

KEDUDUKAN HUKUM DAN KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH

LEGAL POSITION AND AUTHORITY OF ACTING REGIONAL HEADS

Riani Bakri¹, Murtir Jeddawi²

^{1,2} Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan
rianibakri62@gmail.com¹, murtirjeddawi15@gmail.com²

ABSTRACT

The policy of simultaneously electing regional heads in 2024, both Governors, Regents and Mayors, has the implication that there will be many vacant regional head positions in 2022 and 2023. The essence of government in a welfare state, from protecting the community, it is also the realization of the functions of government, service and development. , regulation and empowerment, and the realization of the function not be give over eventhought a position is vacant. The Positions are permanent and have authority, so that each position must always be filled by a permanent (definitive) or temporary position holder known as the Acting Regional Head. From philosophical analysis, theories and norms, it is concluded that permanent officials have the same legal position as temporary officials as well as the authority attached to that position. What is different is that the use of an official's authority is strictly limited and regulated with the aim of the authority not being misused, including impartiality when there are certain contestations such as elections. With the strict use of the authority of acting regional heads, the opportunity for abuse of authority is very small. In addition, the position of an appointed official also weakens his bargaining position for inappropriate use of authority.

Key words: regional head election, acting regional head, use of authority

ABSTRAK

Kebijakan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2024, baik Gubernur, Bupati, dan Walikota, berimplikasi pada banyak kekosongan jabatan kepala daerah pada tahun 2022 dan 2023. Hakikat pemerintahan dalam negara kesejahteraan, dari melindungi masyarakat, adalah serta terlaksananya fungsi pemerintahan, pelayanan, dan pembangunan. , pengaturan dan pemberdayaan, serta pelaksanaan fungsi tidak boleh diserahkan meskipun suatu jabatan kosong. Jabatan tersebut bersifat tetap dan mempunyai wewenang, sehingga setiap jabatan harus selalu diisi oleh seorang pemegang jabatan tetap (definitif) atau sementara yang disebut dengan Penjabat Kepala Daerah. Dari analisa filosofis, teori dan norma disimpulkan bahwa pejabat tetap mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan pejabat tidak tetap serta kewenangan yang melekat pada jabatan tersebut. Bedanya, penggunaan kewenangan seorang pejabat dibatasi dan diatur secara ketat dengan tujuan agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan, termasuk ketidakberpihakan ketika terjadi kontestasi tertentu seperti pemilu. Dengan ketatnya penggunaan wewenang penjabat kepala daerah, peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang sangat kecil. Selain itu, kedudukan pejabat yang ditunjuk juga melemahkan posisi tawarnya terhadap penyalahgunaan wewenang.

Kata kunci: pemilihan kepala daerah, penjabat kepala daerah, penggunaan kewenangan

PENDAHULUAN

Pada hari Senin, 1 April 2024, telpon penulis bordering, dari pejabat Kemendagri, yang intinya pemberitahuan bahwa penulis menjadi Tim Analisis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah. Tim yang dipandu Sekjen Kemendagri, Dr. Suhajar Diantoro, terdiri dari Prof. Muhlis Hamdi, Phd., Murtir Jeddawi, Dr. Halilul Khairi, Kepala Biro Hukum R. Gani Muhammad, dan Wahyu Chandra Kusuma, M. Hum., Direktur Fasilitasi Kepala Daerah dan DPRD Kemendagri Andi Batara Lipu. Diskusi berlangsung pada tgl. 1 – 2 April 2024, dan terakhir di Ruang Rapat Pimpinan Kemendagri, pada tanggal 3 April 2024.

Tulisan ini, bukan untuk mengungkap atau menjelaskan hasil diskusi Tim tersebut, akan tetapi lebih pada potret penulis sebagai pribadi untuk memberikan pendapat terhadap beberapa hal berkaitan dengan penjabat kepala daerah, terutama berkaitan dengan Kedudukan Hukum (*legal standing/rechts positive*) dan kewenangan Penjabat Kepala Daerah, sesuai dengan kompetensi penulis.

