

Kedudukan dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Raihan Ardiansyah¹, Waluyo², Rosita Candra Kirana³

Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

Info Artikel

Keywords:

Acting Officer, Regional Head, Public Service, Regional Government, Authority

Kata kunci:

Penjabat, Kepala Daerah, Pelayanan Publik, Pemerintah Daerah, Kewenangan

Corresponding Author:

Raihan Ardiansyah,

E-mail:

raihanardi1603@gmail.com

P-ISSN : **2797-8192**

E-ISSN: **2797-393X**

Abstract

This research aims to find out and review the laws and regulations regarding the appointment of Acting Regional Heads in organising public services. This research is a prescriptive normative legal research with a research approach using a statutory approach and a case approach. The research data sources come from primary and secondary legal sources. Primary legal materials, which include laws and regulations and all official documents containing legal provisions, secondary legal materials used in the form of publications on law, namely textbooks, legal dictionaries, and legal journals. The analysis technique used in this research uses the deduction method. The results of this study indicate that the appointment of Acting Regional Heads must be in accordance with their position and authority based on laws and regulations in order to reflect the principle of public service delivery in order to realise good governance and as a provider of public good and service or good governance.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan meninjau peraturan perundang-undangan tentang pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Sumber data penelitian berasal dari sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer, yaitu meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum, bahan hukum sekunder yang digunakan berupa publikasi tentang hukum yakni buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode deduksi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah harus sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan agar mencerminkan asas penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan sebagai penyedia *public good and service* atau *good governance*.

I. Pendahuluan

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dengan tujuannya untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, adalah dalam rangka untuk melengkapi asas legalitas dimana semua aktivitas pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, maka perkembangan masyarakat dengan berbagai aktivitasnya akan sangat memungkinkan untuk timbul permasalahan-permasalahan baru yang belum terdapat peraturannya. Munculnya permasalahan-permasalahan baru tidak hanya akan memicu terjadinya kekosongan peraturan melainkan terjadi permasalahan yang dapat bertentangan dengan peraturan yang telah ada sebelumnya.

Ridwan HR berpendapat bahwa setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasar pada inisiatif sendiri. Namun, disatu sisi keaktifan pemerintah dalam mengupayakan kesejahteraan umum haruslah senantiasa berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB).¹

Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dalam Amandemen UUD 1945 telah diatur bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilaksanakan dengan pemilihan umum secara demokratis. Namun dalam pengaturan tersebut tidak secara eksplisit terdapat lebih rinci bagaimana makna “dipilih secara demokratis” tersendiri dalam pengisian jabatan kepala daerah, apakah berdasarkan prosesnya dipilih melalui lembaga legislatif, eksekutif atau dipilih langsung oleh rakyat.

Peraturan terkait pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat diatur kembali melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 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 di dalam Pasal 1 Angka 1 secara tegas dalam ketentuan menyatakan bahwa “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.”

Namun, dalam keberjalanannya dapat terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dikarenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota atau bahkan Penunjukkan langsung oleh Pemerintah Pusat sebagai bagian dari diskresi pemerintahan. Salah satu masalah utama apabila dalam pelaksanaannya dalam proses pengangkatan pejabat kepala ditunjuk langsung oleh Menteri Dalam Negeri secara langsung tanpa melibatkan peran DPRD dan juga masyarakat maka dapat dikatakan tidak menggambarkan nilai demokratis dan tidak membuka partisipasi publik untuk mengenal calon pemimpin kepala daerahnya. Meninjau dari proses pengangkatan kepala daerah yang bukan berasal dari unsur pemerintahan tentu dapat dipertanyakan bagaimana kompetensi calon dalam menyelenggarakan pelayanan publik pemerintah daerah. Maka dari itu, perlu penelitian yang lebih jauh mengenai kedudukan serta kewenangan Pejabat pengganti Kepala Daerah dalam Administrasi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah.

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014).

II. Metode Penelitian

Jenis dari penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yang dimaksud sebagai penelitian hukum normatif-empiris (*applied law research*) merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum. Jenis data primer meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan dengan mengumpulkan berbagai bahan hukum yang membahas mengenai Penjabat Kepala Daerah. Teknik analisis yang digunakan adalah metode analisis data kualitatif dengan model interaktif.²

III. Pembahasan

1. Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis atau sebaliknya seluruhnya secara desentralistis. Dalam sistem negara federal maupun negara kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang diselenggarakan secara sentralistis oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistis diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom.³ Karena Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Maka setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.⁴ Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.⁵ Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menjalankan otonomi. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena pengelolaan keuangan dan perekonomian daerah banyak tergantung kepada pemerintah, maka sikap dan tingkah laku elit politik sebagai pihak yang bermain di dalam arena

² Lexy J. Moleong, *Qualitative Research Methodology* (Bandung: Rosdakarya Offset, 2006).

³ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011)

⁴ H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2011).

⁵ Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

politik nasional mempunyai pengaruh yang tidak bisa diabaikan, baik di dalam proses perekonomian, maupun di dalam poses pembangunan.⁶ Di samping itu pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pelayanan publik mulai dari Pelayanan Administrasi Kependudukan, Pelayanan Kesehatan, Pelayanan Pendidikan, Pelayanan Perizinan dan Lingkungan, Pelayanan Transportasi, hingga Pelayanan Sosial.

2. Peran Kepala Daerah dalam Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Peranan dari sosok kepala daerah di Indonesia dapat dikatakan sangatlah besar sekali dalam pelaksanaan tugas daerah, terkhususnya pada tugas otonomi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka berhasil atau tidaknya tugas-tugas daerah di Indonesia sangatlah bergantung pada kinerja sosok kepala daerah. Mengingat dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis. Kedudukan dan kewenangan kepala daerah tidak terlepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Sebuah sistem dalam negara hanya akan berfungsi jika sub-sistem yang terintegrasi, saling dukung, dan tidak berlawanan. Terhadap hal ini memberi landasan pentingnya penataan hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat di provinsi dan di daerah.

Setiap Daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas kepala daerah antara lain:⁷

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

⁶ Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan* (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f) dihapus.
- g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah memiliki tugas dan kewajiban tak terkecuali bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan jalannya pemerintahan di daerah sebagai penyelenggara pemerintahan. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Maka dari itu peran kepala daerah sangat vital sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah akan sangat memungkinkan timbul permasalahan dalam tata kelola dan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah dalam pengalokasian anggaran sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Kewenangan itu dapat dipergunakan oleh pemerintah kabupaten dan kota untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan program dan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat di daerah. Salah satu kebutuhan yang sangat penting adalah pelayanan publik oleh pemerintah daerah melalui konsep otonomi daerah yang memiliki kewenangan besar dalam penetapan kebijakan terkhusus pelayanan publik sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing.

3. Kedudukan Yuridis Pejabat Pengganti Kepala Daerah

Pejabat merupakan bentuk dari “*acting officer*” yang didefinisikan sebagai “one performing the duties of an office-usually temporarily but who has no claim of title to the office” atau yang kemudian diartikan *Acting Officer* adalah seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu. Pejabat diberi kewenangan secara delegatif oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain lowong atau kosong.⁸

Pengangkatan Pejabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena “berhalangan tetap”. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1997).

“Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Penjabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi: “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”. Kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia memiliki tugas dan wewenang yang sangat amat strategis dalam pemerintahan daerah. Hal tersebut dikarenakan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menentukan bagaimana nasib daerah kedepan.

Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Penjabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi: “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”. Kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia memiliki tugas dan wewenang yang sangat amat strategis dalam pemerintahan daerah. Hal tersebut dikarenakan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menentukan bagaimana nasib daerah kedepan.

Penjabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan hanya menerima mandat pejabat pemerintahan di atasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Dalam peraturan perundang-undangan, pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah mengacu dari sejak diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah dalam ketentuan tersebut yaitu dalam Pasal 201 Angka 10 dan Angka 11 yang dinyatakan bahwa:⁹

- 10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat jabatan Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 201 Angka 10 dijelaskan bahwa kekosongan jabatan Gubernur diisi oleh jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pemilihan yang akan datang. Maksud jabatan pimpinan tinggi madya jika merujuk pada Penjelasan Pasal 19 Angka (1) Huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yakni:

“Yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi madya” meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.”¹⁰

Sedangkan Dalam Pasal 201 Angka 11 dijelaskan juga bahwa kekosongan jabatan Bupati/Walikota diisi oleh jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pemilihan yang akan datang. Maksud jabatan pimpinan tinggi pratama jika merujuk pada Penjelasan Pasal 19 Angka (1) Huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yakni:

“Yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi pratama” meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.”

Dari penjelasan kedua pasal ketentuan diatas yang merujuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sudah jelas bahwasanya pengisian penjabat (Pj) kepala daerah dengan segala kriterianya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Apabila ditinjau dari perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) sejalan dengan *due process of law*, setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menjalankan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki.

4. Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Untuk melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat kepala daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*). Dalam konteks pemerintahan daerah, wewenang adalah sebuah tema penting yang perlu dikaji dalam konteks proses menjalankan tugas kedaerahan oleh kepala daerah dan jajarannya. Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum belanda, karena kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan konsep hukum privat sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja¹¹.

Kewenangan dalam pemerintahan diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/2014). Secara yuridis, kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Perbedaan kewenangan tersebut dapat dilihat dengan prinsip legalitas bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat¹².

Adanya perbedaan pemberian wewenang kemudian menciptakan beberapa jabatan yakni Pelaksana Harian, Pejabat (Pj), Pejabat Sementara (Pjs) dan juga Pelaksana Tugas (Plt) apabila pejabat definitif yang mendapat wewenang berdasarkan atribusi kekuasaan tidak bisa melanjutkan tugas untuk mengepalai suatu daerah 4-5).¹³ Terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan terjadinya seorang kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sehingga berdampak terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Misalnya kepala daerah sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara, diberhentikan sementara, memasuki masa akhir jabatan, atau adanya mekanisme pemberhentian tetap karena melakukan pelanggaran,

¹¹ H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2011).

¹² Ridwan dan Harahap, N. A, *Hukum Kepengawasan* (Yogyakarta: UII Press, 2018).

¹³ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Pejabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2019).

misalnya tersandung kasus korupsi dan kasus-kasus pelanggaran hukum lainnya. Pejabat sementara tentunya memiliki kedudukan dan kewenangan yang berbeda dengan pejabat definitif. Berikut perbedaan model pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan penyebab terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah:

- a) Penjabat (Pj) merupakan ASN pejabat pimpinan tinggi madya/pratama yang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah karena terdapat kekosongan kepala daerah/wakil kepala daerah. Bisa itu karena meninggal, ditahan, sakit permanen maupun hilang. Pj akan menjabat sampai kepala daerah/wakil kepala daerah definitif hasil pemilihan menjabat. Pj gubernur diusulkan Mendagri kepada Presiden. Pj bupati/wali kota diusulkan gubernur kepada mendagri. Aturan dan dasar hukum penunjukan Pj diatur dalam Pasal 201 UU nomor 19 tahun 2016 dan Pasal 86 UU nomor 23 tahun 2014.
- b) Penjabat Sementara (Pjs) ditunjuk oleh Mendagri untuk melaksanakan tugas kepala daerah dan atau wakil kepala daerah karena kepala daerah atau wakil kepala daerah cuti di luar tanggungan negara untuk melaksanakan kampanye Pilkada. Pjs gubernur ditunjuk Mendagri. Pjs bupati/wali kota ditunjuk Mendagri atas usul gubernur. Aturan dan dasar hukum penunjukan Pjs ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 74 tahun 2016 Jo Permendagri Nomor 1 tahun 2018 dan Pasal 70 UU nomor 10 tahun 2016.
- c) Pelaksana Harian (Plh) adalah Sekretaris Daerah (Sekda) yang menjalankan tugas sehari-hari kepala daerah atas perintah Mendagri apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Sekda menjalankan tugas sehari-hari sampai kepala daerah atau wakil kepala daerah dibebaskan dari tahanan atau telah dilantikannya penjabat kepala daerah. Aturan dan dasar hukum penunjukan Plh yakni Pasal 65 ayat 5 dan ayat 6 UU nomor 23 tahun 2014.
- d) Pelaksana Tugas (Plt) dibutuhkan saat kepala daerah berhalangan sementara maupun karena sedang menjalani masa tahanan. Plt bisa dijabat wakil kepala daerah ataupun sekda. Aturan dan dasar hukum penunjukan Plt diatur dalam Pasal 65 ayat 4, 5, 6 dan 7 UU nomor 23 tahun 2014.

Dari keempat jabatan tersebut Penjabat (Pj) memiliki keistimewaan pemberian wewenang yang kuat mengingat penjabat (Pj) kepala daerah berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Penjabat merupakan bentuk dari “acting officer” yang didefinisikan sebagai “one performing the duties of an office-usually temporarily but who has no claim of title to the office” atau yang kemudian diartikan Acting Officer adalah seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu. Penjabat diberi kewenangan secara delegatif oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain lowong atau kosong. Berbeda dengan Penjabat sementara (Pjs) kepala daerah bersifat “sementara”, karena hanya menggantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana yang melaksanakan cuti kampanye serta secara yuridis formal tidak terjadi pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dari jabatan definitifnya.

