

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB III

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dasar Hukum Proses dan Tatacara Pelantikan Kepala Daerah

Dasar hukum proses dan tatacara pelantikan kepala daerah sebagai pemenang pilkada adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Proses dan Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur Didalam pasal 161 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Disebutkan bahwa gubernur dan wakil gubernur sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

Kemudian dalam pasal 161 ayat 2 disebutkan bahwa sumpah/janji Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah sebagai berikut:” Demi Allah (Tuhan) , saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai gubernur/ wakil gubernur dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan seluas-luasnya, serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa.” Dan didalam pasal 163 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang yang berbunyi:

- 1) Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden di ibu kota negara
- 2) Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh wakil presiden.
- 3) Dalam hal wakil presiden berhalangan, pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilakukan oleh menteri.

Proses dan tatacara pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota didalam pasal 161 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang , disebut bahwa Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebelum memangku jabatannya dialantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

Pasal 164 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang yang berbunyi:

- 1) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik oleh Gubernur di Ibu kota Provinsi yang bersangkutan.
- 2) Dalam hal Gubernur berhalangan, pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilakukan oleh Wakil Gubernur.
- 3) Dalam hal Gubernur dan/ atau Wakil Gubernur tidak dapat melaksanakan sebagaimana dimaksud pada ketentuan ayat 1 dan ayat 2, Menteri mengambil alih kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Pasal 165 ketentuan mengenai tatacara pelantika Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diatur dengan peraturan Presiden.

2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tatacara Pelantikan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Proses dan Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati dan Wakil Bupati serata Walikota dan Wakil Walikota, bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Diarangi mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai berikut:

- 1) Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Presiden kemudian dalam ayat 2 disebutkan
- 2) Dalam hal Presiden berhalangan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Wakil Presiden.
- 3) Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan, pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh Menteri.

Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai berikut:

- 1) Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan di Ibu kota Negara
- 2) Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur dihadiri oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Proses dan Tatacara Pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dalam pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai berikut:

- 1) Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilantik oleh Gubernur

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- 2) Dalam hal Gubernur berhalangan, pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh Wakil Gubernur.
- 3) Dal hal Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dapat melaksanakan pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, pelantikan dilaksanakan oleh Menteri.

Pasal 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tatacara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai berikut:

- 1) Pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan di ibu kota Provinsi yang bersangkutan.
- 2) Pelantikan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota di hadiri oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

B. Teori Kewenangan

Konsep Hukum Publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi³⁵. Wewenang dalam arti Yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat menimbulkan akibat-akibat hukum³⁶. Menimbulkan akibat hukum yang dimaksudkan disini adalah dengan pemberlakuan undang-undang

³⁵ Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegheid)*, 1998, Projutistia, Tahun XVI Nomor 1 Januari, h.90.

³⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Buku I, Pustaka Sinar Harapan 1993) h.68.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

tentang pemerintahan daerah maka segala sesuatu kebijakan harus sesuai berdasarkan peraturan pemerintahan.

Lain halnya dengan yang dirumuskan oleh Philipus M hadjon, bahwa membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara utama, yaitu a) *atribusi*; b) *delegasi*; dan kadang-kadang juga *mandat*³⁷. *Atribusi* merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. *Atribusi* ini dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Dari pengertian tersebut jelas tampak bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu di peroleh langsung dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. *Delegasi* diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat³⁸. Dari pengertian tersebut maka tampak bahwa tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris, dengan kata lain tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandate, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama (a/n), dengan demikian semua

³⁷ Philipus M Hadjon, *Op Cit*, h.91.

³⁸ Philipus M Hadjon, *Ibid*, h.95.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang di keluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Pendapat yang dikemukakan oleh F.A.W. Stroink dan J.G.Steenbeek, bahwa cara memperoleh wewenang pada hakikatnya melalui cara Atribusi dan Delegasi, sebagai dapat disimak dari pendapatnya :

Hanya ada dua cara organ memperoleh wewenang, yaitu Atribusi dan Delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang cara atribusi) kepada organ lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Mandat tidak mengakibatkan perubahan wewenang apapun, sebab yang ada hanyalah hubungan internal, seperti Menteri dan pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ Kementerian. Pegawai memutuskan secara teknis, sedangkan Menteri secara yuridis³⁹.

Pendapat dari H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt mengemukakan cara memperoleh wewenang pemerintahan diklarifikasikan atas 3 (tiga) cara melalui:

- a. *Atributie: Toekening van een bestuursbeveogheid door een wetgever aan een bestuursorgan,* atau atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintahan.

³⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers 2008) h.105-106.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. *Delegatie: Overdracht van een bevoegheid van het een bestuursorgan aan een ander*, atau delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain.
- c. *Mandat: Een bestuursorgan laat zijn bevoegheid names huwes uitoefenen door een ander*, artinya mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kemenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya⁴⁰.

Berdasarkan berbagai pandangan diatas, maka disimak bahwa *atribusi* adalah pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi. Pada *atribusi* terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh pembuat undang-undang kepada organ administrasi negara. *delegasi* adalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah atas dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini suatu badan (organ) yang telah memiliki wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atributif) menyerahkan kepada suatu badan untuk membuat peraturan perundang-undangan atas dasar kekuasaan dan tanggung jawabnya sendiri.

Menurut Indroharto, penerima wewenang atas dasar delegasi (delegetaris) dapat pula mendelegasikan wewenang yang diterimanya dari pemberi wewenang asli (delegas) kepada organ atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN) lainnya⁴¹. Pelimpahan wewenang ini disebut subdelegasi, yang tata cara terjadi dan akibatnya berlaku sama seperti delegasi. Selanjutnya yang dimaksud dengan Mandat ialah pemberian kuasa (biasanya disertai dengan perintah) dari badan/pejabat TUN kepada badan/pejabat TUN lainnya yang melaksanakan suatu

⁴⁰ Ridwan HR, *Ibid*, h.104-105

⁴¹ Indroharjo, *Op Cit*, h.66

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

wewenang atas anam dan tanggung jawab pemberi kuasa (mandans). Berbeda dengan atribusi dan delegasi, pada mandat tidak terjadi pemberian atau pelimpahan suatu wewenang baru sehingga tidak terjadi suatu perubahan pada wewenang yang telah ada.

Cara memperoleh wewenang dan tanggung jawab seperti tersebut, secara jelas dan sederhana dikemukakan oleh para ahli, karena menurut hemat penulis dalam peraktek administrasi negara tiga cara perolehan kewenangan itu yang sering terjadi. Sehubungan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan mengenai kewenangan dalam bidang pelantikan kepala daerah menurut Prajudi Admosudirdjo ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu :

- a. Efektifitas, artinya kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan;
- b. Legimitas, artinya kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan heboh oleh karena tidak dapat diterima oleh masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan;
- c. Yuridikitas, adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi negara tidak boleh melawan atau melanggar hukum dalam arti luas;
- d. Legalitas, merupakan syarat yang menyatakan bahwa tidak satupun perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar atau dasar suatu ketentuan undang-undang (tertulis). Dalam arti luas, bila suatu dijalankan dengan dalih 'keadaan darurat' maka

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

ke daruratan itu wajib dibuktikan kemudian. Bilamana kemudian tidak terbukti, maka perbuatan tersebut dapat digugat di pengadilan;

- e. Moralitas, adalah salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat, moral dan etik umum maupun kedinasan wajib di junjung tinggi, perbuatan tidak senonoh, sikap kasar kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas, dan sebagainya wajib dihindarkan;
- f. Efisiensi, wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya;
- g. Teknik dan teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan atau mempertahankan mutu prestasi yang sebaik-baiknya⁴².

Asas legalitas (*legalitiets beginsel*) merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Ada beberapa faktor yang menyebabkan makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan, yakni karena alasan sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (*diidentifikasi*) mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri, sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempannya jelas.

⁴² Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta;Ghalia Indonesia, 1984) h.78-80.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidah mudah diidentifikasi dan mudah di temukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik dari segi-segi formal maupun materi muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan⁴³.

Selanjutnya dalam hal pemerintah daerah menjalankan wewenang mengaturnya melalui penetapan berbagai produk hukum, menurut Sjachran Basah ada beberapa persyaratan yang perlu diperhatikan, yakni:

- a. Memenuhi asas legalitas (*wetmatige*) dan asas yuridis (*rechtmatige*);
- b. Tidak menyalahi atau menyimpang dari ketaatan asas hirarki peraturan perundang-undangan;
- c. Tidak melanggar hak dan kewajiban asasi warga masyarakat;
- d. Di tetapkan dalam rangka mendukung (memperlancar) upaya mewujudkan atau merealisasi kesejahteraan umum⁴⁴.

Kekuasaan menurut Meriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang/manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau

⁴³Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: IND-HILL.CO 1992), h.7-8.

⁴⁴Sjachran Basah, *perlindungan hukum terhadap sikap tindakan administrasi negara*, (Bandung: Alumni, 1986) h.4

sekelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (een ambten complex) dimana jabatan-jabatan itu di isi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan kontruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan memiliki dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Ditinjau dari asasnya kewenangan terdiri dari:

1. Kewenangan atribusi, adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari undang-undang, atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya.
2. Kewenangan delegasi, adalah pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada, atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat dibawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab. Delegasi sebagai kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

3. Kewenangan mandat, dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja interen antara pimpinan dan bawahan. Pada mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memeberikan kewenangan kepada oranglain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya⁴⁵.

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan , oleh karena itu dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalau terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

1. Pemberian kewenangan : pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat)
2. Pelaksanaan kewenangan : menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan
3. Akibat hukum dari pelaksanaan kewenangan : seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/burger, kelompok rakyat dan badan⁴⁶

C. Sumber Kewenangan

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi) sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan

⁴⁵ Prajudi Admosudirdjo, *Teori Kewenangan*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta 2001) H.11

⁴⁶ Prajudi Admosudridjo, *Ibid*, H.87

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan fengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatau kewenagna yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankan nya. Tanpa kewenagan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

Sesuai dengan perinsip demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, maka rakyat dianggap sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan negara . perspektif kedaulatan rakyat (the sovereignty of the people), semua kekuasaan dalam konteks kenegaraan bersal dan bersumber dari rakyat, meskipun fungsi-fungsi kekuasaan negara dibedakan dalam tiga cabang yaitu, eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Mengatur tau menentukan aturan dan menetapkan hukum negara yang akan mengikat dan membebani rakyat haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat itu sendiri. Negara tau pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenagan yang secara ekspisit diberikan oleh rakyat sendiri melalui perantaraan wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga parlemen.

Kewenangan atau wewenang sendiri berasal dari suatu istilah yang baisa digunakan dalam lapangan hukum publik. Apabila dicermati terdapat perbedaan antara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “ kekuasaan formal”. Kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif kekuasaan eksekutif atau administratif. Berbeda dengan “ wewenang” hanya mengenai suatu “

onderdeel” tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan suatu bangsa, oleh karena secara nyata kedaulatan yang diakui dalam negara tersebut dapat dilaksanakan.

Berdasarkan asas legalitas sebagai negara hukum, bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya suatu sumber kewenangan bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Indro Harto mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu meliputi Atribusi, Delegasi, dan Mandat⁴⁷

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu oragan pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

1. Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu Undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
2. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah diamana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan TUN tertentu.

⁴⁷ Ridwan Hr. Op Cit H.104

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

Mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.W. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti yang dikutip oleh Ridwan Hr, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan yaitu, Atribusi dan Delegasi⁴⁸

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan

⁴⁸ Ridwan HR, Op Cit H.105

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegetaris). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
3. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
5. Peraturan kebijakan (beleidsregel) artinya delegasi memberikan intruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut⁴⁹.

D. Pemerintah dan Tindakan Hukum Pemerintah

a. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Secara teoritis dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan adalah bestuurvoering atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (in the Broad Sense) dan dalam artian sempit (in the narrow sense).

⁴⁹ Philipsus M Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan*, Projustitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998. H.94

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif. Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat kelengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan didalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan yudikatif.

b. Tindakan Hukum Pemerintah

Pemerintah dalam melakukan aktifitasnya melakukan dua macam tindakan, yaitu tindakan biasa (*Feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*Rechtshandelingn*) dengan kata lain bahwa, bentuk perbuatan pemerintahan atau bentuk tindakan administrasi negara yang secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:

1. Perbuatan Hukum/Tindakan Hukum
2. Bukan Perbuatan Hukum/Tindakan Biasa

Dalam hukum administrasi yang penting adalah tindakan pemerintah yang tergolong tindakan hukum (*Rechtshandelingn*) adapun tindak pemerintah yang tergolong tindakan hukum yakni :

1. Tindakan menurut hukum privat
2. Tindakan menurut hukum publik

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam kategori tindakan hukum (*Rechtshandeling*). Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut :

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dan dibidang hukum administrasi.
- c. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Pada negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *Wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas . asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakat.

Pengertian tindakan hukum pemerintah dalam bukunya Ridwan HR bahwa tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintah atau administrasi negara.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berdasarkan paparan sebagaimana disebutkan diatas, maka pada dasarnya perbuatan pemerintah dapat dikategorikan menjadi tiga macam yaitu:

- a. Mengeluarkan peraturan perundang-undangan (regeling)
- b. Menegeluarkan keputusan (beschiking)
- c. Melakukan perbuatan material (materielle daad)

Tindakan hukum tata usaha negara tidaklah sama maknanya dengan tindakan pejabat atau tindakan badan tata usaha negara. Tidak setiap tindakan pejabat adalah tindakan hukum tata usaha negara. Pengertian tindakan hukum tata usaha termasuk dalam kelompok tindakan hukum publik yang sifatnya sepihak dan diarahkan kepada sasaran yang individual. Dari sifatnya sebagai hukum publik, perlulah dipahami secara benar perbedaan antara tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat.