keperdataan (*privaat rechtsverkeer*), ia dilekati dengan kecakapan (*bekwaam*) hukum yang tunduk dan mengikatkan diri pada hukum privat.<sup>107</sup>

#### **D. Teori Kewenangan Pemerintah**

##### **a. Kewenangan Pemerintah**

Kewenangan atau wewenang secara Bahasa berasal dari kata wenang yang berarti “hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat

---

<sup>106</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit* hlm. 69

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm. 72

keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.”<sup>108</sup> Dalam Bahasa Inggris, wewenang disebut sebagai *authority* yang menurut Black’s Law Dictionary bermakna sebagai

*“the right or permission to act legally on another behalf’s; esp., the power of one person to affect another’s legal relation by act done in accordance with the other’s manifestations of assent; the power delegated by a principal to an agent; also termed power over the other person; b) governmental power or jurisdiction; a governmental agency or corporation that administers a public enterprise. Also termed public authority.”*<sup>109</sup>

Dalam istilah Bahasa Belanda, wewenang diartikan dari kata *bevogheid* yang berarti kewenangan atau kompetensi.<sup>110</sup> Istilah *bevogheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan hukum privat. Dalam konsep hukum publik, istilah *bevogheid* dijelaskan oleh Bagir Manan sebagai

“Istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut sebagai *legal authority*. Dalam *bevogheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevogheid*, perbuatan – melakukan atau tidak melakukan – bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah atau wewenang mengatur.”<sup>111</sup>

Wewenang, secara teoritis menurut Ridwan, merupakan substansi dari asas legalitas. Dalam menjalankan pemerintahan haruslah mempunyai legitimasi. HD Stout yang menyitir pendapat Goorden, wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat

---

<sup>108</sup> Ridwan, *Diskresi ... Op.Cit*, hlm. 110

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm. 110

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 111

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 111 – 112

undang-undang kepada subyek hukum publik.<sup>112</sup> Sehingga, RJHM Huisman berkesimpulan bahwa wewenang hanya diberikan melalui undang-undang (peraturan perundang-undangan).<sup>113</sup> Menurut Philipus M. Hadjon dkk, wewenang dibagi menjadi dua, yaitu wewenang dalam hukum publik dan hukum perdata. Wewenang dalam hukum publik hanya dapat dimiliki oleh penguasa yang menimbulkan akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan atau menetapkan rencana dengan akibat hukum publik.<sup>114</sup>

SF Marbun mendefinisikan wewenang sebagai “kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.”<sup>115</sup> Sifat wewenang pemerintah yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis.<sup>116</sup> Isinya bisa bersifat abstrak dan konkret.<sup>117</sup>

Wewenang menurut F.A.M Stroink, adalah wewenang berdasarkan hukum publik yakni kemampuan yuridis dari badan.<sup>118</sup> Wewenang publik sendiri dibagi menjadi dua, yaitu bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtlijk*

---

<sup>112</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 98

<sup>113</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hlm.

<sup>114</sup> Philipus M. Hadjon dkk, ... *Op.Cit*, hlm. 15

<sup>115</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, ... Op.Cit*, hlm. 117

<sup>116</sup> *Ibid*, hlm. 117 – 118

<sup>117</sup> *Ibid*

<sup>118</sup> Ridwan, *Diskresi ... Op.Cit*, hlm. 112

*bevoogheid*) yang merupakan wewenang yang diberikan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara; dan bersifat administrasi (*administratief bevoogheid*) yang diberikan dan dilaksanakan oleh organ administrasi atau pemerintahan.<sup>119</sup> Menurut Ridwan, wewenang pemerintahan adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang diberikan kepada organ pemerintah untuk melakukan berbagai tindakan hukum pemerintahan yakni tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum di bidang pemerintahan.<sup>120</sup>

#### **b. Sumber-sumber Kewenangan Pemerintah**

Secara umum, mengacu pada asas legalitas, kewenangan pemerintah diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh dari tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

##### **1) Atribusi**

Atribusi berasal dari Bahasa Belanda *attributie* yang berarti pembagian (wewenang hukum).<sup>121</sup> Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnbelt, atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm. 112

<sup>120</sup> *Ibid*, hlm. 114

<sup>121</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op,Cit*, hlm. 82

<sup>122</sup> *Ibid*, hlm. 83

“Wewenang atribusi dapat diberikan kepada suatu organ pemerintah yang telah ada, atau kepada suatu organ yang baru dibentuk yang berdiri sendiri. Artinya, pemberian atribusi dapat diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintah yang menurut pertimbangannya paling cocok dan sesuai dengan bidangnya, baik organ pemerintahan di pusat maupun di daerah. Demikian juga wewenang membentuk undang-undang dapat diatribusikan oleh undang-undang lainnya dalam arti formal selain dari UUD.”<sup>123</sup>

Dasar dari atribusi adalah asas legalitas. Karena atribusi merupakan “penyerahan suatu wewenang (baru) kepada pemerintah atau pejabat administrasi negara oleh pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di Parlemen) dimana wewenang itu semula tidak dimiliki pemerintah atau pejabat administrasi negara.”<sup>124</sup> Sehingga, melalui atribusi ini wewenang yang baru menjadi sah dan mempunyai kekuatan hukum mengikat secara yuridis karena telah mendapat persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen.<sup>125</sup>

Menurut Indroharto sebagaimana dikutip Ridwan, wewenang pemerintahan yang baru, dilahirkan atau diciptakan melalui atribusi, yaitu diperoleh dari ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.<sup>126</sup> Atribusi sendiri diciptakan oleh legislator. Legislator yang kompeten dalam memberikan atribusi dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm. 84

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm. 85 – 86

<sup>125</sup> *Ibid*, hlm. 86

<sup>126</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 101

<sup>127</sup> *Ibid*, hlm. 101

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pemberian wewenang melalui atribusi kepada pemerintah dalam peraturan perundang-undangan ada yang disebut secara tegas atau tersurat seperti dalam UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 “...dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dimaksud ayat (1), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) **mempunyai wewenang** ...” Ataupun disebutkan secara tersirat seperti “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” sebagaimana tercantum dalam UUD 1945.<sup>128</sup> Pemberian atribusi juga ada yang menunjuk pada institusi seperti UU Keterbukaan Informasi Publik NO. 14 Tahun 2008 Pasal 27 ayat (1), dan ada yang menunjuk pejabat atau pegawai seperti Pasal 36 ayat (4) UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 36 Tahun 2009.<sup>129</sup>

Tanggung jawab badan dan/atau pejabat pemerintahan yang mendapat wewenang atribusi menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun 2014 Pasal 12 ayat (2) berada pada badan dan/atau pejabat

---

<sup>128</sup> Ridwan, *Diskresi ... Op.Cit*, hlm. 116 – 117

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm. 117

pemerintahan yang bersangkutan. Dan kewenangan atribusi yang diperoleh badan dan/atau pejabat pemerintahan menurut Pasal 12 ayat (3) tidak dapat didelegasikan kecuali diatur lain dalam UUD dan/atau undang-undang.

## 2) Delegasi

Delegasi berasal dari Bahasa Belanda yakni *delegatie* yang menurut HD van Wijk dan W. Konijnenbelt berarti pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada pemerintahan lainnya.<sup>130</sup> Dasar hukum pelimpahan atau pemberian kewenangan melalui delegasi harus secara tegas disebutkan di dalam peraturan dimana kewenangan pemerintahan tersebut berada, atau di dalam peraturan delegasi umum.<sup>131</sup>

Akibat dari pemberian atau pelimpahan wewenang melalui delegasi ini, *delegans* (pemberi kewenangan) menjadi kehilangan wewenangnnya dan tidak lagi dapat menggunakan wewenang yang telah didelegasikan tersebut. Bagi *delegataris* (penerima wewenang) dapat bertindak atas namanya sendiri. Oleh karena itu, delegataris bertanggung jawab penuh

---

<sup>130</sup> *Ibid*, hlm. 102

<sup>131</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, 2018), hlm. 90

atas tindakan yang dilakukannya sehubungan dengan penggunaan wewenang delegasi yang diperolehnya.<sup>132</sup>

Syarat-syarat pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi yaitu:<sup>133</sup>

- 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 berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 Pasal 13 ayat (2), badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang delegasi apabila

- a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
- b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
- c. merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Pasal 13 ayat (3) dan ayat (4) diatur bahwa wewenang yang telah didelegasikan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kecuali terdapat

---

<sup>132</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op.Cit*, hlm. 91

<sup>133</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 104 – 105

pengaturan lain dalam peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang mendapat wewenang delegasi dapat mensubdelegasikan tindakannya kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lain dengan ketentuan

- a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan;
- b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
- c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (6) delegasi dapat ditarik kembali oleh *delegans* dari *delegataris* apabila dalam pelaksanaan wewenang berdasarkan delegasi, menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.

*Delegans* apabila akan menggunakan kembali wewenang delegasinya karena telah dilimpahkan kepada *delegataris*, dapat dilakukan jika wewenang delegasi yang diberikan itu dicabut lebih dahulu oleh *delegans* dari *delegataris* dengan asas *contrarius actus*.<sup>134</sup>

### 3) Mandat

Menurut F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek,

“pada mandat tidak dibahas penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun – setidaknya tidaknya dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan

---

<sup>134</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op.Cit.*, hlm. 95

pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis.”<sup>135</sup>

Artinya hubungan mandat hanya berada pada lingkungan jabatan antara atasan dan bawahan atau pejabat dengan pegawai.

Mandat pada dasarnya dapat diberikan pada organ pemerintahan, kecuali dilarang oleh undang-undang atau sifat kewenangannya bertentangan dengan pemberian mandat.<sup>136</sup> Mandat berdasarkan *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWb) dilarang jika berkaitan dengan wewenang untuk:

- a. mengeluarkan peraturan yang bersifat mengikat umum;
- b. mengambil suatu keputusan yang ditentukan harus diambil berdasarkan pemungutan suara;
- c. suatu keputusan yang harus dilakukan menurut prosedur pembentukan satu keputusan;
- d. memutuskan suatu surat permohonan banding untuk membatalkan atau tidak memberikan persetujuan suatu keputusan dari suatu organ pemerintahan lain.<sup>137</sup>

Dilihat dari segi kewenangannya, pada mandat tidak terjadi pengalihan wewenang karena hanya ada pelimpahan wewenang dari mandans ke mandataris. Sehingga pertanggungjawaban yuridisnya berada pada mandans, karena mandataris hanya sebagai pelaksana dari kewenangan mandans. Jika mandataris mengambil suatu keputusan, maka keputusan

---

<sup>135</sup> Ridwan, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm. 122

<sup>136</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op.Cit.*, hlm. 97

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 98

tersebut merupakan keputusan dari mandans, meskipun ditandatanganani oleh mandataris, kecuali jelas-jelas dilarang atau ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan sifat wewenangnya.<sup>138</sup>

Pasal 1 angka 24 UU No. 30 Tahun 2014 mendefinisikan mandat sebagai “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.” Pasal 14 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh mandat apabila: a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan merupakan pelaksanaan tugas rutin. Yang dimaksud dengan melaksanakan tugas rutin menurut ayat (2) adalah a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Dalam penjelasan ayat tersebut, yang dimaksud sebagai tugas rutin adalah “pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari.”

---

<sup>138</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op.Cit.*, hlm. 100 – 101

Pasal 14 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa mandat dapat diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berada di bawahnya, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan mandat, menurut Pasal 14 ayat (4) UU No. 30 Tahun 2014, mandataris harus menyebut atas nama mandans (pemberi mandat). Ayat (5) menegaskan bahwa mandans (pemberi mandat) dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan kepada mandataris melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Tanggung jawab kewenangan berada pada pemberi mandat (mandans) dan mandat dapat ditarik kembali oleh mandans ketika menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Pasal 14 ayat (6) UU No. 30 Tahun 2014. Ayat (7) Pasal 14 menegaskan bahwa mandataris tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran. Dalam penjelasan ayat tersebut, ditentukan bahwa yang dimaksud dengan keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis adalah “Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah.” Sedangkan yang dimaksud “perubahan status hukum organisasi” yakni menetapkan

perubahan struktur organisasi. Pada perubahan status hukum kepegawaian, yang dimaksud adalah melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. Serta yang dimaksud dengan perubahan alokasi anggaran adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

**Tabel 5.**  
Perbedaan Antara Delegasi dan Mandat<sup>139</sup>

|                                                         | Mandat                                                                  | Delegasi                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. Prosedur Pelimpahan                                  | Dalam hal rutin atasan-bawahan; hal biasa kecuali dilarang secara tegas | Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain; dengan peraturan perundang-undangan                                      |
| b. Tanggung jawab dan Tanggung gugat                    | Tetap pada pemberi mandat                                               | Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris                                                              |
| c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi | Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.    | Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan yang berpegang pada asas <i>contrarius actus</i> |

#### **E. Pertanggungjawaban Pemerintah**

Konsep bahwa jabatan adalah subyek hukum dan dilekati kewenangan, namun di sisi lain perbuatan hukumnya dilakukan oleh pejabat, lantas muncul pertanyaan,

<sup>139</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi ... Op.Cit*, hlm. 107

siapakah yang memikul tanggung jawab hukumnya? Pejabat atau jabatan? F.R

Bothlingk sebagaimana dikutip Ridwan menyatakan bahwa:<sup>140</sup>

“...baik wakil maupun yang diwakili adalah pelaku, namun tidak berarti keduanya mempunyai tanggung jawab. Lebih lanjut disebutkan, bahwa berkenaan dengan perbuatan hukum, jawabannya jelas. Perbuatan hukum adalah pernyataan kehendak dan tanggung jawab secara khusus tertuju kepada pihak yang kehendaknya dinyatakan, yakni pihak yang diwakili. Wakil tidak menyatakan kehendaknya sendiri, karena itu meletakkan tanggung jawab kepadanya tidak pada tempatnya. Pejabat atau wakil tidak menanggung resiko, karena ia tidak terlibat dalam pergaulan hukum untuk dirinya sendiri, tetapi untuk jabatan.”

Namun demikian, tidak serta merta semua jabatan memikul tanggung jawab. Hal ini tergantung bagaimana kewenangan atas jabatan tersebut diperoleh. Jabatan yang diperoleh atas dasar atribusi dan delegasi memikul tanggung jawab hukum karena terdapat peralihan wewenang dari *atributans* dan *delegans* ke *atributaris* dan *delegataris*. Sedangkan perolehan jabatan melalui mandat, maka yang memikul tanggung jawab hukum bukan yang diberi mandat, akan tetapi pemberi mandat, karena tidak ada peralihan wewenang dari *mandans* ke *mandataris*.<sup>141</sup>

Pertanggungjawaban hukum juga tidak selamanya hanya dibebankan kepada jabatan semata. Pejabat dapat memikul tanggung jawab, sebagaimana pendapat Kranenburg dan Vegting, ketika terdapat perbuatan melawan hukum yang dilakukan pejabat bersifat subyektif. Apabila perbuatan melawan hukum yang dilakukan pejabat bersifat obyektif, maka tanggung jawab hukum diletakkan pada jabatan.<sup>142</sup> Tanggung

---

<sup>140</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 51 – 52

<sup>141</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 52

<sup>142</sup> *Ibid*, hlm. 53

jawab jabatan terkait dengan legalitas tindakan pemerintahan yaitu berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintahan. Pejabat dapat dikenai tanggung jawab pribadi baik pidana maupun perdata ketika melakukan tindakan maladministrasi.<sup>143</sup>

“Dalam konsep hukum publik, pertanggungjawaban hukum itu berkaitan dengan penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan norma hukum, baik dalam bentuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*in strijd met een algemene verbindend voorschrift*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), nyata-nyata tidak masuk akal (*kennelijk onredelijk*), maupun ada unsur sewenang-wenang (*willekeur*), yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak warga negara. Pada dasarnya, pejabat yang telah menggunakan kewenangan yang tidak sesuai dengan norma hukum itu dibebani tanggung jawab untuk mengembalikan pada keadaan semula (*herstel in den vorige toestand*) sebelum terjadinya pelanggaran. Namun tidak semua hak-hak warga negara yang terlanggar itu dapat dikembalikan pada kondisi semula. Oleh karena itu, tanggung jawab juga dapat berupa ganti kerugian atau kompensasi khususnya dalam hal hak-hak yang berkenaan kepegawaian.”<sup>144</sup>

## **F. Tindakan Pemerintah**

### **a. Pengertian Tindakan Pemerintah**

Menurut Komisi Van Poelje dalam laporannya tahun 1972, tindakan pemerintah atau *publiek rechtelijke handelingen* (tindakan dalam hukum publik) merupakan “tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.”<sup>145</sup> Menurut Pasal 1 angka 8 UU No. 30 Tahun 2014, tindakan administrasi pemerintahan adalah “perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak

---

<sup>143</sup> *Ibid*, hlm. 54

<sup>144</sup> *Ibid*

<sup>145</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 71

melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

## **b. Jenis-Jenis Tindakan Pemerintah**

### **1) *Rechtshandelingen* dan *Feitelijke Handelingen***

Penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah mempunyai instrumen berupa perbuatan-perbuatan, yang dibagi menjadi dua golongan yaitu *rechtshandelingen* (golongan tindakan hukum) dan *feitelijke handelingen* (golongan yang bukan tindakan hukum<sup>146</sup> atau tindakan nyata<sup>147</sup>).

*Feitelijke handelingen* atau tindakan nyata adalah “tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.”<sup>148</sup> Tindakan hukum atau *rechtshandelingen* menurut RJHM Huisman sebagaimana dikutip Ridwan merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.<sup>149</sup> Dari kedua golongan tindakan hukum ini, yang menjadi cakupan bahasan hukum administrasi adalah tindakan hukum pemerintah.

### **2) Tindakan Hukum Privat dan Tindakan Hukum Publik**

---

<sup>146</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 68

<sup>147</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi* ... *Op.Cit*, hlm. 109

<sup>148</sup> *Ibid*, hlm. 109

<sup>149</sup> *Ibid*

Tindakan hukum pemerintah sendiri dibagi menjadi dua jenis yaitu tindakan hukum menurut hukum privat dan tindakan hukum publik.<sup>150</sup> Tindakan hukum pemerintah menurut hukum privat yaitu ketika pemerintah mengadakan hubungan hukum dengan subyek hukum lain yang berdasarkan hukum privat seperti jual beli, sewa menyewa dan sebagainya. Dalam hal ini terdapat dua pendapat mengenai dapat atau tidaknya pemerintah melaksanakan hubungan hukum berdasarkan hukum privat. *Pertama*, menurut Scholten sebagaimana dikutip Marbun dan Mahfud, pemerintah dalam menjalankan hubungan hukum tidak dapat menggunakan hukum privat karena sifat hukum privat mengatur hubungan hukum atas kehendak dua belah pihak dan bersifat perorangan, sedangkan hukum administrasi merupakan hukum publik yang kehendaknya berasal dari satu pihak.<sup>151</sup> *Kedua*, menurut Krabbe, Kranenburg, Vegting, Donner dan Huart, administrasi negara/ pemerintah dapat menjalankan tugasnya dalam beberapa hal berdasarkan pada hukum privat. Tetapi jika telah tersedia peraturan hukum publik yang mengatur penyelesaian persoalan khusus, maka pemerintah harus tunduk pada hukum publik tersebut.<sup>152</sup>

Kriteria untuk membedakan antara tindakan pemerintah berdasarkan hukum publik dan hukum privat, dapat menggunakan kriterium dasar untuk melakukan perbuatan atau tindakan hukum.

---

<sup>150</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 68

<sup>151</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 69

<sup>152</sup> *Ibid*, hlm. 69

Bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber, yakni: atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid*, *legal power*, *competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subjek hukum (orang atau badan hukum)... Dengan perbedaan tersebut, tanggung gugat sehubungan dengan suatu perbuatan hukum publik adalah pada pejabat (*ambtsrager*), sedangkan tanggung gugat sehubungan dengan suatu perbuatan hukum ribat yang dilakukan pemerintah adalah badan hukum (publik).<sup>153</sup>

**Tabel 6.**  
Perbedaan Perbuatan/Tindakan Hukum Publik dan Privat<sup>154</sup>

| Perbuatan Hukum Publik                            | Perbuatan Hukum Privat                                |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Jabatan<br>↓<br>Kewenangan ( <i>bevoegdheid</i> ) | Subjek hukum<br>↓<br>Kecakapan ( <i>bekwaamheid</i> ) |

Metode yang digunakan untuk membedakan tindakan pemerintah yang berdasarkan hukum publik atau hukum privat, yakni melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut dan melakukan perbedaan antara *overheid* sebagai pemerintah dan *lichaam* sebagai badan hukum.<sup>155</sup>

Metode pertama melihat pemerintah ketika bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah maka hukum publiklah yang berlaku. Sedangkan ketika pemerintah bertindak bukan kualitasnya sebagai pemerintah, maka yang berlaku adalah hukum privat, atau ketika pemerintah bertindak dalam cakupan

<sup>153</sup> Philipus M. Hadjon dkk, ... *Op.Cit*, hlm. 134 – 135

<sup>154</sup> *Ibid*, hlm. 135

<sup>155</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi* ... *Op.Cit*, hlm. 115 – 116

hukum perdata dan bukan sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, maka ia tunduk terhadap hukum privat.<sup>156</sup>

Metode kedua yaitu membedakan antara *overheid* (pemerintah) dan *lichaam* (badan hukum). Misalnya, daerah mempunyai dua peran sekaligus yaitu sebagai *overheid* dan di sisi lain juga sebagai *lichaam*. Sebagai *overheid*, daerah melaksanakan kewenangan atau tugas pemerintahan yang diberikan dan diatur oleh hukum publik. Sedangkan sebagai *lichaam*, daerah adalah wakil dari badan hukum yang dapat bertindak dalam lapangan hukum perdata dan tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum perdata.<sup>157</sup>

### **3) Tindakan Hukum Publik Bersegi Satu dan Bersegi Dua**

Tindakan hukum publik pemerintah sendiri dibagi menjadi dua jenis, yaitu tindakan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handelingen*) dan tindakan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handelingen*). Dalam hal ini, ahli berbeda pendapat mengenai ada atau tidaknya tindakan hukum publik bersegi dua. Misalnya S. Sybenga sebagaimana dikutip Marbun dan Mahfud, hanya mengakui adanya tindakan hukum publik bersegi satu, dimana hukum publik hanya berasal dari kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Menurutnya, tindakan hukum

---

<sup>156</sup> *Ibid*, hlm. 115 – 116

<sup>157</sup> *Ibid*, hlm. 116

publik bersegi dua tidak ada karena jika pemerintah melakukan perjanjian dengan swasta maka hukum yang digunakan adalah hukum privat.<sup>158</sup>

Beberapa ahli hukum lain berpendapat bahwa, terdapat tindakan hukum publik bersegi dua seperti Van der Pot, Kranenberg-Vegting, Wiarda dan Donner yang mengakui adanya perjanjian dalam hukum publik. Contohnya adalah *kortverband-contract* atau perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek.<sup>159</sup> Dalam *kortverband-contract* tersebut terdapat persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi kerja, yang dasar peraturannya adalah hukum publik, dan tidak diatur di dalam hukum perdata atau privat.<sup>160</sup>

Meskipun terdapat pandangan mengenai adanya tindakan hukum bersegi dua, namun menurut Ridwan, pada prinsipnya, pemerintah dalam menyelenggarakan tugas-tugas publik cenderung menggunakan tindakan hukum sepihak atau bersegi satu.<sup>161</sup> Hal ini dikuatkan dengan pendapat Indroharto bahwa “tindakan hukum tata usaha negara itu selalu bersifat sepihak”.<sup>162</sup> *Kortverband-contract* hanyalah suatu cara pelaksanaan tindakan pemerintah dan bukan esensi dari tindakan pemerintah itu sendiri. Menurut WF Prins sebagaimana dikutip Ridwan, yang lebih lazim ialah “pernyataan kehendak pemerintah dijadikan titik berat dalam pelaksanaannya, sedangkan kegiatan pihak yang bersangkutan, yang melahirkan awal usahanya, menjadi

---

<sup>158</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 69

<sup>159</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi* ... *Op.Cit*, hlm. 118

<sup>160</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 70

<sup>161</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi* ... *Op.Cit*, hlm. 118

<sup>162</sup> *Ibid*, hlm. 118

tergeser ke belakang, sekalipun kemudian ditentukan bahwa pihak yang bersangkutan harus menyetujui penawaran yang diberikan oleh pemerintah kepadanya.”<sup>163</sup>

### c. *Beschikking dan Regelling*

Pemerintah dalam negara hukum materiil (*welfare state*) menyelenggarakan kesejahteraan umum dibekali dengan *freies ermessen*, yaitu “kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum itu: seperti memberikan izin, melakukan pencabutan hak (*onteigening*), mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan dan sebagainya”.<sup>164</sup> *Freies ermessen* juga tercakup makna “membuat peraturan tentang tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan”, yang disebut juga sebagai *discretionary power*.<sup>165</sup>

Konsekuensi adanya *freies ermessen* di bidang peraturan perundang-undangan yaitu “adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah sehingga keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu, pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen.”<sup>166</sup> Menurut Donner, tugas pembentukan perundang-undangan oleh administrasi negara, diberikan berdasarkan lembaga “delegasi” atau pelimpahan tugas

---

<sup>163</sup> *Ibid*, hlm. 119

<sup>164</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 46

<sup>165</sup> *Ibid*, hlm. 46

<sup>166</sup> *Ibid*, hlm. 46

kepada administrasi negara yang biasa disebut dengan delegasi perundang-undangan.<sup>167</sup>

Menurut E. Utrecht sebagaimana dikutip Marbun dan Mahfud, implikasi *freies ermessen* dalam bidang perundang-undangan yang bisa dimiliki pemerintah yaitu:<sup>168</sup>

*Pertama, kewenangan atas inisiatif sendiri* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang tanpa meminta persetujuan parlemen lebih dulu (lihat Pasal 22 UUD 1945 sebagai contoh). *Kedua, kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari Undang-Undang yang berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada di dalam satu Undang-Undang (lihat Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).

Selain inisiasi dan delegasi, kewenangan pembentukan perundang-undangan oleh pemerintah juga mencakup *droit function*. *Droit function* yaitu menafsirkan bagian isi peraturan perundang-undangan yang masih bersifat enunsiatif atau enumeratif.<sup>169</sup>

#### **G. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Perkembangan negara hukum modern (*welfare state*) menuntut pemerintah atau administrasi negara untuk menyelenggarakan pemerintahan secara aktif. Tugas administrasi negara tentu saja terus berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin beragam. Dalam menjalankan roda pemerintahan tersebut, pemerintah diberikan wewenang berupa *freies ermessen* atau *discretionare* yang menuntut pemerintah menyelesaikan persoalan secara tiba-tiba, tidak diatur oleh

---

<sup>167</sup> *Ibid*, hlm. 71

<sup>168</sup> *Ibid*, hlm. 46 – 47

<sup>169</sup> *Ibid*, hlm. 55 – 56

hukum namun tetap harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral. Untuk menghindari pemerintah melakukan tindakan sewenang-wenang yang akan merugikan warga negara, maka muncullah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Awal kemunculannya di Belanda pada tahun 1950 oleh panitiande Monchy yang dikenal dengan *algemene baginselen van behoorlijk bestuur*.<sup>170</sup> Di Indonesia, pada perkembangannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dpositifkan atau dinormakan melalui UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Menurut Pasal 1 angka 17 UU No. 30 Tahun 2014, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) didefinisikan sebagai “prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.” Dalam UU No. 30 Tahun 2014 sendiri, disebutkan terdapat 8 jenis AAUPB, namun berdasarkan Pasal 10 ayat (2) disebutkan bahwa asas-asas di luar 8 itu dapat diterapkan sepanjang dapat dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Berikut AAUPB yang diatur di dalam UU No. 30 Tahun 2014 Pasal 10 ayat (1) beserta penjelasannya.

### **1. Asas Kepastian Hukum**

“Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.”

---

<sup>170</sup> Lihat SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cet Ketiga (Revisi), (Yogyakarta: FH UII Press, Juni 2011), hlm. 365 – 368

## **2. Asas Kemanfaatan**

“Manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.”

## **3. Asas Ketidakberpihakan**

“asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan /atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.”

## **4. Asas Kecermatan**

“asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.”

## **5. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan**

“asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.”

## **6. Asas Keterbukaan**

“asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.”

## **7. Asas Kepentingan Umum**

“asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.”

## **8. Asas Pelayanan yang Baik**

“asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain delapan AAUPB yang dinormakan di dalam UU Administrasi Pemerintahan, beberapa pakar merumuskan jenis-jenis AAUPB. Misalnya, SF Marbun, merumuskan AAUPB dalam 17 asas, diantaranya asas persamaan; asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan; asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang; asas ganti rugi karena kesalahan; asas kecermatan; asas kepastian hukum; asas kejujuran dan keterbukaan; asas larangan menyalahgunakan wewenang; asas larangan sewenang-wenang; asas kepercayaan atau pengharapan; asas motivasi; asas kepantasan atau kewajaran; asas pertanggungjawaban; asas

kepekaan; asas penyelenggaraan kepentingan umum; asas kebijaksanaan dan asas iktikad baik.<sup>171</sup>

## **H. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Ilmu hukum membagi antara undang-undang dalam arti material dan dalam arti formal. Dalam arti material, “undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.”<sup>172</sup> Undang-undang dalam arti material inilah yang disebut Bagir Manan sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>173</sup> Sedangkan, undang-undang dalam arti formal yaitu “keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum”.<sup>174</sup> Perbedaan antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya terletak pada cara pembentukannya, yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>175</sup>

Menurut Hamid S. Attamimi, “perundang-undangan (*legislation, gezetsgebung, wetgeving* atau *wettelijkeregels*) adalah peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian atau delegasian undang-undang.”<sup>176</sup>

---

<sup>171</sup> Lihat *Ibid*, hlm. 287 – 420

<sup>172</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992), hlm. 3

<sup>173</sup> *Ibid*

<sup>174</sup> *Ibid*, hlm. 4

<sup>175</sup> *Ibid*

<sup>176</sup> SF Marbun, *Peradilan ... Op.Cit*, hlm. 245

Suatu peraturan perundang-undangan membutuhkan tiga aspek agar kekuatan berlaku yang baik, yaitu aspek filosofis, yuridis dan sosiologis. Dasar yuridis (*juridische gelding*) penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:

*Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau badan yang tidak berwenang maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Sehingga, setiap pembuatnya harus menunjukkan kewenangan membuat suatu peraturan perundang-undangan.<sup>177</sup>

*Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk akan menjadi alasan pembatalan peraturan perundang-undangan. Misalnya, amanat undang-undang suatu aturan harus diatur di peraturan pemerintah. Sehingga hanya peraturan pemerintahlah yang bias mengatur hal tersebut. Ketika hal tersebut diatur di dalam peraturan presiden maka peraturan presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Bagir Manan, ... *OpCit*, hlm. 14

<sup>178</sup> *Ibid*, hlm. 14

*Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Ketika tata cara tersebut tidak diikuti maka suatu peraturan perundang-undangan dapat batal demi hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>179</sup> *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>180</sup>

Dasar filosofis suatu peraturan perundang-undangan harus mencerminkan cita hukum atau *rechtsidee* yang tumbuh dari sistem nilai dan hal-hal yang berkaitan dengan inti atau hakikat sesuatu. Adakalanya sistem nilai tersebut telah terbentuk menjadi suatu filsafat resmi seperti Pancasila.<sup>181</sup>

Dasar sosiologis (*sociologische gelding*) menggambarkan kenyataan hidup yang ada di masyarakat yang dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi.<sup>182</sup> Sebagaimana Bagir Manan mengutip Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka, terdapat dua landasan teoritis dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu *satu*, teori kekuasaan (*machttheori*) yang menyatakan bahwa berlakunya hukum karena paksaan penguasa terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat. *Dua*, teori pengakuan (*anerkennungstheori*) yakni berlakunya hukum berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum tersebut berlaku.<sup>183</sup>

Merancang suatu peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Van der Vlies membedakan

---

<sup>179</sup> *Ibid*, hlm. 15

<sup>180</sup> *Ibid*

<sup>181</sup> *Ibid*, hlm. 17

<sup>182</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>183</sup> *Ibid*, hlm. 16

asas-asas formal dan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>184</sup> Asas-asas formal meliputi:<sup>185</sup>

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*)
- 3) Asas perlunya peraturan (*het noodzakelijkeheidsbeginsel*)
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- 5) Asas consensus (*het beginsel van de consensus*)

Sedangkan asas-asas material meliputi:<sup>186</sup>

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*)
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van kenbaarheid*)
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkeheidsbeginsel*)
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Peraturan perundang-undangan secara yuridis didefinisikan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

UU No. 12 Tahun 2011 membagi jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menjadi delapan sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945),

---

<sup>184</sup> *Ibid*, hlm. 19

<sup>185</sup> *Ibid*, hlm. 19-20

<sup>186</sup> *Ibid*, hlm. 20

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR),
3. Undang-Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
4. Peraturan Pemerintah (PP),
5. Peraturan Presiden (Perpres),
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain tujuh jenis peraturan perundang-undangan tersebut, Pasal 8 No. 12 Tahun 2011 juga mengatur mengenai peraturan perundang-undangan yang dibentuk secara delegasi. Cakupan peraturan perundang-undangan tersebut yaitu peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Menurut Pasal 8 ayat (2), peraturan-peraturan tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali menggunakan pendelegasian kewenangan, dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ke yang lebih rendah. Hal ini terjadi karena dua hal, yaitu adanya kewenangan atribusi atau kewenangan delegasi.

“**Kewenangan atribusi** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegheid*) adalah **pemberian atau penciptaan kewenangan** membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau oleh *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan. **Kewenangan delegasi** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*)

adalah **pelimpahan kewenangan** membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pelimpahan kewenangan tersebut sering kali harus dilakukan oleh karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena sifatnya yang mudah untuk berubah, atau bersifat terlalu teknis.”<sup>187</sup>

Terdapat dua jenis peraturan yang dibentuk oleh pemerintah, yang pertama yaitu bersifat kolegal yaitu peraturan yang dibentuk bersama dengan lembaga legislatif seperti undang-undang dan peraturan daerah; dan bersifat mandiri yakni peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh administrasi sendiri tanpa keterlibatan lembaga lain.<sup>188</sup>

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk secara mandiri oleh pemerintah biasa disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang didelegasikan (*delegated legislation*) atau berdasarkan kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*). Sebab, pembentuk dari peraturan perundang-undangan tersebut bukanlah *original legislator* seperti DPR, MPR, maupun pemerintah daerah dan DPRD, melainkan pejabat-pejabat lembaga eksekutif yang membentuk peraturan pelaksana dari aturan yang lebih tinggi.

Dalam hal ini, yang dimaksud dengan peraturan yang didelegasikan atau peraturan delegasi yakni pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>187</sup> Maria Farida Indrati Suprpto S., *Ilmu Perundang-undangan; Proses dan Teknik Penyusunan 2*, Edisi Revisi, (Sleman: Penerbit PT Kanisius, 2020), hlm. 215 – 216

<sup>188</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 64

lebih rendah.<sup>189</sup> Peraturan delegasi ini diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah.<sup>190</sup> Peraturan yang dibuat secara mandiri oleh pemerintah di Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Walikota, dan Peraturan Kepala Desa.<sup>191</sup>

Beberapa ilmuwan hukum juga menyebut peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah sebagai *subordinate legislation*.

“Semua aspek pengaturan dan penetapan hukum dalam rangka pelayanan umum (*public services*) oleh para pejabat administrasi publik atau pejabat administrasi negara (*public administration*) dalam bidang tersebut merupakan persoalan hukum administrasi negara. Oleh karena itu, keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh para pejabat di bidang-bidang tersebut disebut sebagai K-TUN atau keputusan tata usaha negara yang bersifat penetapan administrative (*beschikking*). Terhadap keputusan-keputusan semacam ini dapat diajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN). Sedangkan, terhadap semua regulasi (*regulation*) atau prouk peraturan (*regels*) yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tersebut sebagai *subordinate legislations* dapat diajukan gugatan *judicial review* langsung ke Mahkamah Agung sesuai ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.”<sup>192</sup>

Salah satu ilmuwan hukum yang menggunakan istilah *subordinate legislation* yakni BL Jones. *Subordinate legislations* ini merupakan pembentukan peraturan

---

<sup>189</sup> Lihat Maria Farida Indrati Suprpto S., *Ilmu Perundang-undangan; Proses dan Teknik Penyusunan 2, ... Op.Cit*, hlm. 215 – 216

<sup>190</sup> Muhamad Saleh, “Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Tesis*, Program Magister Hukum Fakultas Hukum UII, 2020, hlm. 6

<sup>191</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum ... Op.Cit*, hlm. 67 – 68

<sup>192</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 87

perundang-undangan oleh administrasi negara (*executive law-making*) yang mulai muncul pada abad ke 19 sebagai bentuk kesadaran parlemen akan pentingnya pembentukan peraturan perundang-undangan yang terperinci tentang persoalan administratif kepada departemen-departemen di pemerintah pusat.<sup>193</sup> BL Jones memberikan penjabaran mengenai justifikasi sekaligus kritik terhadap *subordinate legislation*. Berikut tabel yang akan menjelaskan hal tersebut:

**Tabel 7.**

Justifikasi dan Kritik terhadap *Subordinate Legislations*<sup>194</sup>

| <b>Justifikasi adanya <i>Subordinate Legislations</i></b>                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Kritik atas <i>Subordinate Legislations</i></b>                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Di negara modern, beban legislasi di parlemen sangat banyak sehingga tidak ada waktu ataupun personalia yang memperhatikan perkara yang mendetail/rinci. Sebab fokus parlemen ada pada kebijakan-kebijakan umum dalam legislasi.</b>                                                     | Seringkali pengaturan yang detail menjadi perhatian utama bagi pihak yang terdampak langsung. Beberapa detail dapat menimbulkan kontroversi |
| <b>Terkadang, pokok bahasan suatu undang-undang terlalu bersifat teknis untuk dibahas di Parlemen. Sehingga legislatif perlu mempercayakannya pada Menteri untuk menggunakan jasa saintis atau ahli. Di beberapa kasus, skema pengaturan yang detail kurang sesuai dibahas di parlemen.</b> | Kontrol terhadap <i>subordinate legislation</i> masih belum adekuat, baik dari parlemen maupun yudisial.                                    |
| <b>Kekuasaan legislasi oleh subordinat/pemerintah (<i>subordinate legislative power</i>) dapat memberikan respon yang lebih</b>                                                                                                                                                             | Publikasi dan akses <i>subordinate legislations</i> oleh public yang kurang memuaskan.                                                      |

<sup>193</sup> BL Jones, *Garner's Administrative Law*, Seventh Edition, (London and Edinburgh: Butterworths, 1989), hlm.53

<sup>194</sup> Diolah dari *Ibid*, hlm. 54 – 57

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| cepat terhadap keadaan yang tidak terduga. Sedangkan legislasi oleh parlemen tidak menyediakan ruang untuk setiap kemungkinan, maupun <i>trial and error</i> yang mungkin tidak dapat terelakkan dalam berbagai skema administrasi yang baru.                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                 |
| Kekuasaan legislasi oleh subordinat/pemerintah ( <i>subordinate legislative power</i> ) menyediakan sarana untuk memberlakukan suatu Undang-Undang pada waktu yang dianggap tepat oleh pemerintah sendiri. Dengan ini, pemerintah diberi ruang yang cukup untuk menyiapkan sistem untuk menerapkan ketentuan dari undang-undang, juga memungkinkan untuk mengambil langkah yang adekuat dalam membentuk aturan pelaksanaannya untuk disebarluaskan kepada publik yang mungkin terdampak. | Proses pembentukan <i>subordinate legislation</i> yang secara <i>drafting</i> kurang memuaskan. |
| <i>Subordinate legislation</i> memungkinkan untuk mengubah undang-undang parlemen. Dalam konteks ini perlu dicatat bahwa dalam praktik Menteri dapat mencabut atau mengubah peraturan dari undang-undang daerah yang bertentangan dengan undang-undang yang baru.                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                 |

Beberapa contoh *subordinate legislation* yakni *aregulations, orders, directions, rules* atau peraturan yang dibentuk oleh pengambil kebijakan aktual seperti Menteri, *orders of local authorities* atau peraturan yang dibuat oleh penguasa local/daerah, *byelaws* yang dibentuk oleh otoritas lokal, perusahaan public, bahkan badan non-pemerintahan independent dengan syarat khusus serta *sub-delegated*

*legislation* atau peraturan yang didelegasikan oleh *subordinate law-maker*.<sup>195</sup>

Sedangkan untuk mengontrol *subordinate legislation* ini menggunakan kekuasaan parlemen dan yudikatif.<sup>196</sup>

Peraturan perundang-undangan dalam penelitian ini akan mengacu pada dua istilah tersebut, yakni *delegated legislations* atau *subordinate legislations*. Kedua konsep tersebut menekankan pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dibentuk oleh pemerintah atau kekuasaan administratif.

---

<sup>195</sup> *Ibid*, hlm. 58 – 59

<sup>196</sup> Lihat *Ibid*, hlm. 65 – 74

### BAB III

#### **ANALISIS KEABSAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG DIBENTUK OLEH PEJABAT SEMENTARA SERTA DESAIN PENGATURAN PEJABAT SEMENTARA DALAM MEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

##### **A. Analisis Keabsahan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk oleh Pejabat Sementara Berdasarkan Konsep Kewenangan dan Teori Perundang-Undangan**

Terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan akan berdampak luas kepada masyarakat, karena sifat normanya yang mengikat umum<sup>197</sup> dan berlaku keluar dan ditujukan kepada masyarakat umum.<sup>198</sup> Selain itu, menurut Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip Marbun, peraturan perundang-undangan dapat memuat sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi administratif bagi pelanggar ketentuannya.<sup>199</sup>

“... sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas-jelas mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk hanya dapat dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya harus dilakukan dengan persetujuan rakyat atau dengan persetujuan wakil-wakilnya, Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggaran ketentuannya apabila hal itu secara tegas diatribusikan oleh undang-undang...”<sup>200</sup>

Dalam *delegated legislation* atau *subordinate legislations* tidak dapat memuat sanksi pidana, sebagaimana diatur di dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 12 Tahun

---

<sup>197</sup> Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>198</sup> Lihat SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op.Cit*, hlm. 258

<sup>199</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I... Op.Cit*, hlm. 245

<sup>200</sup> Lihat SF. Marbun, *“Hukum Administrasi Negara I”*, Cet. II Revisi, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 245, lihat juga pada halaman 257

2011. Pencantuman sanksi pidana hanya boleh dicantumkan di dalam peraturan delegasi apabila ada perintah secara tegas dari undang-undang.<sup>201</sup> Namun demikian, adanya unsur mengikat umum dan berdampak luas serta diperbolehkannya memuat sanksi, maka pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara sudah seharusnya ditinjau kembali.

#### **1. Teori Kewenangan Menilai Keabsahan Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk oleh Pejabat Sementara**

Pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pejabat, baik pejabat definitif maupun pejabat sementara, merupakan bagian dari bentuk tindakan pemerintah.<sup>202</sup> Akan tetapi, secara kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan antara pejabat definitif dengan pejabat sementara, tentu saja berbeda. Sebab, pejabat definitif memperoleh wewenangnya secara atributif, sedangkan pejabat sementara seperti pelaksana tugas, pelaksana harian dan penjabat sementara Kepala Daerah memperoleh wewenangnya secara mandat. Berikut tabel jenis-jenis pejabat sementara yang diatur di beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia.

**Tabel 8.**

Tabel Jenis-Jenis Pejabat Sementara dan Batasan Wewenangan

| No. | Jabatan | Dasar Hukum | Batasan Wewenang |
|-----|---------|-------------|------------------|
|-----|---------|-------------|------------------|

---

<sup>201</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 70

<sup>202</sup> Lihat SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 46 – 47, 71

|    |                                      |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Plt Menteri<br>Ad Interim<br>Menteri | - Konvensi<br>Ketatanegaraan <sup>203</sup>                             | - Tidak diatur spesifik.<br>Hanya berdasarkan<br>Pasal 14 ayat (7) UU<br>No. 30 Tahun 2014,<br>yakni tidak dapat<br>mengambil Kebijakan<br>strategis sebagaimana<br>diatur di dalam                                                                                                                                                                                                       |
| 2. | Plh Kepala<br>Daerah                 | - Pasal 65 dan<br>Pasal 66 dan<br>penjelasan UU<br>No. 23 Tahun<br>2014 | - Dijabat oleh Wakil<br>Kepala Daerah ketika<br>Kepala Daerah<br>menjalani masa tahanan<br>atau berhalangan<br>sementara. Tugas dan<br>wewenang sama dengan<br>Kepala Daerah.<br>- Dijabat oleh sekretaris<br>daerah apabila Kepala<br>Daerah dan Wakil<br>Kepala Daerah<br>menjalani masa tahanan<br>atau berhalangan<br>sementara. Sekda<br>sebagai plh berwenang<br>untuk melaksanakan |

<sup>203</sup> Lihat <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d95ab40ecacd/pakar--pengangkatan-plt-menteri-kebiasaan-ketatanegaraan/?page=2> “Pakar: Pengangkatan Plt Menteri Kebiasaan Ketatanegaraan” akses 6 Juli 2021

|    |                  |                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                  |                                                                                                                                                                              | tugas sehari-hari Kepala Daerah, yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya.                                                                                                                                                                                                   |
| 3. | Pj Kepala Daerah | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UU No. 23 Tahun 2014</li> <li>- Pasal 130, Pasal 131 dan Pasal 132A, PP No. 6 Tahun 2005 <i>jo.</i> PP No. 49 Tahun 2008</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan mutasi pegawai</li> <li>- Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya</li> <li>- Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya</li> <li>- Membuat kebijakan yang bertentangan</li> </ul> |

|    |                   |                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                   |                                                                                                                                                           | <p>dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.</p> <p>Kecuali telah mendapat izin tertulis dari Menteri dalam Negeri.</p>                                                                                                                                                                                                                              |
| 4. | Pjs Kepala Daerah | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UU No. 30 Tahun 2014</li> <li>- Permendagri No. 1 Tahun 2018 <i>jo.</i> Permendagri No. 74 Tahun 2016</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah definitif berhalangan sementara karena cuti di luar tanggungan negara yaitu kampanye.</li> </ul> <p>Tugas dan wewenang :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah</li> <li>- Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat</li> <li>- Memfasilitasi</li> </ul> |

|  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | penylenggaraan<br>pemilihan Kepala<br>Daerah dan menjaga<br>netralitas PNS<br>- Melakukan<br>pembahasan<br>rancangan Perda<br>dan dapat<br>menandatangani<br>Perda dengan<br>persetujuan tertulis<br>Mendagri<br>- Melakukan<br>pengisian pejabat<br>setelah mendapat<br>persetujuan tertulis<br>Mendagri. |
|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Tabel di atas menunjukkan variasi kewenangan pejabat sementara yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam konteks kewenangan Plh Kepala Daerah yang dijabat oleh Wakil Kepala Daerah karena Kepala Daerah berhalangan sementara, wewenang yang dimiliki oleh plh dapat dikatakan sama dengan Kepala Daerah definitif sebagaimana diatur di dalam Pasal 65 dan Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2014. Peraturan ini sebenarnya beririsan dengan PP No. 6 Tahun 2005 *jo.* PP No. 49 Tahun 2008, yang sama-sama mengatur mengenai wewenang Plh Kepala

Daerah yang diisi oleh Wakil Kepala Daerah. Perbedaannya adalah, dalam PP No. 6 Tahun 2005 *jo.* PP No. 49 Tahun 2008, mengatur mengenai halangan Kepala Daerah karena terjerat kasus pidana. Sedangkan dalam Pasal 65 dan Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2014, terdapat “halangan sementara” yang bukan bagian dari “menjalani masa tahanan” seperti sakit yang masih memungkinkan untuk sembuh.

Kepala Daerah yang berhalangan sementara lalu digantikan oleh plh yang dijabat oleh wakil Kepala Daerah, wewenang plh menurut hemat penulis tidak lantas 100% sama dengan Kepala Daerah definitif. Meskipun dalam UU No. 23 Tahun 2014, plh oleh wakil Kepala Daerah diberikan tugas dan wewenang yang sama dengan Kepala Daerah, namun dalam Pasal 65 ayat (7), disebutkan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud ayat (4) dan (6) diatur di dalam peraturan pemerintah.” Sedangkan hingga saat ini, Peraturan Pemerintah tersebut masih mengacu pada PP No. 6 Tahun 2005 *jo.* PP No. 49 Tahun 2008 yang masih mengatur mengenai Penjabat Kepala Daerah karena alasan berhenti atau diberhentikan maupun karena terjerat kasus pidana, namun tidak termasuk berhalangan sementara di luar konteks itu. Oleh karena itu, pengaturan mengenai wewenang Plh oleh Wakil Kepala Daerah tetap tidak lepas dari peraturan perundang-undangan terkait yakni UU No. 30

Tahun 2014 tentang Plh. Artinya, Plh Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah tetap terbatas pada pengambilan kebijakan strategis.

Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran.” Sebagaimana dijelaskan di dalam penjelasan Pasal 14 ayat (7), maksud dari tindakan yang bersifat strategis merujuk pada tindakan pemerintah yang mempunyai dampak besar, contohnya seperti perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Selain itu, tindakan tersebut juga tidak boleh mengubah status hukum organisasi seperti perubahan struktur organisasi, dan status hukum kepegawaian seperti pengangkatan, pemindahan, maupun pemberhentian pegawai. Perubahan alokasi anggaran yang sudah ditetapkan juga tidak diperkenankan.

Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014 dapat juga dipahami bahwa mandataris dapat melakukan tindakan atau mengeluarkan keputusan sepanjang: 1. tindakan atau keputusan itu tidak bersifat strategis; 2. tindakan atau keputusan tersebut bersifat strategis yang tidak berdampak pada status

hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.<sup>204</sup> Pembentuk undang-undang ini sejatinya telah memberikan batasan yang ‘hampir pasti’ yaitu pada perubahan status hukum aspek organisasi, kepegawaian dan anggaran.<sup>205</sup> Namun demikian, pembahasan mengenai batasan kewenangan mandataris masih terbuka ruang interpretasi pada kajian keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis.

Mengapa pejabat sementara tidak diperkenankan mengambil kebijakan strategis? Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan harus berdasarkan pada asas legalitas. Artinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pemerintah harus berdasarkan legitimasi peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan strategis, terutama dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus mendapatkan wewenangnya secara atributif. Wewenang atributif dianggap sebagai kewenangan asli (*originaire bevoegheid*) karena atribusi berarti menciptakan wewenang yang sebelumnya tidak ada.<sup>206</sup> Penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis.<sup>207</sup> Penerima wewenang atribusi ini kemudian dapat melimpahkan wewenangnya melalui mandat.

---

<sup>204</sup> Muhammad Yasin dkk, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, (Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI – CSGAR): 2017), hlm. 96

<sup>205</sup> *Ibid*

<sup>206</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 42

<sup>207</sup> *Ibid*, hlm. 42

Wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan oleh pemerintah atau administrasi sejatinya bersifat atributif atau diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada jabatan tertentu, seperti menteri atau Kepala Daerah. Sehingga, pejabat sementara sejatinya tidak diberikan wewenang secara langsung oleh peraturan perundang-undangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Selain itu, sifat sementara yang disandang pejabat sementara, juga menjadi problem apabila ia diberi wewenang yang luas dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Sebab, dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat rencana kerja pemerintahan yang telah ada pakem anggaran. Ketika terdapat peraturan perundang-undangan baru yang dibentuk pejabat sementara, apalagi yang bersifat strategis, maka akan berdampak pada pengalokasian anggaran dan bertentangan dengan kebijakan pejabat definitif sebelumnya. Sedangkan legitimasi kekuasaan dan tanggung jawab secara yuridis berada pada pejabat sebelumnya atau atasan jabatannya.

Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014 hampir senada dengan UU No. 30 Tahun 2014, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 65 ayat (6),. Pasal 65 UU No. 32 Tahun 2014 mengatur mengenai sekretaris daerah yang menjabat menjadi pelaksana harian dari kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berhalangan sementara. Pasal 65 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa “Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris

daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah.” Penjelasan pasal tersebut membatasi ruang kewenangan dan sekda selaku pelaksana harian yaitu “...tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya.” Kedua UU tersebut sama-sama mengatur bahwa pelaksana harian, tidak diperkenankan mengambil kebijakan yang bersifat strategis.

Ketentuan mengenai mandat di dalam UU No. 30 Tahun 2014 ini sejatinya mirip dengan AWB Belanda. Akan tetapi pengaturan mandat di dalam UU No. 30 Tahun 2014 yang berkaitan dengan batasan kewenangan mandataris masih kurang luas. Sedangkan di dalam AWB (*Alegemene Wet bestuursrecht*) Belanda, batasan tersebut lebih luas.<sup>208</sup>

“Bagaimanapun juga mandat itu tidak diberikan jika itu mengenai kewenangan: a) untuk menentukan peraturan-peraturan yang mengikat umum, kecuali jika pada pemberian kewenangan itu dilengkapi dengan pemberian mandat itu; b) untuk mengambil suatu keputusan yang ditentukan bahwa keputusan itu harus diambil dengan suara terbanyak atau bersifat prosedur pembentukan keputusan yang diatur bertentangan dengan pemberian mandat itu; c) untuk mengambil keputusan atas suatu permohonan banding; d) untuk membatalkan atau untuk tidak memberikan persetujuan suatu keputusan dari suatu organ pemerintah lain.”<sup>209</sup>

R.J.H.M Huisman menyebutkan karakteristik dari mandat yaitu :

“*Pertama*, perintah untuk melaksanakan (*opracht tot uitvoering*); *Kedua*,

---

<sup>208</sup> Muhammad Yasin dkk, ... *Op.Cit*, hlm. 95

<sup>209</sup> *Ibid*, hlm. 95

kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat (*mandans*); *Ketiga*, tidak terjadi peralihan tanggung jawab; *Keempat*, tidak harus berdasarkan undang-undang (*geen wettelijke basis vereist*); *Kelima*, dapat tertulis, dapat pula secara lisan (*kan schriftelijk, mag ook mondeling*).<sup>210</sup> Berdasarkan hal tersebut maka pihak penerima mandat atau mandataris bukanlah pemegang kewenangan sesungguhnya. Sehingga konsekuensi yang muncul dalam hubungan mandat ini, yakni mandataris tidak memiliki kewenangan diskresi atau *freies ermessen* dalam menjalankan tugas-tugas yang diperintahkan oleh mandans.<sup>211</sup>

Apabila ditelaah lebih lanjut, *freies ermessen* juga berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan Mahfud dan Marbun bahwa

"Adanya *freies Ermessen* ini mempunyai konsekwensinya sendiri di bidang perundang-undangan, yakni adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah sehingga keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu, pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen. Menurut E. Utrecht, ada beberapa implikasi dalam bidang perundang-undangan yang bisa dimiliki pemerintah berdasarkan *freies Ermessen*, yaitu: *Pertama*, kewenangan atas inisiatif sendiri yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang

---

<sup>210</sup> Ridwan, "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara", *Jurnal Hukum* No. 22 Vol 10 (Januari 2003), hlm. 34

<sup>211</sup> *Ibid.* Konteks di dalam jurnal ini, penulis mengkhususkan pada sumber wewenang mandat antara Presiden dengan Menteri. "...menteri hanyalah pihak yang menjalankan perintah baik perintah tertulis maupun lisan, bukan pemegang kewenangan sesungguhnya... Karena Menteri secara yuridis bukanlah pemegang kewenangan, maka konsekuensi yang muncul dalam hubungan mandat adalah bahwa Menteri (mandataris) tidak memiliki kewenangan diskresi atau *freies ermessen* dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh mandans..."

tanpa meminta persetujuan parlemen lebih dulu (lihat Pasal 22 UUD 1945 sebagai contoh). *Kedua, kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD* yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari Undang-Undang yang berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada di dalam satu Undang-Undang (lihat Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).”<sup>212</sup>

Sehingga *freies ermessen* juga diterapkan oleh administrasi negara dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Materi diskresi atau *freies Ermessen* berupa peraturan kebijakan yang dituangkan dalam ‘bentuk’ peraturan perundang-undangan, meskipun masih terdapat perdebatan, akan tetapi tulisan ini fokus pada ‘bentuknya’ yang oleh UU No. 12 Tahun 2011 dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Misalnya, Permendagri No. 4 Tahun 1976 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Urusan-urusan dari Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II. Permendagri ini merupakan peraturan kebijakan (berisi diskresi) yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>213</sup> Meskipun berisi diskresi, akan tetapi bentuknya merupakan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam faktanya banyak diskresi (peraturan kebijakan) yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan karena tidak didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, ... *Op.Cit*, hlm. 46 – 47

<sup>213</sup> Victor Imanuel W. Nalle, “Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Refleksi Hukum*, Vol. 10 No. 1 (2016), hlm. 8

<sup>214</sup> *Ibid*, hlm. 13

Contoh lain misalnya adalah peraturan menteri. Dalam UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa adanya peraturan perundang-undangan, seperti peraturan menteri yang dibentuk atas dasar kewenangan. Secara teoritik, peraturan menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dikategorikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidregels*).<sup>215</sup> Meski demikian, bentuk peraturan menteri atau peraturan perundang-undangan lain yang ditetapkan berdasarkan wewenangnya, tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011. Oleh karenanya, valid apabila peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya peraturan delegasi, juga merupakan bagian dari *freies Ermessen* pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, maka pejabat sementara selaku mandataris, seharusnya tidak berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. *Pertama*, karena mandataris bukanlah pemegang kewenangan sesungguhnya, sehingga tidak berwenang untuk melakukan tindakan diskresi atau *freies ermessen* yang didalamnya tercakup pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, jika mengacu pada UU No. 30 Tahun 2014, yang sejatinya mirip dengan AWb Belanda, maka sebaiknya pembatasan kewenangan pejabat sementara selaku mandataris diperluas seperti dalam

---

<sup>215</sup> Lihat Bilal Dewansyah, “Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5264d6b08c174/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan> akses 6 Juli 2021

AWB Belanda. Salah satunya adalah batasan untuk menentukan atau membentuk peraturan-peraturan yang mengikat umum. Menurut hemat penulis, dalam UU No. 30 Tahun 2014 Pasal 14 ayat (7) disebutkan bahwa plh atau plh dilarang memindahkan atau memberhentikan pegawai yang sifatnya internal lembaga, akan tetapi dalam UU tersebut justru tidak ada pembatasan secara khusus bagi mandataris dalam membentuk suatu peraturan yang akan berdampak keluar/umum (*regelling*) dan mengikat masyarakat luas.

J.B.J.M ten Berge menekankan bahwa mandat merupakan bentuk hukum dimana organ pemerintah memberikan tugas kepada seseorang untuk mengambil keputusan untuk dan atas nama organ pemerintah tersebut. Tanggung jawab atas tindakan mandataris berada pada organ pemerintah yang memberikan tugas itu.<sup>216</sup> Sehingga, jabatan yang menjalankan kewenangannya berdasarkan mandat akan berbeda dengan jabatan yang kewenangannya berdasarkan atribusi dan delegasi. Jabatan yang menjalankan kewenangannya berdasarkan atribusi dan delegasi menjadi pihak yang memikul tanggung jawab hukumnya sendiri.<sup>217</sup> Pada jabatan yang menjalankan kewenangannya berdasarkan mandat, mandataris tidaklah dilekati wewenang, sehingga konsekuensi yuridisnya adalah mandataris tidak

---

<sup>216</sup> Lihat Nandang Alamsyah Deliarnoor dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, (Bandung: Unpad Press, tanpa tahun), hlm. 25

<sup>217</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 52

memikul tanggung jawab hukum, karena tanggung jawab hukum tersebut melekat pada mandans, kecuali mandataris melakukan maladministrasi.<sup>218</sup>

Sifat jabatan yang sementara tersebut, menyebabkan pejabat penerima mandat (pejabat sementara) tidak perlu dilantik dan disumpah jabatannya. Hal ini berdasarkan SK Kepala Badan Kepegawaian Negara No. K/26-30/V.20-3/99 tanggal 5 Februari 2016 poin ke 4 “*Pegawai Negeri Sipil yang diperintahkan sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya*” dan poin ke 5 “*Penunjukan Pegawai Negeri Sipil sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas tidak perlu ditetapkan dengan keputusan melainkan cukup dengan Surat Perintah dari Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat.*”

Dilihat dari sifat wewenang dan tanggung jawab mandataris sebagaimana disebutkan di atas, maka peraturan perundang-undangan yang dibentuk mandataris/pejabat sementara sejatinya tidak mempunyai basis wewenang yang kuat karena tidak ada pelimpahan wewenang dalam mandat. Sedangkan, pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan wewenang pejabat untuk membentuk peraturan dengan materi muatan yang berdampak penting dan luas atas inisiatifnya sendiri.

Pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara dengan demikian dapat dikatakan sebagai tindakan pemerintah yang tidak berdasarkan wewenang atau *onbevoegdheid*. Menurut FR Bothlink sebagaimana

---

<sup>218</sup> Nandang Alamsyah Deliarnoor dkk, ... *Op.Cit*, hlm. 27

dikutip Ridwan, tindakan pemerintah yang tidak berdasarkan wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan (*onbevoegdheid van de besturer*) mempunyai tiga kategori, yaitu:<sup>219</sup>

1. Melakukan tindakan yang tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya, seperti membeli sesuatu atas nama kelompok kerjanya, sedangkan sebenarnya pejabat tersebut tidak diperbolehkan membeli.
2. Melakukan tindakan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya, tetapi di luar pelaksanaan tugas. Misalnya menteri pendidikan boleh membeli perangkat pendidikan, tetapi tidak dapat membeli peluru.
3. Melakukan tindakan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya di dalam pelaksanaan tugas, tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang diwajibkan untuk pelaksanaan selanjutnya. Contohnya pemerintah kabupaten membeli sesuatu tanpa berpedoman pada keputusan dewan yang terkait dengan pembelian sesuatu itu.

Berdasarkan kategori tersebut, pejabat sementara selaku mandataris yang membentuk peraturan perundang-undangan terutama yang bersifat strategis dapat dikatakan *onbevoegdheid* karena melakukan tindakan yang tidak sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepadanya. Sehingga, konsekuensi dari hal tersebut perbuatan hukum membentuk peraturan perundang-undangan

---

<sup>219</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 49

menjadi batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) melalui *judicial review*.<sup>220</sup>

Berdasarkan uraian di atas, mandataris atau dalam hal ini adalah pejabat sementara tidak berwenang membentuk peraturan perundang-undangan utamanya peraturan perundang-undangan yang materinya merupakan kebijakan strategis.

## **2. Teori Perundang-Undangan Menilai Keabsahan Perundang-undangan yang Dibentuk oleh Pejabat Sementara**

Pembentukan peraturan perundang-undangan dari tingkat UU hingga peraturan desa hendaklah mengikuti asas hukum yang tepat. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Maria Farida Indrati merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>221</sup> Menurut Satjipto Rahardjo asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum; atau dengan kata lain dapat disebut sebagai jantungnya peraturan hukum. Asas hukum juga merupakan alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau *ratio legis* dari peraturan hukum.<sup>222</sup> Satjipto dengan mengutip Paton menyebutkan bahwa asas-asas hukum bukan sekedar kumpulan peraturan-peraturan, melainkan mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> *Ibid*, hlm. 49

<sup>221</sup> Maria Farida Indrati Suprpto S., *Ilmu Perundang-undangan; Proses dan Teknik Penyusunan 2, ... Op.Cit*, hlm. 252

<sup>222</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, ... Op.Cit*, hlm. 45

<sup>223</sup> *Ibid*, hlm. 45

Begitu pentingnya peran asas hukum dalam memandu pembentukan norma hukum, maka dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut I.C van der Vlies dan Hamid S. Attamimi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi dua jenis, yaitu asas-asas formal dan asas-asas material.

**Tabel 9.**

Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik Menurut IC van der Vlies, Hamid S. Attamimi<sup>224</sup> dan UU No. 12 Tahun 2011

|                    | IC van der Vlies                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Hamid S. Attamimi                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asas-asas Formal   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asas tujuan yang jelas (<i>beginsel van duidelijke doelstelling</i>)</li> <li>2. Asas organ/lembaga yang tepat (<i>beginsel van het juiste orgaan</i>)</li> <li>3. Asas perlunya pengaturan (<i>het noodzakelijkheids beginsel</i>)</li> <li>4. Asas dapatnya dilaksanakan (<i>het beginsel van uitvoerbaarheid</i>)</li> <li>5. Asas konsensus (<i>het beginsel van consensus</i>)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asas tujuan yang jelas</li> <li>2. Asas perlunya pengaturan</li> <li>3. Asas organ/lembaga yang tepat</li> <li>4. Asas materi muatan yang tepat</li> <li>5. Asas dapat dilaksanakan</li> <li>6. Asas dapatnya dikenali</li> </ol> |
| Asas-Asas Material | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (<i>het beginsel van duidelijke terminologi en systematiek</i>)</li> <li>2. Asas tentang dapat dikenali (<i>het beginsel van de kenbaarheid</i>)</li> </ol>                                                                                                                                                                                | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara.</li> <li>2. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara</li> <li>3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar Atas Hukum;</li> </ol>                     |

<sup>224</sup> Diolah dari Maria Farida Indrati Suprpto S., *Ilmu Perundang-undangan; Proses dan Teknik Penyusunan 2, ... Op.Cit*, hlm. 253 – 256

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                               |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
|  | 3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum ( <i>het rechtsgelijkheids beginsel</i> )<br>4. Asas kepastian hukum ( <i>het rechtszekerheidsbeginself</i> )<br>5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual ( <i>het beginsel van de individuele rechtsbedeling</i> ) | 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|

Asas formal berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas formal ini juga diatur di dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 yang apabila suatu peraturan melanggar lebih dari satu asas peraturan perundang-undangan formal dan apabila tidak menerapkan sekurang-kurangnya satu asas, maka peraturan tersebut dapat dikatakan melanggar asas-asas peraturan perundang-undangan formal.<sup>225</sup> Sedangkan asas material berkaitan dengan isi suatu peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011.

Penilaian mengenai apakah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara sah atau tidak, ditentukan dengan asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini karena berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan penilaian pada aspek isi atau materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.

---

<sup>225</sup> Eka N.A.M Sihombing, "Penerapan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Formil dan Materiil dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Disertasi*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2020, hlm. 253

Pembentukan peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara berkaitan erat dengan asas organ atau lembaga negara yang tepat. Asas ini sama-sama dikemukakan oleh van der Vlies dan Hamid S. Attamimi, juga diatur di dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011. Di dalam Pasal 5 huruf b disebutkan adanya asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yang dijelaskan “bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.” Menurut IC van der Vlies sebagaimana dikutip Eka N.A.M Sihombing, asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat “menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa pembuatan suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya dan agar suatu organ khususnya pembentuk peraturan perundang-undangan, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada organ lain.”<sup>226</sup>

Menurut asas organ atau lembaga yang tepat, dan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, menghendaki pembentuk peraturan perundang-undangan merupakan organ/lembaga atau pejabat yang memang berwenang membentuk. Misalnya peraturan daerah dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah. Atau Peraturan Presiden, maka lembaga yang berwenang membentuk adalah Presiden. Selain pada lembaga yang tepat, asas ini juga menghendaki dibentuk oleh

---

<sup>226</sup> *Ibid*, hlm. 156

pejabat yang memang berwenang sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011. Konteks berwenang tidak berwenang ini juga tidak lepas dari teori kewenangan yang dibahas di dalam materi sebelumnya. Menurut teori kewenangan, pejabat sementara selaku mandataris dianggap tidak berwenang menetapkan suatu peraturan perundang-undangan, terutama yang bersifat strategis. Maka, unsur “pejabat yang berwenang” dalam asas ini tidak dapat terpenuhi.

Peraturan perundang-undangan yang baik mensyaratkan sekurang-kurangnya menerapkan salah satu asas formal agar tidak dianggap melanggar asas formal. Dan apabila asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat ini tidak terpenuhi, yakni dibentuk oleh pejabat yang tidak berwenang, maka suatu peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

## **B. Desain Pengaturan Pejabat Sementara untuk Membentuk Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Teori Kewenangan**

### **1. Permasalahan Pengaturan Pejabat Sementara di Berbagai Peraturan Perundang-Undangan**

Permasalahan wewenang pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan selain masalah kewenangan yang secara teoritik tidak dapat dilekatkan secara langsung kepada pejabat sementara sebagaimana dibahas di dalam sub-bab sebelumnya, namun juga pengaturan di beberapa peraturan terkait masih sumir dan tidak berkesinambungan satu sama lain.

- a. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan oleh Plt dan Plh dalam UU ini tidak diatur secara gamblang atau tersurat. Akan tetapi, masuk dalam frasa “tindakan strategis” sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 ayat (7). Hanya saja, Pasal 14 ayat (7) cenderung multitafsir.

*Pertama*, badan/pejabat pemerintahan yang mendapat wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Artinya tindakan plt atau plh yang bersifat strategis ‘selalu’ berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran ‘saja’. Di dalam penjelasan UU ini, tindakan strategis ditafsirkan sebagai tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Namun demikian, tidak dijelaskan lebih lanjut apakah kalimat dalam pasal tersebut berkesinambungan atau diartikan secara terputus. Sehingga, dengan tafsir ini batasan wewenang Plt dan Plh ada pada tindakan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum organisasi, kepegawaian dan perubahan alokasi anggaran saja. Dampak luas lain yang berkaitan dengan tindakan strategis dari Plt dan Plh tidak diatur.