Dalam ketentuan tersebut kemudian terlihat perbedaan penjabat (Pj) kepala daerah dengan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah. Penjabat (Pj) kepala daerah menggunakan frasa

ditetapkan atau diangkat, sedangkan pejabat (Pjs) menggunakan frasa "pejabat yang ditunjuk oleh Menteri". Perbedaan frasa tersebut kemudian menimbulkan akibat hukum yang juga berbeda. Mengingat pejabat (Pj) kepala daerah sebelum melaksanakan tugas-tugasnya akan dilantik dan diambil sumpah jabatannya, sedangkan dalam penugasan seorang pejabat sementara (Pjs) tidak dilakukan pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan melainkan hanya melalui surat keputusan Menteri Dalam Negeri.

Dalam posisi yang lain, secara normatif tugas dan wewenang pejabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- a) mengajukan rancangan Perda;
- b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c) menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Patut diingat, bahwa tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan pejabat kepala daerah. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan adalah:

- a) Melakukan mutasi pegawai;
- b) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Empat larangan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 132 A Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi, menurut ayat (2) ketentuan tersebut disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Presiden dan atau Mendagri selaku delegator.

Batasan kewenangan Pejabat (Pj) Kepala Daerah dalam bidang kepegawaian juga terlihat apabila merujuk pada Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 perihal: Penjelasan Atas Kewenangan Pejabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian.¹⁴ Dalam poin 2 surat keputusan tersebut disampaikan bahwasannya:

- a) Pejabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian

¹⁴ *Ibid.*

dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

- b) Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Penjabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut.¹⁵ Hal ini sebagaimana yang diatur melalui ketentuan Pasal 132 Ayat (5) dan Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- 5) Laporan pertanggungjawaban Penjabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Penjabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.
- 6) Pelaksanaan tugas Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁶

IV. Penutup

Maka dari itu berdasarkan pemaparan diatas penulis menyimpulkan bahwa penjabat (Pj) kepala daerah memiliki kewenangan dan kedudukan dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang setara dengan pejabat definitive berdasar yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Namun tidak ada dan/atau tidak diketahuinya tahapan atau mekanisme pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah oleh masyarakat dan para pihak di daerah. Meskipun dipahami bahwa pengangkatan tersebut bagian dari pelaksanaan kewenangan (*extra ordinary authority*) Presiden maupun Menteri Dalam Negeri. Adanya pengabaian atas aduan akuntabilitas dari publik atas pemilihan calon Kepala Daerah oleh Kementerian Dalam Negeri merupakan bentuk maladministrasi yang diakibatkan tidak adanya asas kepastian hukum yaitu ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga dalam mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah belum diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah oleh menteri dalam negeri belum memenuhi aspek-aspek pendekatan pelayanan publik yakni paada pendekatan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sadhu Bagas Suratno, 'Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik', *Jurnal Lentera Hukum*, 4.3 (2017), 164.

akuntabilitas, struktur organisasi dan diskresi administratif. Maka dari itu menjadi penting adanya pembuatan mekanisme yang rigid dan membuka ruang bagi hadirnya partisipasi publik secara bermakna untuk mengindikasikan asas partisipatif yang artinya pihak yang terlibat dalam pelayanan publik harus bersikap partisipatif berdasar asas penyelenggaraan pelayanan publik sehingga pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah dapat benar-benar mewujudkan pemerintahan yang baik dan sebagai penyedia public good and service atau good governance.

References

- Arifin, Firdaus dan Kurnia, Fabian Riza, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2019)
- Moleong, Lexy J., *Qualitative Research Methodology* (Bandung: Rosdakarya Offset, 2006)
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014)
- Ridwan dan Harahap, N. A, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Press, 2018)
- Sadjijono, H. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2011)
- Sakti Hadiwijoyo, Suryo, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011)
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan* (Jakarta: Rajawali Press, 2010)
- Suratno, Sadhu Bagas, 'Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik', *Jurnal Lentera Hukum*, 4.3 (2017), 164-174
<<https://doi.org/10.19184/ejrh.v4i3.5499>>
- Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat Indonesia, Republik, 'Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara', *Undang-Undang No. 5 Tahun 2014*, 2014
- _____, 'Undang-Undang Republik Indonesia No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah', *Undang-Undang No. 9 Tahun 2015*, 2015
- _____, 'Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang', *Undang-Undang No. 10 Tahun 2016*, 2016
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1997)