

HUBUNGAN ANTARA EFEKTIVITAS PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DENGAN KEWENANGAN KEPALA DAERAH

Marvey Junus Dangeubun
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Mimika
Email: marverlawoffice@gmail.com

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan hubungan antara efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dengan kewenangan kepala daerah selaku pejabat Pembina kepegawaian di daerah Pengaturan dalam semua Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis mengingat Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala Daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah

Kata kunci: Otonomi Daerah; Kepala Daerah; Efektivitas

ABSTRACT

This article aims to determine and explain the relationship between the effectiveness of the implementation of regional autonomy and the authority of regional heads as civil service development officials in the regions. Regulations in all Laws on Regional Government have placed the role of Regional Heads in a very strategic position considering that Regional Heads are an important component for the success of national development. because regional government is a subsystem of national or state government. The effectiveness of state government depends on the effectiveness of regional government administration. The success of regional leadership determines the success of national leadership. From an organizational and management perspective, the Regional Head is a figure or manager who determines the effectiveness of achieving regional government organizational goals

Keywords: Regional Autonomy; Regional Head; Effectiveness

PENDAHULUAN

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam pasal 18 UUD 1945 (UUD, 1945) antara lain disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Demikian juga pemerintah daerah dalam hal ini dapat menjalankan otonomi seluas luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Mengacu pada ketentuan sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 18, 18A dan 18 B UUD 1945 tersebut maka terlihat dengan jelas daerah diberikan kewenangan yang

sangat luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Pengaturan dalam semua Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis mengingat Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional.

Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah, berimplikasi rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembanguna nasional

Kepala Daerah dalam Kapasitasnya selaku Kepala Pemerintahan yang bersifat Otonom berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan undang undang nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dimana Kedudukan Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegaiwan sebagaimana diketahui dalam upaya menjawab kebutuhan, membangun demokrasi dan memberdayakan masyarakat.

Salah satu karakteristik pimpinan pemerintahan, khususnya para Kepala daerah adalah tanggap terhadap kondisi politik, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan jawaban atau tanggapan atas kritik, saran dan mungkin juga pengawasan yang datangnya dari masyarakat. Seorang pimpinan pemerintahan harus tanggap terhadap kondisi kelembagaan dalam arti memberikan perhatian serta tanggapan terhadap berbagai kebutuhan operasional dalam organisasi pemerintahan demi kelangsungan kehidupan organisasi pemerintahan. Sejalan dengan itu Tjokroamidjojo (Tjokroamidjojo, 1983) menyatakan bahwa seorang pemimpin pemerintahan harus senantiasa memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta kebutuhan dan kepentingan organisasi pemerintahan.

Menyadari hal tersebut, Kepala Daerah sebagai pimpinan organisasi administrasi pemerintah daerah, dituntut untuk bersikap proaktif dengan mengandalkan kepemimpinan yang berkualitas untuk membangkitkan semangat kerja para bawahnya. Di samping itu, juga mampu menggerakkan masyarakat untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menjadi kreator, inovator dan fasilitator dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat daerah.

Paradigma baru pemerintahan tersebut menuntut kegiatan nyata Kepala Daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovative*),perintisan (*avantgarde*), orientasi dan pelanggan/masyarakat (*people/customer-*

oriented), orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowerment-oriented*). Konsep yang sedemikian ini menuntut kualitas Kepala Daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, dimana seseorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi, serta kemampuan etika dan moral yang beradab. Memahami beratnya tugas dan tanggung jawab Kepala Daerah, sehingga tidak heran bila pejabat tersebut dituntut oleh persyaratan kualitas yang cukup berat (riwu Kaho).

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan adalah metode yuridis-normatif, sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan telah menentukan konsep Indonesia sebagai Eenheidstaat sehingga di dalamnya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat staat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu "*de*" berarti lepas dan "*centrum*" berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Desentralisasi dalam arti *self government* menurut Smith dalam Khairul Muluk berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yuridiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah baik provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat didaerah pemilihan tertentu.Karena dewan perwakilan rakyat daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno (H. siswanto, Sunarno, 2009) menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup

pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Pada hakekatnya pemerintahan daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie, 2007) dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil. Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut :

- 1) Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
- 2) Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas

peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.

- 3) Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.
- 4) Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pemerintah Negara Indonesia Merdeka disusun dalam suatu UUD.
- 5) Pada masa kemerdekaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mengalami pasang surut berhadapan dengan kekuatan konsolidasi kekuasaan yang sentralistik. Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998 yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Presiden B.J. Habibie, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul kembali dengan penuh optimisme. Kebijakan desentralisasi kemudian dituangkan dalam ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 yang berisi ketentuan penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan

- Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 6) Untuk melaksanakan Ketetapan MPR ini, atas inisiatif Pemerintah telah disahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Bahkan, dalam sidang Tahunan MPR tahun 2000, mencul TAP No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Namun, dalam pelaksanaan otonomi daerah itu, banyak kasus-kasus dan dampak samping yang menurunkan apresiasi masyarakat luas terhadap kebijakan otonomi daerah. Karena itu, timbul aspirasi perlunya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dianggap sudah keablasan.
 - 7) Bersamaan dengan proses pelaksanaan dan evaluasi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, terdapat pula proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dari 1999 hingga 2002. Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah memberikan prinsip-prinsip otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintah daerah secara lebih mendetail dibanding sebelum perubahan.
 - 8) Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menegaskan "Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang". Dengan adanya perkataan dibagi atas maka berarti hubungan antara Pusat dan provinsi, serta antara Provinsi dan Kabupaten/Kota bersifat hierarkis-vertikal sebagai salah satu ciri negara kesatuan.
 - 9) Pasal 18 ayat (2) menyatakan "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Pada Pasal 18 ayat (5) ditegaskan lagi bahwa "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Hal ini berarti bahwa pada prinsipnya, semua urusan bersifat otonomi atau desentralistis, kecuali jika undang-undang menentukan sesuatu urusan sebagai urusan pemerintah pusat. Dasar-dasar penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, serta evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
 - 10) Berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diubah, sistem pemerintahan telah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkeaan dengan potensi dan keanekaragaman antardaerah. Pelaksanaan otonomi daerah dianggap sangat penting karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan yang terus meningkat. Perkembangan keadaan objektif memang mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.
 - 11) Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitanya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya.
 - 12) Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dalam memberikan kesempatan dan

keleuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain didalamnya yang bersifat Negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.

- 13) Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan. Peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah secara limitatif menentukan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintah pusat. Hal itu menunjukkan adanya penyerahan kekuasaan yang dilandasi dengan hukum.

Dalam tataran yuridis-normatif, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menentukan konsep Indonesia sebagai *Eenheidstaat* sehingga di dalamnya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Hal ini berarti pembentukan daerah otonomi di Indonesia diletakkan dalam kerangka desentralisasi dengan tiga ciri utama, yaitu:

- a. Tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat *semu* kepada daerah selayaknya dalam negara bagian pada negara yang berbentuk federal;
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan

pemerintahan tertentu yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional;

- c. Penyerahan urusan tersebut direpresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintah pusat pada pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan ciri khasnya masing-masing.

Dengan demikian, desentralisasi jelas merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan menerapkan otonomi daerah dan kebutuhan memperkuat persatuan nasional. Dalam upaya menerapkan desentralisasi di Indonesia, terdapat empat sifat yang melekat di dalamnya, yaitu :

- a. Pembentukan dan penghapusan suatu daerah, baik provinsi, kabupaten/kota yang bersifat otonom, pada dasarnya merupakan prakarsa pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan setelah mendengarkan aspirasi dan kebutuhan di daerah itu sendiri;
- b. Pengambilan kebijakan desentralisasi berada di tengah pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan pemerintah daerah;
- c. Pelaksanaan hubungan antara Pemerintah daerah otonom dan pemerintah pusat bersifat bergantung (*dependent*) dan hierarki (*subordinate*);
- d. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diwujudkan dengan pembagian yang proporsional dalam pengelolaan dan penerimaan hasil sumber daya di daerah melalui suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional;

Dalam kaitan dengan sifat keempat dalam penerapan desentralisasi sebagaimana diuraikan sebelumnya, reformasi politik hukum otonomi daerah telah melahirkan Ketetapan Majelis Perusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan

Republik Indonesia, yang menetapkan ketentuan sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
3. Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.
4. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggung jawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil, menengah, dan koperasi.
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
6. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.
7. Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dana, memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.
8. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Jika di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan

keanekaragaman daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, maka dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menekankan pada prinsip efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah dengan memperhatikan percepatan kesejahteraan rakyat, prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun secara umum, kedua peraturan perundang-undangan utama mengenai otonomi daerah dilaksanakan dengan pemberian wewenang yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, selain merupakan panduan yang nyata dalam pelaksanaan otonomi daerah, juga merupakan politik hukum otonomi daerah. Dengan dasar kekuatan tersebut, pelaksanaan otonomi daerah diwujudkan dalam kebijakan yang terukur, terarah dan terencana oleh pemerintah pusat. Kebijakan demikian perlu dilakukan agar konsep pelaksanaan otonomi daerah tetap berada pada panduan dan garis politik hukum nasional.