*Kedua*, Pasal ini diartikan mempunyai dua batasan kewenangan Plt dan Plh, yaitu Plt dan Plh tidak dapat melakukan tindakan yang bersifat strategis dan tidak dapat melakukan tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada status hukum organisasi, kepegawaian dan alokasi

anggaran.<sup>227</sup> Dalam tafsiran ini, maka Plt dan Plh dilarang melakukan tindakan yang berdampak luas dan tindakan yang berkaitan dengan perubahan status hukum organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran.

b. UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pejabat yang seringkali bergonta-ganti dan membutuhkan Plt atau Plh yaitu menteri. Selain itu, menteri juga merupakan jabatan yang mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Sayangnya, di dalam UU No. 39 Tahun 2008 maupun peraturan turunannya tidak diatur mengenai batasan wewenang Plt ataupun Plh dari menteri ketika menteri berhalangan sementara atau permanen. Selama ini, pengangkatan Plt dan Plh menteri merupakan kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi.<sup>228</sup> Plt dan Plh menteri tentu saja tidak memungkinkan mengambil kebijakan strategis karena anggaran sudah ditetapkan sesuai program yang direncanakan.<sup>229</sup> Akan tetapi, batasan kewenangan Plt atau Plh tersebut tidak dapat dijadikan sebagai acuan Plt dan Plh. Sebab, pada nyatanya, Plt atau kadang disebut sebagai *ad interim* menteri tetap membentuk peraturan strategis seperti kasus Permen Perhubungan yang dibentuk oleh *ad interim* menteri pada tahun 2019.

---

<sup>227</sup> Lihat Muhammad Yasin dkk, ... *Op.Cit*, hlm. 95 – 96

<sup>228</sup> Lihat <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d95ab40ecacd/pakar--pengangkatan-plt-menteri-kebiasaan-ketatanegaraan/?page=2> “Pakar: Pengangkatan Plt Menteri Kebiasaan Ketatanegaraan” akses 6 Juli 2021

<sup>229</sup> Lihat <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d95ab40ecacd/pakar--pengangkatan-plt-menteri-kebiasaan-ketatanegaraan/?page=2> “Pakar: Pengangkatan Plt Menteri Kebiasaan Ketatanegaraan” akses 6 Juli 2021

Sehingga, perlu pengaturan lebih lanjut mengenai batasan wewenang Plt dan Plh Menteri.

- c. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 6 Tahun 2005 jo PP No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Ketiga peraturan ini saling terkait karena berkenaan dengan batasan wewenang pejabat Kepala Daerah. Di dalam peraturan-peraturan ini, tidak diatur mengenai batasan tindakan pejabat Kepala Daerah berkenaan dengan larangan membuat kebijakan strategis. Bahkan di dalam Pasal 132A ayat (1) disebutkan bahwa Pejabat atau Pj Kepala Daerah dapat melakukan mutasi pegawai, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah meskipun bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, serta kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya, sepanjang mendapat izin tertulis dari Mendagri.

Kewenangan-kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sangat strategis, bahkan dapat melakukan kebijakan pemekaran daerah. Meskipun tanggung jawab hukumnya berada pada mandans, yaitu dalam hal ini adalah Mendagri, namun hal ini tentu rentan terjadi ‘campur tangan’ dengan agenda pemerintah pusat kepada daerah. Selain itu, peraturan ini

menjadi kontradiktif dengan UU No. 30 Tahun 2014. Sehingga perlu adanya sinkronisasi.

- d. Permendagri No. 74 Tahun 2016 *jo* Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota

Berkenaan dengan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam peraturan ini hanya dibahas mengenai wewenang Pjs untuk melakukan pembahasan rancangan Perda dan menandatangani Perda setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri. Selebihnya, batasan wewenang Pjs tidak diatur secara detail.

Selain rancunya pengaturan mengenai wewenang membentuk peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara di dalam berbagai peraturan, terdapat juga contoh produk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 dan teori kewenangan.

**Tabel 10.**  
Contoh Peraturan Perundang-undangan yang Dibentuk oleh Pejabat Sementara

| No. | Nama Peraturan                                                                                                                                          | Pembentuk Peraturan                                | Materi Muatan                                                                                          |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Peraturan Menteri No. PM 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran <i>Corona Virus Disease 2019</i> (COVID-19) | Ad Interim Menteri Perhubungan Luhut B. Pandjaitan | - Peraturan mengenai protokol kesehatan dalam bidang transportasi, bagi penyedia jasa transportasi dan |

|    |                                                                                                           |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                                                                           |                                             | <p>penumpang.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembatasan jumlah penumpang dalam sarana transportasi.</li> <li>- Pembatasan sarana transportasi sepeda motor hanya untuk mengangkut barang.</li> <li>- Pembatasan kuota penumpang untuk kereta api, kapal dan pesawat serta transportasi mudik 2020</li> </ul>                                                                                                                                          |
| 2. | Peraturan Bupati Bantul No. 105 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengelolaan Pajak Restoran                   | Penjabat Bupati Bantul Sigit Sapto Rahardjo | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peraturan tentang teknis pengelolaan pajak restoran seperti pendataan, pendaftaran dan pelaporan objek pajak.</li> <li>- Peraturan tentang teknis pemungutan, pembayaran, pembayaran angsuran dan penundaan pembayaran, dan penagihan pajak restoran.</li> <li>- Pengurangan dan keringanan pajak.</li> <li>- Pengurangan atau keringanan sanksi administratif dan pengurangan atau pembatalan ketetapan pajak.</li> </ul> |
| 3. | Peraturan Bupati Bantul No. 108 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Besaran Bagian Hasil Pajak | Penjabat Bupati Bantul Sigit Sapto Rahardjo | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penentuan besaran bagian hasil pajak dan retribusi daerah untuk desa.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|    |                                                                                                                                                                       |                                       |                                                                                                                                                                                                                                               |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Daerah dan Retribusi Daerah untuk Setiap Desa Tahun Anggaran 2016                                                                                                     |                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Teknis pencairan dan pelaporan dana.</li> <li>- Rincian besaran penerimaan pajak dan retribusi daerah untuk desa tahun 2016</li> </ul>                                                               |
| 4. | Peraturan Bupati Sleman No. 62 Tahun 2015 tentang Pembentukan Unit Operasional dan Unit Pelaksana Penanggulangan Bencana                                              | Pj. Bupati Sleman<br>Gatot Saptadi    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembentukan, tugas, wewenang dan fungsi, susunan organisasi, tata kerja, biaya dari unit operasional penanggulangan bencana di tingkat kecamatan dan desa.</li> </ul>                                |
| 5. | Peraturan Bupati Sleman No. 63 Tahun 2015 tentang Penghentian Sementara Pendirian Hotel, Apartemen, dan Kondotel di Wilayah Kabupaten Sleman                          | Pj. Bupati Sleman<br>Gatot Saptadi    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Moratorium pendirian hotel, apartemen dan kondotel di wilayah Sleman hingga tanggal 31 Desember 2021</li> </ul> <p>Catatan : Perbup ini dicabut pada tahun 2019.</p>                                 |
| 6. | Peraturan Bupati Gunungkidul No. 55 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 2 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Kemiskinan | Pj. Bupati Gunungkidul<br>Budi Ananto | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juklak penanggulangan kemiskinan yang berisi tentang kelembagaan tim koordinasi, kriteria dan tata cara pendataan, sistem informasi, pengelolaan pengaduan serta pembinaan dan pelaporan.</li> </ul> |
| 7. | Peraturan Bupati Gunungkidul No. 70 Tahun 2015 tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa                                | Pj. Bupati Gunungkidul<br>Budi Ananto | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengatur mengenai rincian kewenangan desa berdasarkan hak asal usul di Kabupaten Gunungkidul</li> </ul>                                                                                              |

Berdasarkan tabel di atas, nomor dua dan tiga berkaitan erat dengan ‘tindakan’ pemerintah dalam hal pengaturan di bidang anggaran daerah. Dalam hal ini, apabila berkaitan dengan kebijakan strategis terutama alokasi anggaran, pejabat sementara seharusnya tidak berwenang untuk menetapkan sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014.

Nomor empat dan enam tabel di atas juga menunjukkan adanya peraturan Bupati yang dibentuk oleh pejabat Bupati, berkaitan dengan organisasi pemerintahan. Pada nomor empat, perbup membentuk unit operasional penanggulangan bencana di tingkat kecamatan dan desa secara rinci. Perbup ini dibentuk secara lebih ‘leluasa’ sesuai dengan kewenangan Bupati. Hal ini dapat dilihat dalam perda cantolannya yaitu Perda Sleman No. 7 Tahun 2013 yang mengamanatkan unit operasional penanggulangan bencana di tingkat kecamatan dan desa diatur lebih lanjut di perbup. Sedangkan pada nomor enam, perbup memberikan rincian kewenangan apa saja yang bisa dilakukan oleh desa dengan hak asal usul di wilayah Gunungkidul. Dapat dilihat bahwa perbup ini merupakan bentuk kebijakan strategis yang berdampak luas bagi desa.

Peraturan nomor lima, berkaitan erat dengan tindakan pemerintah yang bersifat strategis. Hal ini dapat dilihat bahwa peraturan tersebut, setidaknya hingga tahun 2019, berdampak besar bagi pelaku usaha di bidang hotel dan apartemen, serta dalam hal pendapatan daerah. Selain itu, moratorium tersebut juga diberlakukan hingga (rencananya) 31 Desember 2021, artinya jangka waktu yang ditetapkan oleh pejabat Bupati dalam perbup tersebut cukup panjang. Pada tahun 2019, dengan

terpilihnya Bupati yang baru, Perbup ini dicabut dan digantikan dengan Perbup baru dengan peraturan yang mirip.

Contoh produk-produk hukum di atas dalam teori kewenangan, dapat dibatalkan karena pejabat yang membentuk *onbevoegdheid*. Pejabat sementara selaku mandataris tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan berupa membentuk peraturan perundang-undangan yang sifatnya berdampak luas atau strategis. Hal ini juga dapat disebabkan karena peraturan perundang-undangan mengenai pejabat sementara di Indonesia tidak harmonis. Oleh karena itu, perlu desain pengaturan yang jelas mengenai batas wewenang pengaturan pejabat sementara dalam hukum administrasi di Indonesia.

### **3. Gagasan Desain Pengaturan Pejabat Sementara untuk Membentuk Peraturan Perundang-undangan**

Peran pejabat sementara dalam praktik ketatanegaraan, khususnya dalam bidang administrasi, tidak dapat dipungkiri dapat membantu berjalannya roda pemerintahan ketika terjadi kekosongan pejabat (*vacuum of power*). Hal ini disebabkan oleh dinamika pemerintahan yang situasinya kadang tidak dapat ditebak, seperti berhentinya pejabat definitif karena suatu hal. Sedangkan jabatan tersebut harus diisi oleh pejabat yang dipilih secara politik sehingga membutuhkan waktu. Misalnya transisi pilkada serentak yang menyebabkan kekosongan jabatan Kepala Daerah ketika Kepala Daerah definitif habis masa jabatannya. Sedangkan pilkada serentak masih dalam jangka waktu tertentu seperti enam bulan atau satu tahun hingga

dilantiknya Kepala Daerah yang baru. Di sisi lain, penyelenggaraan pemerintahan harus tetap berjalan seperti biasa, agar pelayanan terhadap warga negara tidak terganggu. Oleh karena itu, perlu adanya gagasan mengenai formula pengaturan kewenangan pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan teori kewenangan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam sub-bab sebelumnya, pejabat sementara tidak mempunyai kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Secara yuridis juga terdapat ketidakharmonisan pengaturan mengenai wewenang membentuk peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara di berbagai peraturan di Indonesia. Sehingga perlu dirumuskan bagaimana desain pengaturan wewenang pejabat sementara dalam hal wewenang membentuk peraturan perundang-undangan. Berikut beberapa poin yang perlu diperhatikan.

a. Membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang Bersifat Intern

Berdasarkan penerapan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh administrasi atau *delegated regulations*, maka dapat dikategorikan dua macam peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat intern dan bersifat ekstern. Peraturan perundang-undangan yang bersifat intern yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku ‘ke dalam’ yakni mengatur mengenai struktur, sistem, tata kerja, dan pembagian tugas

dalam suatu organisasi, institusi, lembaga atau jabatan pemerintah.<sup>230</sup> Sedangkan peraturan perundang-undangan yang bersifat ekstern yaitu peraturan-peraturan yang ditujukan terhadap pihak ke tiga atau warga negara.<sup>231</sup>

Peraturan perundang-undangan yang ‘pasti’ dapat dibentuk oleh pejabat sementara adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat intern sepanjang tidak bertentangan dengan Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014, yakni tidak mengubah status hukum organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran, maupun kebijakan yang mengubah rencana strategis pemerintah. Hal ini juga berkaitan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masih dalam cakupan tugas sehari-hari pejabat definitif.

- b. Desain Ulang Batasan Kewenangan Pejabat Sementara untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan Berisi Kebijakan Strategis dalam Kondisi Biasa

Salah satu fungsi peraturan perundang-undangan bagi administrasi atau pemerintah yaitu sebagai dasar legitimasi dan keabsahan perbuatan hukum terhadap warga negara. Apabila tidak terdapat dasar dalam peraturan perundang-undangan, maka pemerintah tidak mempunyai kewenangan yang

---

<sup>230</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi ... Op.Cit*, hlm. 70

<sup>231</sup> *Ibid*, hlm. 70

bersifat memaksa atau *dwingen*.<sup>232</sup> Mengingat krusialnya peran peraturan perundang-undangan dalam hubungan antara pemerintah dengan warga negara, terutama sifatnya yang dapat memaksa, maka rumusan kebijakan strategis hendaknya diperhatikan lagi unsur dampak luas bagi masyarakat, tidak sebatas pada rencana strategis pemerintah saja. Misalnya dalam hal pemekaran daerah, maka selainya pejabat sementara tidak dapat melaksanakan hal tersebut meskipun mendapat izin dari Menteri dalam negeri karena berkaitan dengan dampak yang sangat luas bagi pemerintahan daerah dan masyarakat luas.

Hal ini juga berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan ini agar pejabat sementara, yang pertanggungjawabannya berada pada pemberi mandat, tidak menggunakan kewenangannya dalam membentuk kebijakan yang berdampak luas namun cenderung merugikan masyarakat

Pejabat sementara juga tidak dapat menjalankan tugas jabatannya secara efektif karena dua hal: *pertama*, bagi pejabat sementara yang berasal dari jabatan non-struktural, pejabat sementara tersebut tidak memiliki kewenangan seperti pejabat definitifnya. *Kedua*, bagi pejabat struktural, jabatan pengganti mengakibatkan pejabat sementara tersebut memiliki dua beban tugas dan fungsi, yaitu tugas sesuai dengan jabatan definitifnya

---

<sup>232</sup> *Ibid*, hlm. 67

sekaligus menjalankan tugas jabatan pengganti yang ditujukan kepadanya.<sup>233</sup>

Hal ini sesuai dengan Surat Edaran BKN No. 2/SE/VII/2019 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian angka 10 yang menyatakan bahwa “Pengangkatan sebagai Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari jabatan definitifnya dan tunjangan jabatannya tetap dibayarkan sesuai dengan jabatan definitifnya.” Contoh kasus Luhut yang menjalankan dua jabatan sekaligus yaitu sebagai menko dan juga sebagai Menteri Perhubungan.

Oleh karena itu, karena sifat peraturan perundang-undangan yang sifatnya memaksa, AAUPB dan tidak efektifnya jabatan pejabat sementara, maka perlu dipertimbangkan membatasi wewenang pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat strategis dalam arti berdampak luas bagi masyarakat.

- c. Diatur di dalam Satu Peraturan Perundang-Undangan secara Lebih Komprehensif

Pengaturan mengenai wewenang dan batasan wewenang pejabat sementara di berbagai peraturan perundang-undangan, menyebabkan adanya tumpang tindih pengaturan. Sehingga, antara satu peraturan dengan peraturan

---

<sup>233</sup> Dewi Triwahyuni dan Fuqoha, “Efektifitas Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Administrasi Negara* Vol. 3 No. 2 (Jan – April 2015), hlm. 35

lain tidak saling sinkron. Oleh karena itu, perlu satu UU yang menjadi rujukan pengaturan mengenai jabatan sementara, sebagai bentuk sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan yang telah ada. Dalam hal ini, penelitian ini mendorong adanya upaya penyempurnaan UU No. 30 Tahun 2014. Penyempurnaan tersebut juga berkaitan dengan batasan wewenang pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan dalam kondisi biasa maupun kondisi darurat, utamanya dalam hal kebijakan strategis.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Keabsahan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara berdasarkan teori kewenangan tidak sah. *Pertama*, karena pejabat sementara merupakan mandataris bukanlah pemegang kewenangan sesungguhnya. Sehingga wewenangnya terbatas, yakni tidak dapat membentuk kebijakan yang bersifat strategis. *Kedua*, mandataris tidak dapat membentuk peraturan yang dapat mengikat umum. Oleh karena itu, pejabat sementara yang membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat strategis dinyatakan *onbevoegdheid* yang berimplikasi pada dapat dibatalkannya produk hukum tersebut. Sedangkan berdasarkan teori perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara menurut asas formal yaitu asas organ/lembaga yang tepat tidak terpenuhi. Sehingga produk hukum tersebut dapat dibatalkan melalui uji materi.
2. Pengaturan pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan perlu didesain ulang karena adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pejabat sementara. Tersebarunya pengaturan Plt, Plh, Pjs dan Pj di berbagai peraturan perundang-undangan tersebut menjadi sebab tidak saling sinkronnya

pengaturan wewenang pejabat sementara serta bertentangan dengan UU No. 30 Tahun 2014 sebagai undang-undang induk administrasi pemerintahan. Selain problem yuridis, terdapat problem sosiologis dimana pejabat sementara seperti Plt Menteri dan Pj Kepala Daerah mengeluarkan peraturan perundang-undangan, yang bersifat strategis baik berdampak luas, maupun berkaitan dengan alokasi anggaran. Desain pengaturan tersebut meliputi: a) pejabat sementara dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat intern namun tidak merubah status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran; b) perlunya desain ulang batasan kewenangan pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan berisi kebijakan strategis dalam kondisi biasa (tidak darurat), yakni dengan reinterpretasi makna strategis sebagai dampak luas bagi masyarakat; d) perlunya pengaturan secara komprehensif di dalam satu peraturan perundang-undangan rujukan agar tidak terjadi disharmoni.

## **B. Saran**

1. Revisi UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan oleh DPR dan Presiden untuk mengatur secara lebih komprehensif mengenai batasan kewenangan bagi pejabat sementara. Sehingga, UU No. 30 Tahun 2014 ke depannya dapat menjadi undang-undang rujukan dalam pengaturan pejabat sementara, termasuk di dalamnya Pj dan Pjs Kepala

Daerah, agar tidak terjadi disharmoni antar peraturan perundang-undangan.

2. Perlunya kontrol atau pengawasan baik dari masyarakat maupun pemegang kepentingan lainnya terhadap tindakan pejabat sementara, khususnya dalam pengambilan kebijakan yang bersifat strategis.



## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia. Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara;  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916

Indonesia. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan  
Perundang-Undangan; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011  
Nomor 82

Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587

Indonesia. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601

Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan  
Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480

Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas  
Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan  
Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4865

Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota; Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1446

Indonesia. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 1 Tahun 2014 tentang Penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota

Indonesia. Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 2/SE/VII/2019 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian

Indonesia. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara No. K/26-30/V.20-3/99 tanggal 5 Februari 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian

### **Buku**

Asshidiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2003.

Deliarnoor, Nandang Alamsyah dkk. *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*.

Bandung: Unpad Press, Tanpa Tahun.

- E. Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya : Pustaka Tinta Mas, 1986.
- Hadjon, Philipus M. dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cet. Ke-12 Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2015.
- Jindan, Khalid Ibrahim. *Teori Pemerintahan Islam Menurut Ibnu Taimiya*. Jakarta, Asdi Mahasatya, 1994.
- Jones, B.L. *Garner's Administrative Law*. Seventh Edition. London and Edinburgh: Butterworths, 1989.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: IND-HILL.CO, 1992.
- Marbun, SF. *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Administrasi Negara II (Administrative Law II)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Cet Ketiga (Revisi). Yogyakarta: FH UII Press, Juni 2011.
- \_\_\_\_\_ dan Moh. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Cetakan Ke-lima. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Parasong, M. Ali Taher . *Mencegah Runtuhnya Negara Hukum*. Jakarta: Grafindo Books Media, 2014.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Cetakan Keenam. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.

- Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan 1*. Sleman: Kanisius, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Ilmu Perundang-undangan; Proses dan Teknik Penyusunan 2*. Edisi Revisi. Sleman: Penerbit PT Kanisius, 2020.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Cet Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum, Konsep dan Metode*. Cetakan pertama. Malang: Setara Press, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*. Cetakan Ketiga. Malang: Setara Press, 2017.
- Yasin, Muhammad dkk. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI – CSGAR): 2017.

### **Karya Ilmiah**

- Chris, Timothy Sankyu, “*Legal Analysis on Budget Changes Policy of Local Government Budget by Ad Interim: A Case Study of The Special Capital*

*Region of Jakarta's Ad Interim Governor*”, Skripsi di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2017

Farida, Maria dkk, “Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan”, *Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional*, 2008

Saleh, Muhamad, “Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Tesis di Program Magister Hukum Fakultas Hukum UII*, 2020

Sihombing, Eka N.A.M, “Penerapan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Formil dan Materiil dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, *Disertasi di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, 2020

### **Jurnal, Majalah, Makalah**

Deliarnoor, Nandang Alamsah,” Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)”, *Jurnal Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1 No. 2 (Oktober 2015)

Hakim, Lukman, “Kewenangan Organ Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi Puskahi FH Universitas Widyagama Malang*, Vol. IV No. 1 (Juni 2011)

Hantoro, Novianto M., “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Negara Hukum*, Vol. 7 (November 2016)

Nalle, Victor Imanuel W., “Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Refleksi Hukum*, Vol. 10 No. 1 (2016)

Ridwan, “Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara”, *Jurnal Hukum* No. 22 Vol 10 (Januari 2003)

Triwahyuni, Dewi dan Fuqoha, “Efektifitas Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Administrasi Negara* Vol. 3 No. 2 (Jan – April 2015)

### **Internet**

“Ahok Protes Plt Gubernur Bisa Urusi Perda APBD”, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57f6ff6f70291/ahok-protes-plt-gubernur-bisa-urusi-perda-apbd> pada tanggal 20 April 2019

“Terbitkan Permenhub, Luhut Izinkan Ojek Daring Angkut Penumpang”, <https://mediaindonesia.com/read/detail/303118-terbitkan-permenhub-luhut-izinkan-ojek-daring-angkut-penumpang> diakses pada tanggal 25 April 2020

“Rangkap Jabatan Menteri Ala Jokowi Sebelum Demisioner”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191002063303-4-103708/rangkap-jabatan-menteri-ala-jokowi-sebelum-demisioner> diakses pada tanggal 12 Juni 2020

“Pakar: Pengangkatan Plt Menteri Kebiasaan Ketatanegaraan” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d95ab40ecacd/pakar--pengangkatan-plt-menteri-kebiasaan-ketatanegaraan/?page=2> akses 6 Juli 2021

Bilal Dewansyah, “Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5264d6b08c174/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan> akses 6 Juli 2021