Pemerintahan secara umum dapat bermakna sebagai fungsi ataupun lembaga. Sebagai fungsi maka pemerintahan adalah kewajiban untuk dilaksanakan, yang dalam literatur disebut dengan fungsi, meliputi, fungsi pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan pengaturan. Pemerintahan sebagai lembaga dapat berupa instansi atau pejabat yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Dalam *literature, government* disebut dengan “*the body of persons that constitutes the governing authority of political unit or organization, such as, The officials comprising the governing body of a political unit and constituting the organization as an agency and Capitalized (a small group of persons holding simultaneously the principal political executive offices of a nation or other political unit and being responsible for the direction and supervision of public affairs.*

Government also mean, the organization or agency through which a political unit exercises authority and performs functions and whichs is usually classified according to the distribution of power within it, The complex of political institutions which the function of government is carried out, The act or process of governing and The continuous exercise of authority over and the performace of functions for a political unit. Government is continuously taking new initiatives (Secretary,, 2017). Government is continuously undertaking reform, removing every obstacle. Modern government is not a single, simple thing. It consists of many institution, agencies and activities and includes many separate actors (Robert Higgs, encyclopedia, 2024). Government will work continuously with the policy... (info.up.gover, 2023).

Negara sebagai organisasi kekuasaan dan kekuasaan itu adalah kewenangan, serta kewenangan itu melekat pada jabatan. Dalam perspektif hukum publik, Negara adalah organisasi jabatan, dan jabatan berkaitan dengan fungsi–fungsi, yang merupakan lingkungan kerja yang bersifat tetap dan terperinci statis, yang kemudian fungsi–fungsi tersebut disebut jabatan. Dalam bahasa Logemann, jabatan sebagai lingkungan kerja yang bersifat tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan untuk kepentingan Negara (E. Utrecht dalam Ridwan, 2002). Jabatan bersifat tetap , sementara pemegang jabatan (*ambstdrager*) dapat bergabnti- ganti. Untuk mendinamisasi jabatan yang bersifat tetap statis tersebut diperlukan pemangku jabatan (*ambstdrager*) sebagai dinamisator.

Dalam perspektif tersebut di atas, dapat disimpulkan, Negara yang terbentuk sebagai organisasi kekuasaan, setelah memenuhi unsur berdirinya Negara (Montevideo Convention, 1933, - penduduk tetap, wilayah pemerintahan, pemerintah dan kemampuan hubungan dengan Negara lain). Eksistensinya adalah untuk melayani masyarakatnya (termasuk di

dalamnya perlindungan, pembangunan dan kesejahteraan). Dalam perwujudan fungsi – fungsi pemerintahan dalam jabatan, maka diperlukan pelaksana (pemangku jabatan, ambtsdrager,) agar tetap terjamin pelaksanaan fungsi – fungsi jabatan tersebut.

Negara Republik Indonesia dengan sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana tertegas dalam konstitusi UUD 1945, mengenal pelaksana fungsi (pejabat) yang dipilih (selection) baik *direct or indirect* dengan pembatasan masa jabatan (dikenal dengan pola mekanisme 5 tahunan untuk jabatan Presiden, Kepala Daerah dan jabatan lainnya) dan pejabat administrative, cirinya profesionalitas dan sifatnya ditunjuk/ditetapkan setelah memenuhi persyaratan tertentu (appointed).

Dalam praktek pemerintahan di Indonesia selama ini dengan beragam peraturan perundang-undangan, pejabat yang dipilih (polical appointees) , apabila masa jabatan 5 tahunan berakhir atau sebab lainnya, menyebabkan jabatan dimaksud lowong, dan belum ada pejabat pengganti yang permanen dan representatif sesuai mekanisme pemilihan diadakan penjabat (pelaksana sementara, pejabat transisi), agar jabatan dengan fungsi – fungsi yang melakat dapat tetap dinamis atau terlaksana. Demikian halnya dengan kebijakan pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024, memberikan implikasi antara lain, adanya pejabat kepala daerah yang sudah habis masa jabatan lima tahunnya sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak 2024 tersebut. Diidentifikasi dari data yang ada, tercatat 107 jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang lowong pada tahun 2022, dan 172 pada tahun 2023.

Dengan prinsip tidak boleh ada pelayanan pemerintahan terhenti, walaupun jabatan dimaksud lowong, karena fungsi – fungsi telah tertegas dengan rinci dalam jabatan yang bersifat tetap, maka diadakan Penjabat kepala daerah dengan kewajiban menjaga agar fungsi menjaga dan menjamin keberlangsungan

pelaksanaan kegiatan pemerintahan dimaksud terus berlangsung, sampai dilantiknya pejabat definite hasil mekanisme pemilihan kepala daerah. Kegiatan pelayanan pemerintahan bersifat kontinum dan esensinya tidak boleh berhenti pelayanan pemerintahan tersebut sedetikpun. Dengan filosofis dan alasan itulah jabatan yang lowong selalu ditetapkan mekanisme pengisian penjabat sementara (transisi) termasuk penjabat kepala daerah.

Secara normatif, Undang – Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas ke Undang – Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang- Undang pasal 201 ayat (9), Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur/wakil, Bupati/wakil, dan walikota/wakil, yang berakhir masa jabatannya (2022 dan 2023), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur/wakil Bupati/wakil dan Walikota/wakil pemilihan serentak nasional pada tahun 2024. Mekanisme pengisian pejabat kepala daerah yang lowong baik bersifat tetap atau bersifat sementara, karena meninggal dunia, berhenti karena alasan tertentu atau terkait perbuatan melanggar hukum, telah diatur dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah, yang berlaku saat ini Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dengan beberapa perubahannya.

Esensinya pengangkatan penjabat (sementara) kepala daerah yang lowong adalah untuk dinamisasi kewenangan dari jabatan, dan menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan fungsi utama pelayanan masyarakat dalam segala aspek.

Tulisan ini, akan menjawab pertanyaan, Bagaimana kedudukan hukum penjabat Kepala Daerah dan Apa saja Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam perspektif Hukum Adminstrasi Negara, dengan Metode penelitian hukum normatif dan pendekatan deskriptif.

TINJAUAN TEORITIS DAN PEMBAHASAN

Negara Hukum Kesejahteraan

Negara Hukum kesejahteraan, sering disebut Negara hukum materil pada dasarnya merupakan Negara berdasarkan norma, dimana Pemerintah tidak hanya bertanggung jawab terhadap pemeliharaan ketertiban dan ketenteraman masyarakat, akan tetapi juga bertanggung jawab dalam terhadap seluruh aspek kehidupan dan kebutuhan masyarakatnya, kebutuhan materil dan kebutuhan in materil. Pemerintah berdasar konstitusi, hukum tertulis dan norma lainnya bertanggung jawab terhadap stabilisasi, alokasi dan distribusi kebutuhan masyarakat dari hulu sampai ke hilir (*from the cradle to grave*).

Dengan demikian hubungan antar Negara dan hukum di satu sisi melahirkan keterikatan Negara pada hukum dan di sisi lain melahirkan keterikatan hukum pada Negara. Berbeda pada Negara hukum formal, Negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*), terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat yang utama, sementara kebutuhan masyarakat, aspek sosial ekonomi dan kemasyarakatan lebih diserahkan kepada mekanisme pasar. Keterlibatan Negara dalam kehidupan masyarakat sangat terbatas, sehingga interaksi antara keduanya limitatif dan cenderung eksklusif.

Sebaliknya Negara hukum kesejahteraan, kadang disebut pula Negara pengaturan kesejahteraan (*welfare regulatory state*, Gunther Teubner, dalam Jeddawi, 2006), adalah Negara yang aktif, di mana pemerintahnya ada dimana-mana. Adanya ajaran Negara hukum kesejahteraan, merupakan bentuk konkrit dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat menjadi *staatsbemoeienis*, yang menghendaki peran Negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk

mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (Ridwan dalam Jeddawi, 2023).