Oleh sebab itu, otonomi daerah yang di jalankan selain bersifat nyata dan luas, tetap harus di laksanakan secara bertanggung jawab. Maksudnya otonomi daerah harus dipahami sebagai perwujudan pertanggungjawaban konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus di laksanakan daerah. Tugas dan kewajiban dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah berupa peningkatan pelayanan, dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, penegakan keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengupayakan minimalisasi konflik dan gejolak hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah yang merupakan ketidaksamaan dalam memahami esensi otonomi daerah secara proporsional. Sering kali ada anggapan otonomi daerah merupakan bentuk keleluasaan daerah dalam menjalankan dan mengurus rumah tangganya sendiri. Anggapan demikian tentu tidak salah apabila

keleluasaan tersebut dipahami sebagai hak yang dibatasi dengan norma hukum. Dengan kata lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 kembali menjalankan esensi otonomi daerah yang sebenarnya terletak pada tanggungjawabnya itu sendiri, dan bukan pada maknanya yang bersifat serbaleluasa. Pemahaman ini tentu selain membutuhkan proses, juga kesadaran agar otonomi daerah tetap berada pada esensi yang sebenarnya.

Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkandengan istilah Belanda "*bevoegdheid*". Berdasarkan pendapat Henc van Maarseveen (Henc van Maarseveen dan Ger van der Tan, 1978) sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam Sadjijono, bahwateori kewenangan, digunakan di dalam hukum publik yaitu, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum dankonformitas hukum. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen komformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu itu standard umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada konsep wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*), tidak semua komponen wewenang yang ada dalam hukum publik, karena wewenang hukum publik memiliki cakupan luas termasuk wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Kewenangan berkaitan dengan produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dalam negara hukum. Menurut Hamid S Attamimi (Hamid S Attamimi, 1993) yang mengutip pendapatnya Van Wijk dan Konijnenbelt, didalam suatu negara hukum pada dasarnya dapat dikemukakan adanya wawasan-wawasan sebagai berikut;

- a. Pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagianbagiannyatentang kewenangan yang dinyatakan dengan tegas tentangperlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum;
- b. Perlindungan hak-hak asasi;
- c. Pembagian kekuasaan, dengan bagianbagiannya tentang strukturkewenangan

atau desentralisasi dan tentang pengawasan serta kontrol;

- d. Pengawasan oleh kekuasaan peradilan.

Dalam hukum kita, istilah wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik. Philipus M. Hadjon (Philipus M Hadjon dkk) dkk bahwa pemerintahan dasar untuk melakukan perbuatan publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni: atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*).

Pelimpahan kewenangan dalam jabatan kenegaraan, menurut pendapat Suwoto Mulyosudarmo (Suwoto Mulyosudarmo, , 1997) menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan dapat mencakup muatan lebih luas dari wewenang. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu; kekuasaan yang bersifat atributif dan derivatif. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi (*attributie*) menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada yang menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Kekuasaan derivatif (*afgeleid*) adalah yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.

Menurut Henk van Maarseveen dalam Suwoto Mulyosudarmo (Henk van Maarseven dalam Suwoto Mulyosudarmo) bentuk pelimpahan wewenang kepada subyek hukum lain terdiri dari *delegatie* dan *mandaat*. Pendelegasian kekuasaan *delegataris* melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dengan tanggungjawab sendiri, yang disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab. Tanggungjawab terdiri dari aspek internal dan eksternal. Pertanggungjawaban aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan dan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam pelaksanaan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian. Sedangkan Mandat adalah bentuk pelimpahan kekuasaan bagi pihak yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, tetapi atas nama pemberi kuasa (*mandaat*), sehingga penerima mandat tidak memiliki tanggung jawab sendiri. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini menurut H.D. Wijk /Willem Konijnenbelt bentuk pelimpahan wewenang kepada subyek hukum lain terdiri

dari *delegatie* dan *mandaat*. Pendelegasian kekuasaan *delegataris* melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dengan tanggungjawab sendiri, yang disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab. Tanggungjawab terdiri dari aspek internal dan eksternal. Pertanggungjawaban aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan dan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam pelaksanaan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian. Sedangkan Mandat adalah bentuk pelimpahan kekuasaan bagi pihak yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, tetapi atas nama pemberi kuasa (*mandaat*), sehingga penerima mandat tidak memiliki tanggung jawab sendiri. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini menurut H.D. Wijk /Willem Koninjenbelt (H,D Van Wijk, Wilem konijnenbelt dalam H.R Ridwan) mendefinisikan sebagai berikut :

- a. *Atributie* : *toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan;*
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;*
- c. *Mandaat* : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.*

Ketiga wewenang pemerintah tersebut diatas dapat diterjemahkan, bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; mandat adalah terjadinya ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya adalah atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginseler*). Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan apalagi disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum belanda, karena kedua istilah tersebut memiliki perbedaan

yang mendasar, teruta berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum politik dan konsep hukum privat, sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja .

Menurut S.F.Marbun (1997:154-155) wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain :

1. Express implied;
2. Jelas maksud dan tujuannya;
3. Terikat pada waktu tertentu;
4. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis;
5. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*), artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Berkaitan dengan kekuasaan hukum, ada dua hal yang perlu dideskripsikan, yakni berkaitan dengan keabsahan (*sahnya*) tindak pemerintahan dan kekuasaan hukum (*rechtskracht*), kedua hal tersebut saling keterkaitan. "Sah", adalah pendapat atau pernyataan tentang sesuatu tindak pemerintahan, sedangkan "kekuasaan hukum", adalah suatu yang mengenai kerjanya (lingkungan dan pengaruhnya). Suatu tindak pemerintahan sah, bilamana dapat diterima sebagai suatu bagian dan ketertiban hukum, dan suatu tindak pemerintahan mempunyai kekuasaan hukum bilamana dapat mempengaruhi pergaulan hukum. Konkritnya, bahwa wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut adalah sah, baru kemudian tindak pemerintahan tersebut mendapat kekuasaan hukum.

Di dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir Manan, di dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).

Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (Ridwan HR.,2008:73) Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Untuk memperjelas perbedaan yang mendasar antara wewenang atribusi, delegasi dan mandat, berikut dikemukakan skema tentang perbedaan tersebut, sebagai berikut :

TABEL 1 Skema Perbedaan cara perolehan dan tanggung jawab wewenang pemerintahan (Philiphus M.Hadjon, 2005:301)

	ATRIBUSI	DELEGASI	MANDAT
Cara Perolehan :	Perundang-undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan mengikatnya :	Tetap melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan (contrarius actus)	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang (mandans)
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang.	Pemberi wewenang (delegans) melimpahkan tanggungjawab dan tanggung gugat kepada penerima wewenang (delegataris)	Berada pada pemberi mandat (mandans)
	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang.	Pemberi wewenang (delegans) melimpahkan tanggungjawab dan tanggung gugat kepada penerima wewenang (delegataris)	Berada pada pemberi mandat (mandans)
Hubungan wewenang :	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan.	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada delegataris.	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan

Untuk mengetahui “tidak berwenang” atau “berwenang”nya badan atau pejabat tata usaha negara dalam melakukan tindak pemerintahan, adalah melalui langkah interpretasi sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang mengatur tentang wewenang pemerintahan. Pangkal tolak penilaian kewenangan tindak pemerintahan ini kembali pada asas legalitas (ligalitet beginselen) sebagai asas utama dalam negara hukum. Oleh karena itu dalam penilaian ini berlaku teori berbanding terbalik, yakni salah satu aspek dapat dinilai, maka aspek yang lain akan dapat dinilai juga, artinya jika tindakan yang menjadi “kewenangannya” dapat dinilai atau diketahui, maka akan dapat dinilai atau diketahui pula tindakan-tindakan yang tidak menjadi wewengangnya (tidak berwenang), atau sebaliknya.

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum. Sebaliknya tindakan hukum adalah tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu apakah menciptakan hak atau kewajiban.

Asas Legalitas

Wewenang yang diperoleh dan peraturan perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak pemerintahan, maka dikatakan bahwa substansi dan asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan Undang-undang sebagai sumber kewenangan. Oleh karena itu berbicara tentang dasar-dasar wewenang bersangkutan-paut dan tidak dapat dipisahkan dengan asas legalitas.

Asas legalitas (legalitet baginsel) merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dan negara, khususnya dalam negara hukum. Asas legalitas ini di dalam hukum administrasi negara mengandung makna, pemerintahan tunduk kepada undang-undang, dan semua ketentuan yang mengikat

warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Oleh karena itu asas legalitas sebagai landasan kewenangan pemerintahan.

Di Belanda asas legalitas merupakan salah satu unsur penting dari negara hukum, karenanya asas legalitas tersebut menempati kedudukan yang tinggi dalam hukum administrasi negara yang diwujudkan dalam asas *wetmatigheid van bestuur* yang kemudian berkembang menjadi asas *rechtmatigheid van bestuur*. Asas legalitas tersebut mengandung makna, bahwa setiap tindakan badan atau pejabat tata usaha harus berdasarkan atas undang-undang formal atau hukum (hukum tidak tertulis). Selanjutnya, dari asas legalitas tersebut lahir pengertian administrasi atau pemerintahan dalam arti yuridis, yakni sebagai pelaksana atau penyelenggara undang-undang dalam arti luas (*wet in ruinezin*).

Asas legalitas ini di dalam hukum administrasi Indonesia diketemukan dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-undang No.9 Tahun 2004 tentang PTUN yang menyebutkan "badan atau pejabat tata usaha negara melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku", dan sebagai alat ukur keabsahan tindak pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 ayat (2) huruf b.

Berdasarkan pasal 7 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, dimana peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar wewenang pemerintah, antara lain :

1. Undang-undang Dasar;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah;

Dari masing-masing tingkatan dimaksud yang mengatur tentang wewenang pemerintahan menjadi dasar hukum sahnya tindak pemerintahan, bahkan dapat dikatakan, bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud menjadi sumber hukum formal dan hukum administrasi, disamping sumber-sumber hukum yang lain.

PENUTUP

Walaupun tugas Kepala Daerah cukup kompleks dan diwarnai oleh karakteristik organisasi, namun terdapat tugas dan fungsi Kepala Daerah yang sifatnya universal karena selalu dilakukan oleh setiap pemimpin organisasi, yaitu mengambil kebijakan organisasi, menentukan arah dan pelaksanaan kebijaksanaan, menyelesaikan permasalahan yang dihadapi organisasi pemerintah, mengevaluasi tujuan organisasi dengan mengantisipasi perubahan-perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat, mengkoordinasikan unit-unit kerja, dan mengambil keputusan. Kepala Daerah berperan sebagai pamong masyarakat, yang dapat memenuhi harapan masyarakat di bidang ketentraman, ketertiban dan keamanan, agar masyarakat berada dalam suasana dan semangat kekeluargaan guna tercapainya kesejahteraan yang mengandung keadilan sosial, demi utuhnya kesatuan dan persatuan bangsa.

Kekuasaan (*power*) dapat terwujud dalam bentuk otoritas, pengaruh, dan paksaan. Istilah kekuasaan (*power*) seringkali digunakan silih berganti dengan istilah wewenang (*authority*), namun tidak berarti kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama, karena wewenang/otoritas hanya bagian dari kekuasaan yang disebut kekuasaan resmi. Otoritas merupakan suatu kekuasaan yang sah untuk melakukan tindakan atau membuat peraturan untuk memerintah orang lain. Dengan kata lain bahwa wewenang/otoritas diperoleh karena adanya *power/kekuasaan* yang dimiliki seseorang yang menimbulkan pengaruh bagi orang lain.

Otonomi Daerah akan berhasil dengan baik apabila Kepala Daerah memahami dengan benar bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya terletak pada tersediannya sumber daya alam yang berlimpah akan tetapi juga tergantung pada ketersediaan sumber daya manusia (ASN) dimana Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian mampu menempatkan ASN sesuai dengan bidang bidang keahliannya

REFERENSI

- Bintoro, Tjokroamidjojo. 1983. Pengantar Administrasi Pembangunan. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- H.Siswanto, Surnano. 2009. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta: Sinar Mas
- Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang. 1978. Written Constitutions A Computerized Comparative Study. New York: Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry.
- Hamid S. Attamimi. 1993. Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan). Diucapkan dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas UI. Depok.
- H. D, van Wijik, Willem Konijinenbelt. 1995. dalam HR Ridwan, op,cit, hal 129 di kutip dari Hoofdstukken van administratief recht (Utrecht: Uitgeverij Lenma BV)
- Jimly Asshiddigie, 2007. Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi. Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer hal. 423. (selanjutnya disebut Jimly Asshidiqie II) Ibid ,hal. 424-426
- Josef, R Kaho. 1988. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Marbun, S, F,. dkk. 2001. Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: UII Press.
- Ridwan, H, R,. 2008. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid), dalam Pro Justitia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No.1 Tahun XVI, hal. 90
- Suwoto Mulyosudarmo. 1997. Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, hal.39
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah.
- TAP No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-undang No.9 Tahun 2004 tentang PTUN
- Pasal 7 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

BIODATA PENULIS

Marvey Junus Dangeubun, Lahir di Ambon, meraih Gelar Sarjana hukum (S.H) dari Universitas Pattimura Ambon pada Tahun 1992, kemudian Gelas Magister Hukum (M.H) dari Universitas Cenderawasih pada Tahun 2016, saat ini berprofesi sebagai Dosen STIH Mimika, advokat dan Konsultan Hukum.