

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintahan di Indonesia berlandaskan pada prinsip desentralisasi yang mempunyai makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu itu dapat bersifat penuh atau tidak penuh. Penuh, kalau penyerahan atau membiarkan mencakup wewenang untuk mengatur dan mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya). Tidak penuh, kalau hanya terbatas pada wewenang untuk mengatur dan mengurus cara menjalankannya. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankan (penuh) adalah otonomi. Sedangkan yang terbatas pada cara menjalankan (tidak penuh) adalah tugas pembantuan (medebewind).

Selain prinsip desentralisasi seperti yang dijelaskan diatas, terdapat pula prinsip dekonsentrasi yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya

kepada pejabat-pejabatnya di Daerah. Rumusan dari Instituut voor Bestuurswetenschappen dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975 (Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie):

Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hirarkis dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan). Selain itu, rumusan dari Instituut voor Bestuurswetenschappen dengan tegas menyebutkan bahwa Penugasan itu disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan untuk masalah-masalah tertentu dan pertanggungjawaban terakhir ada pada badan administrasi yang bersangkutan.

Dalam hal pengelolaan administrasi pemerintahan dan penguatan pengambilan keputusan di tingkat dasar guna meningkatkan efektivitas pelayanan publik. Lurah, sebagai pejabat pemerintah yang bertanggung jawab langsung terhadap administrasi dan pelayanan publik di wilayah kelurahan, memiliki kewenangan yang cukup besar dalam pengelolaan sumber daya dan pelayanan kepada masyarakat. Namun, di sisi lain, kewenangan tersebut tidaklah tanpa batas dan harus dijalankan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu

fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (legal state), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (welfare state). Hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan, yakni hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb) dan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama).

Dalam fungsi pelayanan, dibentuk Kelurahan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada Peraturan Pemerintah, dalam tugas dan fungsinya untuk pelayanan kepada masyarakat, Lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan Instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya, kemudian di tingkat kelurahan bertanggungjawab memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk. Untuk itu tuntutan akan mutu pelayanan publik menjadi suatu kewajiban yang harus ditingkatkan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Namun, dalam praktiknya, kewenangan lurah sering kali menghadapi tantangan yang berkaitan dengan batasan hukum. Di satu sisi, Lurah dituntut untuk bertindak cepat dan efisien dalam mengeluarkan keputusan. Di sisi lain, keterbatasan kewenangan berdasarkan hierarki pemerintahan dapat

menimbulkan persoalan hukum, seperti keputusan yang melebihi batas kewenangan atau tumpang tindih dengan aturan di tingkat lebih tinggi.

Selain itu, keputusan lurah juga harus sejalan dengan prinsip-prinsip hukum tata pemerintahan, seperti legalitas, akuntabilitas, dan transparansi. Ketidaksiuaian antara praktik di lapangan dengan regulasi yang berlaku sering kali memicu sengketa administrasi, khususnya apabila keputusan yang dikeluarkan tidak sesuai prosedur atau melanggar hak masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mengeksplorasi peran dan batasan kewenangan lurah dalam perspektif hukum tata pemerintahan, guna mendorong tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Pentingnya peran lurah dalam implementasi kebijakan publik di tingkat kelurahan dan batasan kewenangannya dalam membuat keputusan yang berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Dalam konteks hukum tata pemerintahan, memberikan gambaran lebih jelas tentang kewenangan lurah untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan yang berlandaskan pada prinsip-prinsip hukum tata pemerintahan yang baik.

Berangkat dari latar belakang tersebut, maka peneliti mengambil judul tesis “KEWENANGAN LURAH DALAM MEMBUAT KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana Kedudukan Lurah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah?
- b. Bagaimana Batasan Wewenang Lurah Dalam Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis Kedudukan Lurah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.
- b. Untuk menganalisis Batasan Wewenang Lurah Dalam Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara.

1.3.2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu terkait dengan keputusan tata usaha negara khususnya yang keputusan yang ditetapkan oleh lurah. kemudian hasil dari pada penelitian ini dapat memberikan sumbangan saran dalam ilmu pengetahuan hukum.
2. Memberikan kontribusi pemikiran yang dapat dijadikan bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang relevan dalam bidang ini.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi keilmuan di bidang hukum, khususnya mengenai kebijakan hukum yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan yang akan dikeluarkan oleh lurah.

2. Pembentuk Undang-Undang, memberikan masukan tentang kebijakan yang akan dikeluarkan agar tidak terjadi tumpang tindih antar Kementerian dan juga sebagai pertimbangan bahwa di tingkat Kelurahan membuat surat keputusan perlu diberikan kewenangan terhadap Lurah untuk membuat.

1.4 Originalitas penelitian

Analisis originalitas penelitian tentang "Kewenangan Lurah dalam membuat Keputusan Tata Usaha Negara" dapat dilakukan dengan merujuk pada parameter orisinalitas yang diuraikan oleh Estelle Phillips. Peneliti mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis yang membahas tentang Kewenangan Lurah. Peneliti menggunakan alat ukur yang dipakai oleh peneliti berasal dari Estelle Phillips. Berikut ini dikemukakan pendapat Estelle Phillips mengenai ukuran originalitas penelitian yang meliputi:¹

- a. *Saying something nobody has said before;*
- b. *Carrying out empirical work that hasn't been done made before;*
- c. *Making a synthesis that hasn't been made before;*
- d. *Using already know material but with a new interpretation;*
- e. *Trying out something in this country that has previously only been done in other countries;*
- f. *Taking a particular technique and applying it in a new area;*
- g. *Bringing new evidence to bear on an old issue;*

¹ Estelle Phillips dalam Rusdianto S, *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus atau Sementara*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2016

- h. Being cross-disciplinary and using different methodologies;*
- i. Taking someone else's ideas and reinterpreting them in a way no one else has;*
- j. Looking at areas that people in your discipline haven't looked at before;*
- k. Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before;*
- l. Looking at existing knowledge and testing it;*
- m. Playing with words. Putting things together in ways others haven't.*

Pendapat Estelle Phillips tersebut diterjemahkan bebas sebagai berikut:

- a. mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya;
- b. menyelesaikan pekerjaan empiris yang belum terselesaikan sebelumnya;
- c. membuat sintesa yang tidak pernah dibuat sebelumnya;
- d. menggunakan materi yang sama namun dengan pendekatan lain;
- e. mencoba sesuatu di Negara-negaranya terhadap sesuatu yang telah diterapkan di Negara lain;
- f. mengambil teknik tertentu dan menerapkannya di bidang baru;
- g. menggunakan bukti baru untuk menyelesaikan masalah lama;
- h. menjada ilmu interdisipliner dan menggunakan metodologi yang berbeda dengan metodologi sebelumnya;
- i. mengambil gagasan orang lain dan menafsirkannya kembali dengan cara yang berbeda;
- j. menunjukkan sesuatu yang baru dari disiplin ilmu si peneliti yang belum pernah ditunjukkan oleh peneliti sebelumnya;
- k. menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya;

- l. melihat pengetahuan yang ada saat ini dan mengujinya;
- m. menjelaskan/menguraikan kata-kata. Kata-kata yang diuraikan tersebut kemudian disusun dengan cara lain yang belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis, di berbagai media yang ada, baik secara manual seperti di Perpustakaan perguruan tinggi negeri/swasta maupun secara online (*browsing*) untuk dapat menelusuri dan mengetahui terkait apakah penelitian tentang ” Kewenangan Lurah dalam Membuat Keputusan Tata Usaha Negara” sudah diteliti sebagai skripsi, tesis atau disertasi, belum ditemukan adanya judul penelitian yang sama persis, baik judul maupun permasalahan yang sama. Sehingga penelitian ini dapat dikategorikan suatu penelitian yang baru dan keasliannya dapat dipertanggungjawabkan secara akademisi dan ilmiah sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional dan objektif. Sebagai bahan perbandingan judul yang penulis temukan yang hampir mirip dengan kajian penulis. Namun pengkajian atau permasalahan yang dikaji berbeda, yakni:

Tesis Robby Haryadi yang berjudul “Pengaturan Kewenangan Lurah Untuk Menerbitkan dan Membatalkan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah Dalam Perspektif Perundang-Undangan Di Indonesia²”, meneliti terkait kewenangan lurah dalam menerbitkan dan membatalkan

²Robby Haryadi, *Pengaturan Kewenangan Lurah Untuk Menerbitkan dan Membatalkan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah Dalam Perspektif Perundang-Undangan di Indonesia*, Tesis, Program Studi Magister Hukum Universitas Jambi, 2021.

Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT), serta implikasinya dalam hukum pertanahan nasional.

Penelitian Robby Haryadi berbeda dengan penelitian yang ditulis oleh peneliti perbedaannya terletak pada permasalahan yang diangkat, dimana peneliti dalam hal ini melakukan penelitian tentang kewenangan lurah dalam mengeluarkan keputusan yang f dalam lingkup administrasi pemerintahan secara umum dan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat kelurahan, sedangkan Robby Haryadi melakukan penelitian terhadap kewenangan lurah dalam menerbitkan dan membatalkan surat pernyataan yang secara khusus surat tersebut dalam lingkup sebuah permasalahan di bidang hukum pertanahan saja. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip diatas maka penelitian ini “menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya”.

Tesis Indah Sari yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemenuhan Hak Atas Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan³” meneliti terkait dengan Penyelenggaraan bantuan hukum oleh pemerintah daerah.. Penelitian ini bertujuan mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan dan penyelenggaraan dari kewenangan tersebut. Penelitian ini mengkaji aturan hukum yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan

³ Indah Sari, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemenuhan Hak Atas Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dan Kelompok Rentan*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2022.

hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan serta penyelenggaraan kewenangan tersebut. Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif.

Penelitian Indah Sari berbeda dengan penelitian yang ditulis oleh peneliti, perbedaannya terletak pada permasalahan yang diangkat, dimana peneliti dalam hal ini melakukan penelitian tentang kewenangan lurah dalam menerbitkan keputusan tata usaha negara, sedangkan Indah Sari melakukan penelitian terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan.

Tesis Henry Parulian Tobing yang berjudul “Analisis Implementasi Program Dana Kelurahan Dalam Rangka Pelayanan Publik Dan Pembangunan di Kelurahan Pada Kecamatan Siantar Martoba Kota Pematangsiantar⁴” meneliti terkait adanya Dana Kelurahan dari Pemerintahnya sendiri, baik itu dari segi pelayanan publik maupun pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Kelurahan di Kecamatan Siantar Martoba Kota Pematangsiantar dan juga untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan program ini di seluruh Kelurahan jika dikaitkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 130 Tahun 2018 pada Tahun Anggaran 2019.

⁴ Henry Parulian Tobing, *Analisis Implementasi Program Dana Kelurahan Dalam Rangka Pelayanan Publik dan Pembangunan di Kelurahan Pada Kecamatan Siantar Martoba Kota Pematangsiantar*, Tesis, Magister Manajemen Program Pascasarjana Universitas Hkbp Nommensen Medan, 2020.

Penelitian Henry Parulian Tobing berbeda dengan penelitian yang ditulis oleh peneliti, perbedaannya terletak pada permasalahan yang diangkat, dimana peneliti dalam hal ini melakukan penelitian tentang kewenangan lurah sebagai subyek utama dalam hal menerbitkan keputusan tata usaha negara, sedangkan Henry Parulian Tobing melakukan penelitian terhadap implementasi program dana kelurahan dengan mengobservasi dan melakukan pengumpulan data di Kelurahan Pada Kecamatan Siantar Martoba Kota Pematangsianta.

1.5. Tinjauan Pustaka

a. Teori Hukum

Menurut Roeslan Saleh teori hukum adalah cabang ilmu pengetahuan hukum yang mempelajari berbagai aspek teoritis maupun praktis dari hukum positif tertentu secara tersendiri dan dalam keseluruhannya secara interdisipliner untuk memperoleh pengetahuan yang lebih baik, lebih jelas, dan lebih mendasar mengenai hukum positif yang bersangkutan. Teori hukum adalah ilmu yang bersifat menerangkan atau menjelaskan tentang hukum. Dalam konteks ini, Friedman menyebut teori hukum sebagai ilmu pengetahuan yang mempelajari esensi hukum yang berkaitan antara filsafat hukum di satu sisi dan teori politik di sisi lain. Disiplin teori hukum tidak mendapatkan tempat sebagai ilmu yang mandiri, maka disiplin teori hukum harus mendapatkan tempat di dalam disiplin ilmu hukum secara mandiri. Teori hukum merupakan disiplin mandiri yang perkembangannya dipengaruhi dan

sangat terkait dengan ajaran hukum umum⁵. Pengertian ini mempunyai makna ganda, yakni definisi teori sebagai produk dan proses.

b. Teori Administrasi Publik

Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik⁶. Selain itu, Keban juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah, Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen, yaitu aktivitas organisasi fungsi atau tugas pimpinan, dan prinsip-prinsip administrasi atau manajemen.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 54-55

⁶ Keban, Yermias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep, Teori dan Isu)*, Gave Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 4.

c. Teori Kewenangan

Bagir Manan menyebutkan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan *macht* (kekuasaan). Menurutnya, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Sementara itu, dalam Hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam hubungannya dengan otonomi daerah, hak berarti kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri. Sementara itu, kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan sebagaimana mestinya, sedangkan kewajiban vertikal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan secara keseluruhan⁷.

Peter Leyland dan Terry Woods seperti yang dikutip oleh Aminuddin Ilmar dalam buku *Hukum Tata Pemerintahan*, kewenangan publik memiliki dua ciri pokok, yakni setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan memiliki kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dan memiliki fungsi publik untuk melakukan pelayanan publik⁸.

Dalam pelaksanaannya, wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, secara umum dikenal 3 (tiga) klasifikasi sumber

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm.100

⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta Predanamedia Group, 2014 hlm. 82

kewenangan yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Atribusi

Atribusi Menurut H.D. Van Wijk Willem Konijnenbelt⁹
Attributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah), hal yang senada juga disampaikan oleh Indroharto yang menyatakan atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator ataupun delegated legislator. Jadi, atribusi merupakan kewenangan asli yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang untuk melaksanakan tindakan pemerintah (Bestuurhandeling).

Kewenangan yang didapat dari atribusi mutlak berasal dari amanat undang-undang yang secara eksplisit langsung terdapat dari redaksi undang-undang atau pasal tertentu , dan penerima atribusi dapat memperluas bidang atribusi dan memperluas wewenang baru yang telah didapat sejauh tidak melewati bidang kewenangan, kewenangan atribusi akan tetap lekat selama tidak ada perubahan peraturan perundang-undangan, secara mutlak tanggung jawab dan

⁹ Dalam Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 102

tanggung gugat kepada penerima atribusi, hubungan hukum wewenang antara pembentuk undang-undang dengan organ/badan pemerintahan.

2. Delegasi

Delegasi merupakan pelimpahan wewenang yang dimiliki sebelumnya kepada pihak yang diberikan wewenang. Dalam bukunya Aminuddin Ilmar¹⁰ menyatakan delegasi merupakan suatu pekerjaan tertentu yang didelegasikan atau diserahkan sebagian atau seluruhnya kepada penerima delegasi (delegetaris) untuk bertindak atau melaksanakan pekerjaan tersebut atas dirinya sendiri. Menurut Stronik dan Steenbeek¹¹ delegasi hanya dapat didelegasikan apabila badan yang memberikan pelimpahan wewenang tersebut telah memiliki kewenangan secara atribusi sebelumnya.

Pada pokoknya, delegasi merupakan wewenang yang dimiliki sebelumnya secara atribusi oleh pemilik kewenangan yang dilimpahkan kepada penerima delegasi (delegetaris) yang tanggungjawabnya juga beralih kepada penerima delegasi untuk bertindak atas dirinya sendiri, sedangkan dalam delegasi tidak dapat menciptakan dan memperluas wewenang yang ada hanya pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintahan lain dan secara yuridis tanggung jawab delegasi berpindah dari pemberi ke

¹⁰Aminuddin Ilmar *Op. Cit* hlm. 204

¹¹Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 127

penerima delegasi. Penerima delegasi bertanggung jawab kepada pemberi delegasi serta dapat dicabut atau ditarik kembali jika terdapat penyalahgunaan dan atau penyimpangan yang dilakukan oleh penerima delegasi, berdasar kewenangan atribusi yang diberikan oleh pemberi delegasi kepada penerima delegasi (delegataris).

3. Mandat

Kata mandat atau biasa juga disebut mandaat berasal dari bahasa latin yaitu Mandatum. Dalam bentuk kata kerja disebut Mandae-atum yang berarti melimpahkan (overdragen), mempercayakan (toever-trouwen), memerintahkan (bevelen). Kemudian si pemberi beban (Lastgever) disebut Mandans yang berasal dari bahasa latin, serta mandataris berasal dari kata mandatarius yang berarti pemilik kuasa (gevolmachtigde)¹². Mandat merupakan pelimpahan dari badan dan/atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat yang lebih rendah secara hirarkis dengan tanggungjawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Perbedaan substansial antara delegasi dan mandat yaitu jika delegasi terjadi pelimpahan kewenangan dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan serta tanggungjawab dari kewenangan tersebut beralih pula pada penerima kewenangan sedangkan pada mandat tanggungjawab mandans tetap bertanggungjawab terhadap tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

¹² Aminuddin Ilmar, *Op Cit.* hlm. 203

Menurut H.D. Van Wijk¹³ terdapat pula pemberian “mandat kepada bukan bawahan”. Akan tetapi mandat tersebut sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut :

1. De mandataris aanvaardt het mandate (mandataris menerima pemberian mandat dari mandans);
2. De gemandateerde bevoegdheid ligh in de steer van de normale bevoegdheden van de mandataris, en (wewenang yang diberikan adalah wewenang yang sehari-hari dari mandataris);
3. De betrokken wettelijke regeling verzet zich niet tegen (deze vorm van mandatering) (Ketentuan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan mandate tersebut).

Pada pokoknya mandat yaitu diperoleh dari pelimpahan wewenang yang diberikan dari pemberi mandat kepada penerima mandat (mandataris) biasanya terdapat di dalam intern pemerintahan biasa terjadi antara atasan dan bawahan kemudian mandat dapat ditarik kembali atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi kewenangan sedangkan tanggungjawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat.

d. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah salah satu konsep sentral dalam pemerintahan daerah. Hal ini mengacu pada tingkat kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur urusan mereka sendiri, termasuk

¹³ Lukman Hakim, *Op Cit.* hlm. 129

kebijakan, anggaran, dan pengambilan keputusan di tingkat lokal¹⁴. Otonomi daerah dapat bervariasi dari negara ke negara, tergantung pada konstitusi dan undang-undang yang berlaku. Tingkat otonomi daerah dapat berbeda-beda di berbagai negara. Beberapa negara mungkin memberikan otonomi yang lebih besar kepada pemerintah daerah, sementara yang lain mungkin lebih sentralis dalam pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan sangat tergantung pada konstitusi, hukum dasar, dan budaya politik masing-masing negara.

Otonomi daerah dapat membantu mempromosikan partisipasi warga dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidup mereka, serta memungkinkan adaptasi kebijakan yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan lokal¹⁵.

e. Desentralisasi

Konsep desentralisasi mencakup pemindahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Hal ini bertujuan untuk memberikan lebih banyak kendali kepada pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan sumber daya. Desentralisasi dapat bersifat politis, fiskal, atau administratif¹⁶ yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

¹⁴Tamaulina Br.Sembiring *et al*, *Sistem Pemerintahan Daerah*, PT Mafy Media Literasi Indonesia,Solok,2023,hlm 3

¹⁵ *Ibid*, hlm 4

¹⁶ *Ibid*,hlm.5

1. Desentralisasi Politis: Hal ini berarti transfer kewenangan politik kepada pemerintah daerah, seperti pemilihan kepala daerah dan pengambilan keputusan politik di tingkat lokal.
2. Desentralisasi Fiskal: Hal ini melibatkan transfer sumber daya keuangan kepada pemerintah daerah, baik dalam bentuk pajak yang dikelola oleh pemerintah daerah maupun alokasi dana dari pemerintah pusat.
3. Desentralisasi Administratif: Hal ini berkaitan dengan delegasi kewenangan administratif dan pengelolaan program-program di tingkat lokal.

Desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, efisiensi, dan efektivitas dalam pengambilan keputusan (Surahman & Ilahi, 2017). Desentralisasi membantu mengurangi ketidaksetaraan antar wilayah, mempromosikan partisipasi warga, dan merespons kebutuhan yang berbeda-beda di tingkat lokal.

1.6 Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian Hukum

Penelitian “Kewenangan Lurah dalam Membuat Keputusan Tata Usaha Negara” ini menggunakan *legal research* atau penelitian sebagai tipe penelitiannya. Lebih spesifik, dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif adalah sebuah proses yang bertujuan untuk menemukan doktrin, prinsip,

atau aturan hukum yang nantinya dapat menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.¹⁷

Penelitian hukum normatif juga dimaknai sebagai penelitian yang memerlukan penyusunan kerangka konseptual. Sistem norma adalah dasar dari tipe penelitian ini. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan yang artinya adalah penelitian hukum yang dilakukan melalui penelitian dari bahan pustaka atau data sekunder. Bahan pustaka merupakan bahan yang berasal dari sumber primer dan sumber sekunder.¹⁸ Dengan menggunakan penelitian hukum, permasalahan kewenangan lurah dalam menetapkan sebuah keputusan tata usaha negara akan diteliti melalui beberapa peraturan perundang-undangan.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tiga metode pendekatan masalah yaitu, diantaranya pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual.

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang diteliti, Pendekatan perundang-undangan diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai kepastian hukum mengenai

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 35.

¹⁸ Kristiawanto, *Memahami Penelitian Hukum Normatif*, Prenada, Jakarta, 2022, hlm.24.

keputusan tata usaha negara yang telah ditetapkan oleh Lurah. Pada penelitian ini, perundang-undangan yang digunakan ialah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2024 tentang Pos Pelayanan Terpadu dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Kecamatan.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan dimana peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin hukum yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁹ Konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini ada tiga, yakni konsep kewenangan lurah dalam struktur pemerintahan daerah, batasan kewenangan lurah dalam menetapkan/mengeluarkan keputusan tata usaha negara.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Menurut Cohen, bahan hukum primer adalah beberapa aturan tertulis mengenai tingkah laku manusia yang dibuat oleh negara, berupa statuta oleh badan legislatif, pengadilan maupun eksekutif. Lain hal dengan pendapat Enid Campbell, bahan hukum primer adalah aturan hukum yang terbatas dibuat oleh parlemen, sekalipun orang atau badan juga dapat membuatnya, namun harus mendapatkan kuasa terlebih dahulu dari

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 137.

parlemen.²⁰ Beberapa peraturan yang akan digunakan dalam penelitian ini yang diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana beberapakali telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.²¹ Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: buku-buku di bidang hukum, makalah-makalah, artikel-artikel, dan tesis.

1.5.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan bahan hukum baik primer

²⁰ Susanti, Octorina Dyah dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm.49.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenada Media Group, 2014 (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki III), hlm.181

maupun sekunder yang berkaitan dengan metode penelitian yang digunakan guna menjawab isu hukum. Pengumpulan bahan hukum oleh peneliti dengan membaca buku dan perundang-undangan yang telah dimiliki peneliti atau dengan meminjam buku di perpustakaan kampus dan perpustakaan daerah Kota Surabaya yang berkaitan dengan isu yang akan dibahas. Peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan, maka peneliti menggunakan perundang-undangan yang digunakan ialah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2023 Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah menjadi isu hukum penelitian. Kemudian bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklasifikasikan berdasarkan isu hukum yang digunakan dan kemudian dilakukan analisis.

1.5.6. Analisis bahan hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.²² Pada penelitian ini, analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan cara deduktif, yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi khusus.

²² Peter Mahmud Marzuki II, *op. cit.*, hlm 14.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada tesis ini, peneliti membagi menjadi empat bagian sebagai berikut:

Bab I, pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari peneliti mengenai fakta hukum melahirkan isu hukum yang akan diteliti. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke dalam rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan metode penelitian yang digunakan peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian. Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh peneliti.

Bab II, pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu tentang Kedudukan Lurah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

Bab III, pembahasan atas rumusan masalah yang kedua yaitu tentang Batasan Wewenang Lurah Dalam Menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara.

Bab IV, penutup yang terdiri dari simpulan atas pembahasan dari rumusan masalah pertama dan kedua, kemudian disebutkan saran atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.