Namun demikian menurut Mustamin dalam Jeddawi (2011), bahwa walaupun peranan dan campuir tangan Negara demikian besar mencakup kehidupan sosial, ekonomi dan kultural masyarakat, Negara tersebut tetap Negara hukum. Tipe Negara ini, merupakan tipe Negara campuran antara Negara hukum dan Negara kesejahteraan. Campuran antara paham individualism dengan kolektifisme, campuran antara kebebasan dan keterikatan. Negara hukum kesejahteraan merupakan perkawinan dari dua unsur berbeda, yaitu sinergitas antara pandangan hidup monodualis yang memandang manusia tidak hanya tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga anggota dari kolektifitas, manusia tidak hanya alat dari kepentingan tetapi juga untuk tujuan dirinya sendiri. Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Piet Thoenes (Mustamin dalam jeddawi 2011), bahwa *the welfare state is a form of society characterized by a system of democratic, government sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production*.

Pada Negara hukum kesejahteraan inilah dari pandangan penulis, pelayanan pemerintahan tidak boleh berhenti sedetikpun, karena implikasi dari konsep dimaksud memberikan jaminan bahwa Negara dan pemerintah terlibat secara terus menerus dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Apabila terhenti pelayanan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud, maka sebenarnya Negara kesejahteraan kembali menjadi Negara *staatsonthouding, limited involving*.

Wewenang pemerintahan

Wewenang pada dasarnya lahir dari adanya legitimasi keabsahan suatu fungsi

(jabatan). Wewenang Pemerintahan dengan demikian dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan menimbulkan akibat hukum (*recht handeligen* atau *bestuur handeligen*). Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan hukum lain. Namun menurut Bagir Manan (ridwan, 2002), wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan mengenai hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sementara dalam perpektif hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat. Dengan demikian, wewenang pemerintahan merupakan hak dan keewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri.

Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Hak adalah kekuasaan yang melekat pada wewenang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Sementara kewajiban, meliputi kewajiban horizontal merupakan pemenuhan untuk melakukan sebagaimana mestinya. Kewajiban vertikal, merupakan pemenuhan melakukan sesuatu dalam tertib hukum. Dalam kaitan itulah, Philipus Hadjon (Jeddawi, 2006), menyamakan istilah wewenang dan kewenangan, bahwa wewenang selalu menjadi bagian penting dari hukum administrasi, karena obyek hukum administrasi adalah kewenangan pemerintahan (*bestuurs bevoegheid*). Wewenang pemerintahan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang dalam konsep hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan (Hadjon dalam Jeddawi (2006).

Secara normative, Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,

membedakan pengertian wewenang dengan kewenangan. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara kewenangan adalah kekuasaan badan/pejabat pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Agak berbeda pendapat Marbun dalam Jeddawi (2011), mengenai wewenang dan kewenangan. Dikatakan Marbun, kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*), hanya mengenai bidang tertentu saja. Kewenangan berarti kumpulan wewenang (*rechtsbevoegdheden*) Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara hukum, kata wewenang berbeda dengan kewenangan. Wewenang berarti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum public atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum (*juridische relatie*). Kewenangan adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Jabatan pemerintahan

Pada uraian sebelumnya disebutkan bahwa dalam perspektif hukum publik, Negara adalah organisasi kekuasaan (jabatan). Di antara jabatan-jabatan dimaksud terdapat jabatan pemerintahan. Dalam jabatan-pemerintahan dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberikan wewenang untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan tidak dapat bertindak sendiri. Jabatan dapat melakukan perbuatan hukum yang dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*), yaitu pejabat (*ambtsdrager*), yang bertindak

atas nama jabatan. Menurut Utrecht (dalam Ridwan, 2002), oleh karena jabatan diwakili pejabat, maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung dengan perantara pejabatnya.oleh jabatan adalah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantara pejabatnya.

Kewenangan yang diberikan organ pemerintahan harus dijalankan oleh manusia agar dinamis. Tenaga dan pikiran organ pemerintahan adalah tenaga dan pikiran mereka yang ditunjuk untuk menjalankan fungsi organ tersebut yaitu para pejabat dalam hukum public, pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki wewenang adalah jabatan.

Menurut Logemann (Ridwan, 2002), berdasarkan hukum tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat. Jabatan adalah lingkungan pekerjaan yang bersifat tetap, sementara pejabat dapat berganti-ganti.

Pergantian pejabat tidak mempengaruhi kewenangan yang melekat pada jabatan. Dengan demikian, tindakan hukum jabatan pemerintahan dilaksanakan oleh pejabat dari jabatan pemerintahan dimaksud yang sering disebut dengan pemerintah. Oleh karena itu, kedudukan hukum (*rechtspositie*), pemerintah berdasarkan hukum publik adalah sebagai wakil dari jabatan pemerintahan tersebut (Ridwan, dalam Jeddawi, 2006).

Dari penjelasan teoritik tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa karena jabatan dengan kewenangan yang dimiliki bersifat tetap dan statis, maka diperlukan pejabat untuk mendinamisasi kewenangan tersebut. Karena jabatan bersifat tetap, maka pergntian pejabat tidak mempengaruhi keberadaan kewenangan jabatan tersebut. Namun demikian jabatan tidak akan dapat berfungsi apabila tidak dilekati dengan pejabat.

PEMBAHASAN

Berdasarkan kajian teoritik tersebut di atas, dan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai kedudukan hukum dan kewenangan Pejabat Kepala Daerah, setidaknya dapat diletakkan pada pandangan Logemann bahwa implikasi pengertian Negara adalah organisasi kekuasaan, maka terbagilah kekuasaan Negara itu secara konkrit dalam jabatan-jabatan pemerintahan. Jabatan-jabatan pemerintahan melekat fungsi-fungsi dengan hak dan kewajiban yang bersifat tetap. Artinya, ketika jabatan-jabatan tersebut diadakan sesuai peraturan perundang-undangan, maka pada jabatan tersebut melekat fungsi. Namun demikian fungsi – fungsi tersebut bersifat tetap dan statis. Jabatan tidak dapat bergerak atau bertindak sendiri tanpa pejabat (*ambtdrager*). Pejabatlah yang memiliki kewajiban untuk mendinamisasi fungsi- fungsi tersebut.

Apalagi dalam Negara hukum kesejahteraan, dimana jabatan pemerintahan sudah terbagi habis dalam fungsi-fungsi untuk mewujudkan kesejahteraan, di mana dalam Konstitusi Negara Kesatuan RI, UUD 1945, secara limitatif tegas, selain melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia juga untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Implikasi dari upaya mewujudkan tujuan Negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut, penulis simpulkan bahwa jabatan-jabatan pemerintahan secara simultan harus selalu dapat berfungsi secara dinamis, bukan dalam keadaan statis. Dalam pendekatan organ-organ pemerintahan sebagai satu kesatuan, maka apabila terdapat jabatan pemerintahan tidak berfungsi dinamis, maka akan memberikan pengaruh ketidakakan terpenuhinya secara akseleratif upaya perwujudan tujuan nasional oleh masing-masing jabatan pemerintahan

baik di level nasional maupun level daerah seperti jabatan Kepala daerah yang disebut dalam perundang-undangan dengan sebutan jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dengan demikian dalam kondisi apapun dengan semangat pencapaian tujuan nasional yang terpillar dari jabatan-jabatan pemerintahan baik secara horizontal maupun vertikal, sesuatu jabatan haruslah selalu diisi pejabat dari jabatan tersebut, termasuk kepala daerah.

Secara normative, terhadap jabatan kepala daerah yang kosong, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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, pada pasal 201 ayat (9), tersimpul: Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan berakhir masa jabatannya 2023, diangkat **Penjabat** Gubernur, penjabat Bupati, penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024. Pada ayat berikutnya, disimpulkan, Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, dan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi Pratama, sampai dengan pelantikan Gubernur dan Bupati/Walikota.

Pada norma lainnya, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara), Pasal 108 ayat (1) dan ayat (2), disimpulkan, Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS

dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas dan persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari penjelasan tersebut di atas baik secara filosofis, teori dan norma tertulis (peraturan perundang-undangan), dapat disimpulkan bahwa keberadaan penjabat kepala daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki kedudukan filosofis, teori dan norma tertulis secara jelas dan represent. Kedudukan filosofis penjabat Kepala Daerah, bahwa di Negara hukum kesejahteraan modern, Negara/ Pemerintah harus selalu ada dalam seluruh segmen dan aspek kehidupan masyarakat (*from the cradle to grave*). Pemerintah dengan fungsi- fungsi dalam jabatan yang bersifat tetap haruslah dinamisasi, dan untuk melakukan dinamisasi adalah pejabat/penjabat jabatan public termasuk jabatan Kepala Daerah. Dalam Negara hukum kesejahteraan moder, tidak boleh ada kalimat berhenti atau stop pelayanan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kedudukan teoritik penjabat Kepala Daerah, bahwa sebagai implikasi dari keterlibatan dan kehadiran Negara/ pemerintah pada seluruh dimensi kehidupan masyarakat, maka fungsi-fungsi dalam jabatan didinamisasikan oleh pejabat/penjabat dan berkelanjutan, tidak terpotong-potong karena alasan tertentu termasuk alasan terpotong karena berakhirnya masa jabatan. Fungsi-fungsi pemerintah harus selalu berlangsung, tidak mengenal jeda ayau berhenti karena tidak adanya pejabat atau penjabat. Kewenangan pemerintahan dari pejabat/penjabat berdasarkan jabatannya, selalu berlangsung memenuhi kebutuhan, tuntutan dan memecahkan masalah masyarakat tanpa kecuali.

Sementara kedudukan normative penjabat kepala daerah sangat jelas secara limitative diatur dalam peraturan perundang-undangan termasuk Undang-undang Nomor

10 tahun 2016 tentang Perubahan kedua 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.

Dengan begitu jelasnya kedudukan filosofis, kedudukan teoritik dan kedudukan normative pejabat kepala daerah, menyisakan pertanyaan bagaimana dengan kewenangannya

Seperti penulis uraian pada uraian teoritik bahwa karena Negara sebagai organisasi jabatan atau fungsi–fungsi yang sifatnya tetap, maka kewenangan pejabat kepala daerah (definitive) dan kewenangan pejabat kepala daerah adalah sama, dalam perspektif hukum administrasi Negara. Dengan mengadopsi pendapat dari Logeman tersebut. Namun demikian dalam perspektif praksis atau komtemporari, sekalipun kewenangan pejabat dan pejabat sama, karena kewenangan itu melekat pada jabatan bukan pada pejabat atau penjabat, penggunaan kewenangan dari pejabat memiliki limitasi prosuduralis yang ketat, dengan tujuan untuk menghindari penggunaan kewenangan yang berlebihan, atau penyalahgunaan kewenangan. Penetapan pejabat dari pola mekanisme teknokratis, memang menempatkan pejabat dalam dalam rezim polical appointe. Akan tetapi terdapat pembatasan–pembatasan syarat tertentu dalam penggunaan kewenangan. Namun demikian apabila kebutuhan pelayanan dan mendesak yang dapat dipandang urgen, maka pembatasan–pembatasan tersebut dapat dibuka oleh pemerintah Pusat. Sebab pada dasarnya keberadaan pejabat Kepala Daerah adalah untuk menjaga keberlangsungan dan kelancaran pelayanan masyarakat.

Di sisi lain, karena yang menjadi pejabat Kepala Daerah adalah pejabat karier yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang kompleks, dan terkadang memerlukan gaya kepemimpinan yang *strong decisive*, adalah **tindakan yang tepat Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri**

menggunakan kewenangan diskretif untuk mengatur mengenai persyaratan, prosudure pengusulan, pembahasan dan pelantikan Pejabat Kepala, melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, diatur mengenai Persyaratan, Pengusulan, Pembahasan, Pelantikan, Wewenang, Kewajiban, Larangan, Hak Keuangan, Hak Protokoler, Sanksi Administrasi, Pembinaan dan Pengawasan serta Pelaporan dan Evaluasi. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjadi pijakan teknis prosudural mengenai pejabat Gubernur, Bupati dan Walikota serta merupakan langkah maju yang sebelumnya tidak diatur secara rinci dalam mewujudkan pertimbangan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menyatakan perlu menjadi pertimbangan dan perhatian Pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016, sehingga mekanisme penunjukan pejabat Gubernur, Bupati dan Walikota dapat berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel dengan memperhatikan prinsip demokrasi.

Dengan adanya Permendagri tersebut, yang mengakomodir dan merinci peraturan–peraturan organik mengenai Pejabat Kepala Daerah mengisyaratkan bahwa penetapan pejabat kepala daerah telah memiliki pijakan dan diatur sedemikian rupa, dalam bingkai prinsip–prinsip demokrasi, yang berlangsung secara terbuka, transparan dan akuntabel serta menjadi *tool of limitation spending of authority*, dan penjamin tidak akan adanya penggunaan kewenangan dari pejabat kepala Daerah yang melanggar peraturan perundang–undangan, norma dan etika serta pemihakan pada hal–hal tertentu. Pemihakan pejabat Kepala Daerah adalah pada terjaminnya kelancaran dan kesinambungan pelayanan publik untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

KESIMPULAN

Dari uraian tersebut di atas disimpulkan bahwa pejabat kepala daerah eksistensinya memiliki pijakan filosofis, teoritik, normative dan empirik. Dengan demikian kedudukan hukumnya jelas dan representatif. Menyangkut kewenangan pejabat kepala daerah adalah sama dengan pejabat kepala daerah, karena pejabat keberadaannya adalah mendinamisasi kewenangan yang ada pada jabatan yang bersifat statis tersebut. Namun demikian, penggunaan kewenangan Pejabat Kepala Daerah terdapat pembatasan-pembatasan untuk menghindarkan pejabat kepala daerah dari penggunaan kewenangan yang berlebihan, penggunaan kewenangan melawan hukum dan penghindaran penggunaan kewenangan untuk pemihakan pada kepentingan tertentu. Pejabat kepala daerah yang appointed posisi bargainingnya lemah dibanding pejabat definit yang elected.

Dalam Negara hukum kesejahteraan modern pelayanan tidak boleh berhenti, dan untuk menjamin pelayanan berkesinambungan jabatan publik yang lowong seperti jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota harus selalu ditetapkan pemangku jabatannya baik melalui mekanisme pemilihan maupun mekanisme penunjukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku

Bahkan dalam beberapa fakta pejabat mendapatkan resistensi dan hanya eksis di kantor kepala daerah bersangkutan. Catatan berikutnya, karena pejabat kepala daerah adalah pejabat karier yang rata-rata lebih 20 tahun mengabdikan sebagai pegawai Negeri Sipil, sehingga kedewasaan dalam mengemban kewenangan akan lebih matang dan tentu dewasa pula dalam memilah dan memilih real function atau misfunction, agar pada saatnya nanti memasuki masa pensiun, dapat menikmati dengan nyaman dan tidak law burden. Senada dengan pelayanan masyarakat tidak boleh berhenti dalam hukum dikenal similar asas Ius curia novit artinya hakim dianggap mengetahui semua hukum sehingga pengadilan tidak boleh menolak memeriksa dan mengadili perkara. *Wallahu A'lam Bishawab.*

DAFTAR PUSTAKA

- Jeddawi, Murtir, 2006. Hukum Pemerintahan Daerah, UII Press, Yogyakarta
- , Murtir, 2012, Hukum Administrasi Negara, Total media, Yogyakarta
- , Murtir, 2022. Dinamika Hukum Tata Pemerintahan, CV. Sketsa Media, Bandung
- , Murtir, 2023, Negara Hukum, PT. Pustaka, Bandung
- Ridwan, HR., 2002. Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta.