

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Indonesia menganut bentuk negara kesatuan yang diselenggarakan dengan prinsip desentralisasi. Prinsip ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Dalam kerangka desentralisasi tersebut, daerah memiliki peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah.

Pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dapat dilakukan melalui dua mekanisme, yaitu melalui pemilihan langsung oleh rakyat atau melalui pengangkatan oleh pemerintah tanpa melalui pemilihan. Pejabat yang terpilih melalui pemilihan langsung disebut sebagai pejabat definitif, sedangkan mereka yang diangkat tanpa pemilihan disebut sebagai penjabat kepala daerah. Ketika seorang kepala daerah definitif dihentikan dari jabatannya, misalnya karena berakhirnya masa jabatan atau alasan lainnya, maka mereka akan digantikan oleh penjabat kepala daerah sementara untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut sampai terpilihnya pejabat definitif yang baru. Penjabat kepala daerah bertugas untuk menjaga

kontinuitas pemerintahan daerah dan melaksanakan tugas-tugas administratif hingga dilaksanakannya pemilihan kepala daerah yang baru.

Namun, pengangkatan pejabat sementara menimbulkan pro dan kontra di masyarakat karena beberapa alasan. Salah satunya adalah terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat sementara. Meskipun memiliki mandat untuk memimpin, pejabat sementara cenderung memiliki kewenangan yang lebih terbatas dibandingkan dengan pejabat definitif. Misalnya, dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai di lingkungan pemerintah daerah.

Pemilihan pejabat definitif merupakan wujud nyata dari demokrasi langsung di tingkat lokal. Melalui pemilihan ini, rakyat memiliki kesempatan untuk secara langsung memilih pemimpin mereka yang akan mewakili dan mengelola kepentingan daerah mereka. Proses ini memberikan legitimasi politik yang kuat kepada pejabat yang terpilih, karena mereka dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai hasilnya, pejabat definitif memiliki kewenangan yang luas untuk mengambil keputusan strategis dalam pengelolaan pemerintahan daerah, termasuk dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai, serta dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik.

Di sisi lain, pengangkatan pejabat sementara oleh pemerintah pusat, biasanya melalui kementerian terkait, terjadi ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, baik karena berakhirnya masa jabatan atau alasan lainnya. Pejabat sementara diangkat untuk mengisi

kekosongan tersebut hingga terpilihnya pejabat definitif melalui pemilihan serentak berikutnya. Namun, kewenangan pejabat sementara cenderung lebih terbatas daripada pejabat definitif. Mereka tidak memiliki legitimasi politik yang sama dengan pejabat definitif, karena tidak dipilih langsung oleh rakyat. Sebagai akibatnya, kewenangan mereka terbatas pada tugas-tugas administratif dan operasional yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan daerah dengan lancar, seperti menjaga kestabilan dan kontinuitas pelayanan publik, serta mengelola keuangan dan sumber daya manusia.

Dalam konteks kewenangan masing-masing, pejabat definitif memiliki otoritas yang lebih besar untuk mengambil keputusan strategis yang berdampak pada arah dan kebijakan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Mereka memiliki mandat politik yang kuat dari rakyat dan kebebasan untuk menjalankan visi dan program kerja mereka sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi daerah. Di sisi lain, pejabat sementara memiliki kewenangan yang lebih terbatas, terutama terkait dengan pengambilan keputusan strategis yang berdampak jangka panjang. Meskipun demikian, mereka tetap bertanggung jawab untuk menjaga stabilitas dan kontinuitas pemerintahan daerah selama periode kekosongan jabatan.

Terdapat berbagai aturan yang mengatur batas kewenangan bagi pejabat kepala daerah di Indonesia, yang dirancang untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan tugas-tugas mereka

dijalankan sesuai mandat yang diberikan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa penjabat gubernur, bupati, atau wali kota hanya memiliki kewenangan sementara hingga terpilihnya pejabat definitif, sementara Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 membatasi penjabat dalam melakukan mutasi pegawai tanpa persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Aturan ini berlaku pula dalam hal pemberhentian pegawai dan pengambilan kebijakan strategis yang bersifat jangka panjang, di mana semua tindakan penjabat harus berlandaskan pada prinsip legalitas. Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ tahun 2022 memberikan batasan tambahan, di mana penjabat dapat mengelola aspek kepegawaian namun dengan persetujuan tertulis dari Mendagri. Pembatasan ini penting untuk memastikan stabilitas pemerintahan daerah selama masa transisi, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, serta memastikan adanya pengawasan yang transparan dan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Hal ini juga mendukung efisiensi dan efektivitas pemerintahan, terutama dalam menghadapi potensi implikasi politik menjelang Pemilihan Serentak Nasional 2024.

Adapun regulasi dan pedoman untuk mengisi jabatan penjabat kepala daerah saat ini adalah diatur dalam pasal 201 Ayat (9) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 yang telah disempurnakan menjadi Undang-undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 201 Ayat (9) menyebutkan, para penjabat Gubernur, Bupati

dan Walikota hingga terpilihnya kepala daerah definitif melalui pemilihan serentak pada tahun 2024. Selanjutnya pada Ayat (10) menyatakan, bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tertinggi madya sampai dengan pelantikan.¹

Ketentuan lainnya juga diatur dalam konsideran menimbang Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota bahwa untuk menjamin kesinambungan pembangunan dan pelayanan publik di daerah, pada daerah yang mengalami kekosongan jabatan gubernur, bupati, dan wali kota perlu diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya serta penjabat bupati dan penjabat wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.²

Pejabat yang disiapkan untuk mengisi jabatan sebagai penjabat kepala daerah di masing-masing tingkatan adalah para aparatur sipil negara (ASN) yang memiliki kompetensi untuk mendudukinya, sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 Pasal 19 memberikan pedoman tentang pengangkatan para pejabat tersebut. Disebutkan bahwa para pejabat yang bisa diangkat tersebut memiliki kualifikasi jabatan Pimpinan

¹ Usman, S. (2022). Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah. *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)*, 2(1), 63–73. <https://doi.org/10.52046/jssh.v2i2.1144>

² Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.

Tinggi Pratama. Para pejabat yang menjabat pada jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.³

Pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat gubernur menjadi topik yang mengundang perdebatan dalam konteks politik dan ketatanegaraan Indonesia. Latar belakang regulasi yang menyebabkan hal ini terjadi adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dijadwalkan secara serentak pada tahun 2024, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Namun, banyak kepala daerah yang telah menyelesaikan masa jabatannya sebelum tahun 2024, menghasilkan kekosongan jabatan yang diisi oleh penjabat sementara yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan tentang legitimasi politik penjabat sementara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Idealnya pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat sebagai perwujudan dari demokrasi lokal. Pemilihan ini memberikan legitimasi politik yang kuat kepada pejabat terpilih karena mereka dipilih langsung oleh masyarakat, sehingga memiliki kewenangan penuh untuk mengelola pemerintahan daerah secara strategis dan jangka panjang. Sistem desentralisasi yang dianut oleh Indonesia mengedepankan prinsip otonomi daerah, di mana pemerintahan lokal memiliki kewenangan yang cukup luas untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi rakyat. Undang-Undang

³ Kadarisman, M. (2018). Analisis pengembangan karier aparatur sipil negara di pemerintah kota depok. *Civil Service Journal*, 12 (2 November).

Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah menjadi landasan normatif yang mengatur mekanisme pemilihan ini, sekaligus menjamin bahwa kepemimpinan daerah yang definitif dapat menjamin stabilitas dan kesinambungan pemerintahan daerah dalam jangka panjang. Idealnya, pejabat definitif yang dipilih melalui mekanisme demokratis ini memiliki kewenangan yang lebih besar dalam hal pengambilan kebijakan strategis, termasuk pengelolaan pegawai, pembangunan, dan perencanaan wilayah.

Namun, sering kali terjadi kekosongan jabatan kepala daerah sebelum pemilihan serentak dilaksanakan, sehingga diperlukan pengangkatan penjabat kepala daerah oleh pemerintah pusat. Penunjukan penjabat sementara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 dan peraturan turunannya, seperti Permendagri Nomor 4 Tahun 2023, seringkali menimbulkan pro dan kontra terkait legitimasi dan kewenangan yang mereka miliki. Penjabat sementara, yang biasanya berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN), memiliki kewenangan yang terbatas, terutama dalam pengambilan keputusan strategis, karena mereka tidak dipilih langsung oleh rakyat. Pembatasan kewenangan ini, seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, bertujuan untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan selama masa transisi. Namun, hal ini juga menimbulkan tantangan dalam tata kelola pemerintahan daerah, karena penjabat sementara tetap harus menjaga stabilitas pemerintahan dan melanjutkan program-program pembangunan dengan kewenangan yang terbatas.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dibentuk atas landasan otonomi daerah dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Hubungan yang bersifat komplementer sekaligus dinamis ini menjadikan pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dalam konteks penelitian ini mengacu pada Penjabat Gubernur memegang posisi strategis sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, Penjabat Gubernur memikul mandat untuk menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam kebijakan dan pelaksanaan di tingkat provinsi. Sebagaimana ditegaskan oleh Kantor Staf Presiden (KSP), Penjabat Kepala Daerah tidak boleh hanya sekedar melanjutkan masa jabatan, tetapi harus benar-benar menjalankan visi, misi dan arahan Presiden di daerah.⁴

Di sisi keunggulannya, peran Penjabat Gubernur sebagai perpanjangan tangan pusat menghadirkan beberapa keuntungan. Pertama, kebijakan nasional dapat diimplementasikan dengan lebih cepat dan seragam, karena pejabat daerah langsung mewakili pemerintah pusat dan memiliki mandat yang kuat. Kedua, pengawasan dan koordinasi pusat-daerah dapat diperkuat, sehingga potensi penyimpangan atau inkonsistensi kebijakan daerah dengan kebijakan nasional dapat dikurangi. Ketiga, kehadiran pejabat tersebut menjadi sangat strategis dalam menjaga stabilitas nasional di tingkat daerah—terutama provinsi dengan tantangan

⁴ Juri Ardiantoro, “KSP : Penjabat Kepala Daerah Tidak Hanya Sekedar Melanjutkan Masa Jabatan,” ksp.go.id, 2022.

khusus seperti isu keamanan, keanekaragaman, dan pembangunan wilayah terluar.

Terdapat pula kelemahan signifikan yang muncul ketika pejabat daerah bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Salah satu risiko utama adalah bahwa kewenangan lokal menjadi terbatas karena orientasi yang lebih besar kepada instruksi pusat, bukan kepada kebutuhan spesifik masyarakat adat atau konteks lokal. Kajian tentang dekonsentrasi menunjukkan bahwa ketika pelimpahan kewenangan berlangsung melalui pejabat daerah sebagai wakil pemerintah pusat, maka pejabat tersebut sering bertanggung jawab kepada pusat dan bukan langsung kepada masyarakat di daerah. Selain itu, potensi duplikasi atau tumpang-tindih kewenangan antara pusat dan daerah, ataupun antara mekanisme otonomi daerah dan pelimpahan kekuasaan (delegasi/mandat), turut menyulitkan koordinasi dan efektivitas penyelenggaraan. Selanjutnya, dalam kondisi masa jabatan yang bersifat transisional atau ketika legitimasi pejabat daerah kurang kuat (misalnya Penjabat tunggu pemilihan definitif), maka bisa muncul ketidakpastian dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaan kebijakan.⁵

Penjabat sementara, meskipun diangkat dengan tujuan menjaga stabilitas pemerintahan daerah dan kelancaran pelayanan publik, sering kali dianggap memiliki legitimasi politik yang lebih lemah dibandingkan

⁵ Muhammad Akbal, "Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Jurnal Supremasi XI*, no. 2 (2022): 104.

pejabat definitif yang dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini karena mereka tidak mendapatkan mandat langsung dari pemilih dan dapat dianggap sebagai perwakilan sementara yang tidak sepenuhnya mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat. Ketidakjelasan dalam legitimasi politik pejabat sementara dapat mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah dan kepercayaan masyarakat terhadap proses politik dan demokrasi secara keseluruhan.

Pengangkatan pejabat daerah tersebut menimbulkan pro kontra dalam masyarakat. Beberapa pandangan mengatakan bahwa terdapat beberapa permasalahan dalam aspek hukumnya, karena pejabat berbeda dengan pejabat definitif. Dalam hal mekanisme penunjukan, pejabat jelas berbeda dengan pejabat definitif meskipun dalam pengangkatan pejabat daerah berpedoman pada Undang-undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.⁶

Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan lembaga pejabat kepala daerah dan kepala daerah definitif memiliki perbedaan yang signifikan, yang perlu dipahami dengan jelas. Kewenangan ini tidak dapat dianggap simetris karena terdapat perbedaan dalam legitimasi dan ruang lingkup kewenangan yang melekat pada masing-masing jabatan. Kepala daerah definitif, yang diangkat melalui proses pemilihan umum, memiliki legitimasi kuat dari rakyat dan memperoleh kewenangan penuh

⁶ Saiful Ahmad, Fahmy Adriawan Simin, Muh. Haikal Umakaapa. Konflik Kewenangan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Kasus Pejabat Bupati Pulau Morotai Maluku Utara Tahun 2022, Comserva. Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Volume 2 No. 09 Januari 2023 (1729-1742).

untuk mengambil keputusan strategis. Mereka memiliki kebebasan untuk merumuskan kebijakan dan melaksanakan program-program yang dapat mengubah arah pemerintahan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sebaliknya, pejabat kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh kepala daerah definitif. Meskipun memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas-tugas administratif, ruang lingkup kewenangan pejabat sering kali terbatas. Mereka harus melaksanakan tugas dengan mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan tidak dapat mengambil keputusan besar yang berpotensi mempengaruhi arah kebijakan daerah secara signifikan. Hal ini dilakukan untuk menjaga kesinambungan pemerintahan dan mencegah penyalahgunaan wewenang.

Teori jabatan memberikan landasan yang kuat untuk memahami perbedaan ini. Teori ini menekankan pentingnya legitimasi, akuntabilitas, dan struktur kewenangan dalam setiap jabatan pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah definitif dibangun di atas dasar legitimasi politik yang diperoleh dari pemilih, sedangkan kewenangan pejabat kepala daerah lebih bersifat sementara dan tidak memiliki legitimasi langsung dari masyarakat. Perbedaan ini penting untuk memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pejabat tetap dalam koridor hukum dan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah diatur.

Dalam menghadapi tantangan yang ada, pemahaman yang mendalam tentang perbedaan kewenangan ini menjadi sangat penting. Hal ini tidak hanya memberikan kejelasan tentang batasan wewenang masing-masing jabatan, tetapi juga membantu dalam membangun sistem pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Dengan demikian, penting bagi setiap pihak untuk memahami peran dan tanggung jawab masing-masing, baik bagi penjabat kepala daerah maupun kepala daerah definitif, demi tercapainya tata kelola pemerintahan yang efektif dan berkelanjutan. Melalui pendekatan yang berbasis pada teori jabatan, kita dapat mengidentifikasi area-area yang perlu diperbaiki dalam struktur pemerintahan dan mendorong reformasi yang diperlukan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik.

Selain itu dalam menjalankan pemerintahan daerah, lingkup kewenangan penjabat (PJ) gubernur memang tidak sepenuhnya sama dengan kepala daerah definitif. Ada batasan yang diterapkan untuk memastikan bahwa PJ tidak menyalahgunakan kekuasaannya selama masa jabatannya. Pembatasan kewenangan ini dirancang dengan mempertimbangkan status sementara dari penjabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, tanpa memiliki legitimasi politik langsung dari rakyat. Salah satu batasan utama adalah ketidakmampuan PJ untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil (PNS). Ini berbeda dengan kepala daerah definitif yang memiliki wewenang lebih luas dalam pengelolaan sumber daya manusia di pemerintahan

daerah. Selain itu, PJ juga tidak diperbolehkan membuat keputusan strategis yang berdampak jangka panjang, seperti pengalihan aset atau perjanjian kerjasama yang bisa merugikan daerah.

Batasan ini ada bukan tanpa alasan. Sebagai pejabat yang sifatnya sementara, PJ tidak memiliki legitimasi politik yang kuat seperti kepala daerah definitif, yang dipilih melalui proses demokratis oleh rakyat. Oleh karena itu, ruang lingkup kewenangannya lebih terbatas untuk menjaga agar pemerintahan tetap berjalan lancar tanpa adanya keputusan besar yang mungkin dapat mengubah arah kebijakan daerah secara signifikan. Pejabat lebih fokus pada tugas-tugas administratif dan menjaga stabilitas operasional pemerintahan, sambil menunggu pejabat definitif terpilih melalui pemilihan.

Selain itu, dalam penggunaan kewenangannya, PJ juga menghadapi kondisionalitas yaitu kewajiban untuk menyesuaikan pengambilan keputusan dengan kondisi sosial-politik yang ada di daerah yang dipimpinnya. PJ sering kali harus berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebelum mengambil kebijakan yang signifikan. Langkah ini bertujuan agar kebijakan yang diambil tidak menimbulkan resistensi atau konflik politik, mengingat PJ tidak memiliki mandat dari pemilih langsung. Oleh karena itu, PJ harus lebih berhati-hati dalam menggunakan kewenangannya, memastikan bahwa setiap tindakan yang diambil tetap sejalan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, tanpa melanggar batasan hukum yang berlaku.

Dengan adanya pembatasan dan kondisionalitas ini, peran PJ lebih difokuskan untuk menjaga kesinambungan pemerintahan daerah hingga pejabat definitif terpilih. Meskipun demikian, pembatasan kewenangan ini juga dapat menciptakan kendala dalam situasi darurat atau ketika dibutuhkan kebijakan cepat dan strategis. Di sisi lain, pembatasan ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan besar yang mempengaruhi masa depan daerah tetap berada di tangan pejabat yang memiliki legitimasi penuh. Dengan demikian, meskipun peran PJ penting dalam menjaga stabilitas pemerintahan daerah, batasan kewenangan dan kondisionalitas tersebut memastikan bahwa arah kebijakan jangka panjang tetap berada di bawah kendali pejabat yang dipilih secara demokratis.

Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan lembaga penjabat kepala daerah dan kepala daerah definitif memiliki perbedaan yang signifikan, yang perlu dipahami dengan jelas. Kewenangan ini tidak dapat dianggap simetris karena terdapat perbedaan dalam legitimasi dan ruang lingkup kewenangan yang melekat pada masing-masing jabatan. Kepala daerah definitif, yang diangkat melalui proses pemilihan umum, memiliki legitimasi kuat dari rakyat dan memperoleh kewenangan penuh untuk mengambil keputusan strategis. Mereka memiliki kebebasan untuk merumuskan kebijakan dan melaksanakan program-program yang dapat mengubah arah pemerintahan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sebaliknya, pejabat kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh kepala daerah definitif. Meskipun memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas-tugas administratif, ruang lingkup kewenangan pejabat sering kali terbatas. Mereka harus melaksanakan tugas dengan mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan tidak dapat mengambil keputusan besar yang berpotensi mempengaruhi arah kebijakan daerah secara signifikan. Hal ini dilakukan untuk menjaga kesinambungan pemerintahan dan mencegah penyalahgunaan wewenang.

Teori jabatan memberikan landasan yang kuat untuk memahami perbedaan ini. Teori ini menekankan pentingnya legitimasi, akuntabilitas, dan struktur kewenangan dalam setiap jabatan pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah definitif dibangun di atas dasar legitimasi politik yang diperoleh dari pemilih, sedangkan kewenangan pejabat kepala daerah lebih bersifat sementara dan tidak memiliki legitimasi langsung dari masyarakat. Perbedaan ini penting untuk memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pejabat tetap dalam koridor hukum dan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah diatur.

Dalam menghadapi tantangan yang ada, pemahaman yang mendalam tentang perbedaan kewenangan ini menjadi sangat penting. Hal ini tidak hanya memberikan kejelasan tentang batasan wewenang masing-masing jabatan, tetapi juga membantu dalam membangun sistem pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Dengan demikian,

penting bagi setiap pihak untuk memahami peran dan tanggung jawab masing-masing, baik bagi penjabat kepala daerah maupun kepala daerah definitif, demi tercapainya tata kelola pemerintahan yang efektif dan berkelanjutan. Melalui pendekatan yang berbasis pada teori jabatan, kita dapat mengidentifikasi area-area yang perlu diperbaiki dalam struktur pemerintahan dan mendorong reformasi yang diperlukan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik.

Selain itu dalam menjalankan pemerintahan daerah, lingkup kewenangan penjabat (PJ) gubernur memang tidak sepenuhnya sama dengan kepala daerah definitif. Ada batasan yang diterapkan untuk memastikan bahwa PJ tidak menyalahgunakan kekuasaannya selama masa jabatannya. Pembatasan kewenangan ini dirancang dengan mempertimbangkan status sementara dari penjabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, tanpa memiliki legitimasi politik langsung dari rakyat. Salah satu batasan utama adalah ketidakmampuan PJ untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil (PNS). Ini berbeda dengan kepala daerah definitif yang memiliki wewenang lebih luas dalam pengelolaan sumber daya manusia di pemerintahan daerah. Selain itu, PJ juga tidak diperbolehkan membuat keputusan strategis yang berdampak jangka panjang, seperti pengalihan aset atau perjanjian kerjasama yang bisa merugikan daerah.

Batasan ini ada bukan tanpa alasan. Sebagai penjabat yang sifatnya sementara, PJ tidak memiliki legitimasi politik yang kuat seperti kepala

daerah definitif, yang dipilih melalui proses demokratis oleh rakyat. Oleh karena itu, ruang lingkup kewenangannya lebih terbatas untuk menjaga agar pemerintahan tetap berjalan lancar tanpa adanya keputusan besar yang mungkin dapat mengubah arah kebijakan daerah secara signifikan. Penjabat lebih fokus pada tugas-tugas administratif dan menjaga stabilitas operasional pemerintahan, sambil menunggu pejabat definitif terpilih melalui pemilihan.

Selain itu, dalam penggunaan kewenangannya, PJ juga menghadapi kondisionalitas yaitu kewajiban untuk menyesuaikan pengambilan keputusan dengan kondisi sosial-politik yang ada di daerah yang dipimpinnya. PJ sering kali harus berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebelum mengambil kebijakan yang signifikan. Langkah ini bertujuan agar kebijakan yang diambil tidak menimbulkan resistensi atau konflik politik, mengingat PJ tidak memiliki mandat dari pemilih langsung. Oleh karena itu, PJ harus lebih berhati-hati dalam menggunakan kewenangannya, memastikan bahwa setiap tindakan yang diambil tetap sejalan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, tanpa melanggar batasan hukum yang berlaku.

Dengan adanya pembatasan dan kondisionalitas ini, peran PJ lebih difokuskan untuk menjaga kesinambungan pemerintahan daerah hingga pejabat definitif terpilih. Meskipun demikian, pembatasan kewenangan ini juga dapat menciptakan kendala dalam situasi darurat atau ketika dibutuhkan kebijakan cepat dan strategis. Di sisi lain, pembatasan ini

penting untuk memastikan bahwa kebijakan besar yang mempengaruhi masa depan daerah tetap berada di tangan pejabat yang memiliki legitimasi penuh. Dengan demikian, meskipun peran PJ penting dalam menjaga stabilitas pemerintahan daerah, batasan kewenangan dan kondisionalitas tersebut memastikan bahwa arah kebijakan jangka panjang tetap berada di bawah kendali pejabat yang dipilih secara demokratis.

Penjabat daerah yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri melalui Surat Mendagri Nomor 821/5492/SJ menuai kekhawatiran banyak pihak karena dinilai bertentangan dengan beberapa peraturan yang berlaku. Beberapa aspek dalam surat edaran tersebut, seperti delegasi kewenangan terkait pemberhentian, penjatuhan sanksi, dan mutasi antar daerah atau instansi pemerintahan, dipandang rawan terhadap potensi penyalahgunaan wewenang. Misalnya, delegasi kewenangan pemberhentian kepada pejabat atau Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan pemerintah daerah dinilai dapat mengganggu prinsip kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, persetujuan mutasi antar daerah atau instansi pemerintahan tanpa memperhatikan ketentuan dan persyaratan yang diatur dapat menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan dalam penempatan pegawai serta mengurangi efektivitas tata kelola pemerintahan daerah secara keseluruhan. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk melakukan evaluasi mendalam terhadap Surat

Mendagri tersebut demi memastikan bahwa kebijakan yang diambil tidak melanggar prinsip-prinsip demokrasi, hukum, dan tata kelola yang baik.⁷

Dalam proses mutasi antar daerah atau instansi pemerintah, ada aturan yang jelas mengenai ketentuan dan persyaratan yang harus diikuti. Ketentuan ini dibuat untuk memastikan bahwa mutasi dilakukan dengan adil, sesuai prosedur, dan berdasarkan kebutuhan organisasi, bukan karena alasan yang tidak sah. Salah satu dasar hukum yang mengatur hal ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyebutkan bahwa mutasi harus mempertimbangkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja pegawai yang bersangkutan. Selain itu, Peraturan Pemerintah juga mengatur lebih lanjut mengenai proses mutasi untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam perpindahan pegawai antar daerah.

Dalam pelaksanaan mutasi, salah satu persyaratan utama adalah adanya evaluasi kinerja dan kompetensi. Pegawai yang dimutasi harus sesuai dengan jabatan dan tugas baru yang akan diembannya. Evaluasi ini penting karena memastikan bahwa pegawai tersebut memiliki kemampuan yang diperlukan untuk menjalankan tugas di daerah atau instansi baru. Jika persyaratan ini diabaikan, mutasi dapat menghasilkan ketidakcocokan antara kualifikasi pegawai dan tugas yang diberikan, yang pada akhirnya dapat menurunkan efisiensi pemerintahan.

⁷ Ashari Ashari et al., "Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 4, no. 1 (2024): 11635–44.

Selain evaluasi kinerja, mutasi juga membutuhkan persetujuan dari atasan langsung dan otoritas terkait, seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Persetujuan ini merupakan langkah formal yang harus diambil untuk memastikan bahwa keputusan mutasi didasarkan pada kebutuhan yang jelas, baik dari sisi organisasi maupun pegawai. Jika persetujuan ini diabaikan atau dilakukan secara sembarangan tanpa memperhatikan prosedur yang benar, keputusan mutasi bisa dianggap tidak sah dan dapat menimbulkan masalah hukum.

Selanjutnya, ada juga ketentuan mengenai persyaratan *administrative* yang harus dipenuhi, termasuk dokumen-dokumen yang menguatkan alasan mutasi. Setiap mutasi harus melalui prosedur administrasi yang jelas dan lengkap, seperti surat permohonan mutasi, evaluasi kinerja, dan rekomendasi dari atasan. Jika persyaratan administratif ini tidak dipenuhi, mutasi bisa berpotensi ditolak atau dianggap tidak sesuai dengan aturan yang berlaku.

Namun, dalam beberapa kasus, di Provinsi Papua Barat, Penjabat Gubernur Paulus Waterpauw pada tahun 2023 melakukan pelantikan sejumlah pejabat tinggi pratama, administrator, dan staf ahli di lingkungan Pemerintah Provinsi Papua Barat tanpa persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Selain itu, beliau juga melantik penjabat bupati dan wali kota di beberapa daerah tanpa proses konsultasi yang memadai dengan pemerintah pusat. Kebijakan tersebut dinilai melampaui batas kewenangan penjabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 4

Tahun 2023 dan Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tahun 2022. Kasus serupa juga terjadi di Provinsi Papua Pegunungan, di mana Penjabat Gubernur Nikolaus Kondomo melakukan rotasi dan mutasi sejumlah pejabat struktural pada awal masa jabatannya tahun 2023. Langkah tersebut menuai kritik dari berbagai pihak karena dianggap tidak sesuai mekanisme hukum dan dilakukan tanpa rekomendasi tertulis dari Kementerian Dalam Negeri. Kebijakan ini menimbulkan ketegangan di birokrasi dan penolakan dari sebagian masyarakat adat karena dinilai tidak mencerminkan aspirasi daerah.⁸

Di Provinsi Banten, Penjabat Gubernur Al Muktabar juga melakukan mutasi terhadap sejumlah pejabat eselon tanpa persetujuan Mendagri. Tindakan tersebut dianggap menyalahi ketentuan pembatasan kewenangan pejabat kepala daerah dalam menjalankan kebijakan strategis. Kasus ini menunjukkan lemahnya pengawasan administratif terhadap pejabat sementara yang menjalankan fungsi politik pemerintahan.⁹

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, di mana Penjabat Gubernur Ridwan Djamiluddin melakukan rotasi besar-besaran terhadap pejabat struktural tanpa adanya konsultasi formal dengan pemerintah pusat.

⁸ Eddy Cahyono Sugiarto, "Siaran Pers: Kemensetneg Tidak Pernah Menerbitkan Keputusan Presiden Tentang Penetapan Penjabat Gubernur Papua Barat," setneg.go.id, 2022.

⁹ Bahtiar Rifa'i, "Pj Gubernur Al Muktabar Rotasi 478 Jabatan ASN Di Pemprov Banten," detikNews, 2023.

Kebijakan tersebut dikritik karena dinilai memperluas kewenangan yang seharusnya bersifat terbatas.¹⁰

proses mutasi sering kali tidak memperhatikan ketentuan yang telah diatur dengan baik. Salah satu masalah yang sering muncul adalah mutasi tanpa memperhatikan persyaratan dan ketentuan hukum. Hal ini bisa terjadi, misalnya, ketika pejabat mengambil keputusan mutasi berdasarkan pertimbangan politik atau hubungan pribadi, bukan atas dasar kualifikasi atau kebutuhan organisasi. Praktik seperti ini tidak hanya melanggar aturan, tetapi juga merugikan pegawai yang terkena dampak mutasi dan menurunkan kepercayaan terhadap sistem kepegawaian negara.

Ketidaksesuaian dalam proses mutasi juga bisa menimbulkan ketidakadilan bagi pegawai yang dimutasi. Misalnya, ketika pegawai dipindahkan ke daerah atau instansi lain tanpa alasan yang jelas, atau tanpa memperhatikan kepentingan pegawai, hal ini dapat menimbulkan ketidakpuasan dan bahkan gugatan hukum. Oleh karena itu, sangat penting bagi pejabat yang terlibat dalam proses mutasi untuk memastikan bahwa semua keputusan diambil berdasarkan aturan yang berlaku dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak.

Dengan demikian, ketentuan dan persyaratan dalam mutasi harus dipatuhi secara ketat untuk menjaga transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam sistem kepegawaian. Ketidakpatuhan terhadap aturan ini

¹⁰ Nikolaus Harbowo dan Dian Dewi Purnamasari, "Mendagri Tegaskan Bakal Copot Penjabat Kepala Daerah Yang Terbukti Langgar Aturan Mutasi ASN," Kompas.id, 2025.

dapat menimbulkan berbagai masalah, baik bagi organisasi pemerintah maupun pegawai yang terkena dampak. Oleh karena itu, pelaksanaan mutasi harus dilakukan dengan prosedur yang tepat, memperhatikan kualifikasi, kompetensi, dan kebutuhan organisasi, serta selalu mengacu pada aturan hukum yang berlaku.

Pemberian delegasi kepada pejabat kepala daerah merupakan sebuah proses yang kompleks dengan melibatkan berbagai aspek yang memerlukan pemahaman mendalam. Salah satu aspek yang penting dalam hal ini adalah legitimasi. Legitimasi pejabat kepala daerah menjadi dasar dari otoritas dan kepercayaan yang diperoleh dari masyarakat dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

Dalam konteks modern, faktor-faktor seperti kinerja pemerintahan dan tingkat penerimaan (akseptabilitas) juga turut memengaruhi legitimasi. Meskipun seorang pejabat kepala daerah mungkin memiliki legitimasi formal yang kuat, jika kinerja pemerintahannya rendah atau tidak diterima oleh masyarakat, legitimasinya dapat dipertanyakan.

Selain itu, pemberian delegasi kepada pejabat kepala daerah juga menghadirkan risiko dan tantangan tersendiri. Salah satu risikonya adalah terkait dengan kebebasan politik. Meskipun diharapkan netral, pada kenyataannya, pejabat kepala daerah juga terpapar pada tekanan politik dari berbagai pihak. Hal ini dapat mengganggu kinerja mereka dan mengurangi legitimasi yang dimiliki.

Tantangan lainnya terkait dengan ketidakjelasan dalam pengaturan hukum terkait kewenangan pejabat kepala daerah. Dalam banyak kasus, undang-undang belum memberikan pedoman yang cukup konkret, menyebabkan ketidakpastian dalam pelaksanaan tugas-tugas mereka.

Namun, setiap tantangan juga membawa potensi solusi. Diperlukan upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pemberian delegasi kepada pejabat kepala daerah. Mekanisme yang jelas dan transparan dapat membantu mengurangi risiko korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, pembaruan hukum yang lebih konkret dan relevan juga diperlukan untuk memberikan pedoman yang jelas bagi pejabat kepala daerah dalam menjalankan tugas-tugas mereka.

Dalam menghadapi kompleksitas pemberian delegasi kepada pejabat kepala daerah, penting untuk memahami bahwa tidak ada solusi instan. Namun, dengan pemahaman yang mendalam tentang berbagai aspek yang terlibat, dan dengan upaya yang terus-menerus untuk meningkatkan sistem, diharapkan dapat tercipta lingkungan yang lebih baik bagi penyelenggaraan pemerintahan yang berkelanjutan dan efektif.

Landasan hukum untuk pemberian delegasi kepada pejabat kepala daerah antara lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang mengatur kewenangan dan tugas-tugas pejabat kepala daerah.

Kewenangan pejabat daerah yang diperoleh berdasarkan delegasi tidak sepenuhnya memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan mengenai pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian. Misalnya status ASN di satu daerah itu harus mengacu kepada Pasal 14 ayat (7) UU Administrasi Pemerintahan itu. Sehingga, tidak bisa serta merta hal itu bisa dilakukan oleh pejabat sementara kepala daerah. Seperti yang terjadi di beberapa provinsi di Indonesia termasuk di Provinsi Papua Barat.¹¹

Namun, dalam kenyataan empiris (*Das Sein*), praktik penggunaan kewenangan oleh sejumlah Pejabat Kepala Daerah di berbagai daerah menunjukkan adanya dinamika yang tidak sepenuhnya sejalan dengan konstruksi normatif tersebut. Salah satu contoh yang relevan adalah praktik yang terjadi di Provinsi Papua Barat, di mana Pejabat Gubernur melakukan serangkaian tindakan pengisian jabatan, pelantikan pejabat pimpinan tinggi, pejabat administrator, serta restrukturisasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Papua Barat.

Pejabat daerah sementara, Gubernur Paulus Waterpauw melakukan pelantikan pejabat pimpinan tinggi dan pejabat administrator di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Papua Barat, melakukan *reshuffle* 1 Asisten, 1 Kaban, 6 Kadis, 1 Karo, dan 1 Staf Ahli,¹² kemudian melakukan pelantikan Pejabat Bupati Sorong, Pejabat Wali Kota Sorong, dan

¹¹ Merli Herlina, "Sumber Kewenangan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara," *Universitas Ekasakti Padang*, 2021.

¹²<https://papuakini.co/2023/03/31/pejabat-gubernur-papua-barat-reshuffle-1-asisten-1-kaban-6-kadis-1-karo-dan-1-staf-ahli/>

Penjabat Bupati Maybrat, Pelantikan 7 Pejabat Eselon II Pemerintah Provinsi Papua Barat,¹³ melantik 4 lembaga keagamaan di Papua Barat.¹⁴

Tindakan-tindakan tersebut memunculkan polemik di ruang publik, baik dalam perspektif hukum administrasi maupun dalam diskursus politik-administratif, terutama terkait sejauh mana kewenangan delegatif Penjabat Kepala Daerah dapat diperluas dalam konteks kebutuhan stabilitas pemerintahan dan pelayanan publik di masa transisi.

Di satu sisi, langkah-langkah tersebut dapat dipahami sebagai bagian dari kebutuhan administratif untuk menjaga keberlangsungan pemerintahan, mencegah stagnasi birokrasi, serta memastikan tidak terjadinya kekosongan jabatan strategis yang berpotensi mengganggu pelayanan publik masyarakat. Namun di sisi lain, tindakan tersebut juga memunculkan pertanyaan mendasar terkait aspek legalitas, legitimasi, dan batas kewenangan penugasan, terutama apabila dikaitkan dengan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang secara tegas membatasi ruang gerak pejabat yang bertindak berdasarkan mandat atau delegasi.

Ketegangan antara norma hukum dan praktik pemerintahan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara *Das Sollen* dan *Das Sein*, yang justru menjadi titik krusial dan urgensi akademik dari penelitian ini. Jika secara normatif kewenangan Penjabat Kepala Daerah dibatasi, namun

¹³ <https://papuabaratdayaprof.go.id/berita/14/pj-gubernur-pbd-melantik-pj-walikota-sorong-serta-menyerahkan-sk-perpanjangan-jabatan-pj-bupati.html>

¹⁴ <https://www.jagatpapua.com/paulus-waterpauw-lantik-empat-lembaga-keagamaan-papua-barat/>

dalam praktik justru dijalankan lebih luas karena alasan efektivitas pemerintahan, maka muncul problem konseptual sekaligus praktis yang perlu dianalisis lebih dalam: apakah perluasan praktik tersebut merupakan bentuk diskresi administratif yang sah, atau justru bentuk distorsi kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah?

Dari perspektif filosofis, persoalan ini tidak hanya berkaitan dengan aspek legalitas formal, tetapi juga menyentuh dimensi etika kekuasaan dan legitimasi dalam negara hukum demokratis. Kewenangan tidak semata-mata dipahami sebagai kekuasaan administratif, melainkan sebagai amanah konstitusional yang harus dijalankan dalam koridor prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Dalam kerangka pemikiran negara hukum (*rechtsstaat*), kekuasaan yang sah bukan hanya kekuasaan yang memiliki dasar hukum, tetapi juga yang dijalankan secara etis, proporsional, dan menghormati prinsip kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, penempatan Pejabat Kepala Daerah sebagai representasi negara di daerah mengandung dimensi filosofis yang penting, yaitu bagaimana memastikan bahwa kekuasaan yang bersifat sementara tidak berubah menjadi kekuasaan yang sewenang-wenang atau melampaui legitimasi normatifnya.

Disertasi ini dibatasi ruang lingkupnya hanya pada pengisian jabatan gubernur Papua Barat oleh pejabat daerah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50/P Tahun 2022 tentang Pengangkatan Pejabat Gubernur dan Surat Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tahun 2022. Meskipun

telah ada penelitian sebelumnya yang membahas tentang pengisian jabatan gubernur oleh pejabat daerah, namun kajiannya masih terlalu luas, sedangkan pada disertasi ini lebih melihat pada penggunaan kewenangan oleh pejabat gubernur dan implikasinya bagi tata kelola pemerintahan daerah di Papua Barat.

Pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh rakyat merupakan perwujudan daripada hak konstitusional warga negara dalam hal berbangsa dan bernegara, dan perwujudan kewajiban konstitusional dalam hal kewajiban mematuhi dan menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan kesepakatan bersama yang tertuang dalam konstitusi. Maka dengan adanya pejabat gubernur yang akan mengisi kekosongan kursi jabatan kepala daerah sesungguhnya menggeser prinsip desentralisasi. Maka penting untuk melakukan penelitian dalam disertasi ini dengan judul “Penggunaan Kewenangan Oleh Pejabat Gubernur Dan Implikasi Bagi Tata Kelola Pemerintahan Daerah.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana hakikat kewenangan Penjabat Gubernur di Indonesia ?
2. Bagaimanakah penggunaan kewenangan Penjabat Gubernur Papua Barat?
3. Bagaimana pengaturan ideal kewenangan Penjabat Gubernur dalam mengisi kekosongan kepemimpinan daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis hakikat kewenangan Penjabat Gubernur di Indonesia.
2. Untuk menganalisis penggunaan kewenangan Penjabat Gubernur Papua Barat.
3. Untuk menganalisis pengaturan yang ideal kewenangan Penjabat Gubernur dalam mengisi kekosongan kepemimpinan daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, antara lain:

1. Kegunaan Teoretis:
Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah khazanah ilmu pengetahuan pada bidang hukum tata negara.

Khususnya dalam kajian kewenangan penjabat gubernur sebagai kepala daerah yang bersifat sementara;

2. Kegunaan Praktis:

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat diterapkan pada tawaran konsep maupun praktik. Penelitian ini mengkhususkan pada kajian kewenangan penjabat gubernur sebagai kepala daerah yang bersifat sementara. Sehingga keberadaan penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan maupun referensi khususnya bagi pemerintah dalam membuat regulasi atau kebijakan hukum.

E. Originalitas Penelitian

Dalam proses penyusunan Disertasi ini, penulis telah melakukan tinjauan terhadap kajian studi terdahulu. Berikut ini merupakan beberapa studi kajian terdahulu yang berkaitan dengan tema pada penelitian ini :

1. Juanda, Ogiandhafiz Juanda dalam artikel berjudul “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara menjelaskan bahwa pengangkatan penjabat Kepala Daerah yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam menghadapi pemilukada 2024 secara yuridis formil atau tekstual telah sesuai dengan ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 tahun 2016.tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Tetapi secara materiel atau esensi dan substansi pengangkatan

penjabat Kepala daerah tersebut telah melanggar prinsip konstitusionalisme yaitu prinsip negara hukum dan prinsip negara demokrasi, asas legalitas, dan otonomi daerah sebagaimana yang terdapat dalam UUD NRI tahun 1945, dan mencederai serta tidak memenuhi asas transparansi, asas keterbukaan dan asas akuntabel yang terdapat pada asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pemerintahan yang baik.¹⁵

2. Leni Nur Indah Sari, dalam skripsi berjudul "Pengisian Jabatan Sementara Gubernur Dari Kepolisian Republik Indonesia Perspektif Fiqih Siyasah". menjelaskan pengisian jabatan sementara Gubernur dari Kepolisian Indonesia berdasarkan Permendagri Pasal 4 ayat 1 No.1 Tahun 2018 dalam perspektif Fiqih Siyasah.¹⁶
3. Hanfree Bunga' Allo dalam skripsi berjudul "*Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur*" menjelaskan proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh gubernur dan mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh gubernur.¹⁷

¹⁵ Juanda, Ogiandhafiz, " *Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara*", ejournal President, Vol.5. 2022.

¹⁶ Leni Nur Indah Sari, " *Pengisian Jabatan Sementara Gubernur Dari Kepolisian Republik Indonesia Perspektif Fiqih Siyasah*". Hukum Tata Negara. Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel. Surabaya, 2018.

¹⁷ Hanfree Bunga' Allo. " *Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur*". Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar, 2016.

4. Ismed Kelibay, Irwan Boinauw,dkk, dalam artikel berjudul *“Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”* menjelaskan mengenai dinamika penundaan pilkada oleh pemerintah yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 mengakibatkan banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah pada Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia. Penunjukan penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Presiden dinilai tidak memberikan kepastian terhadap sistem demokrasi yang ada di Indonesia serta dapat mencedraai prinsip otonomi daerah.¹⁸
5. Else Suhaimi, Myasin, dalam artikel berjudul *“Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah”* menjelaskan mengenai mekanisme pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah selain melalui penunjukan langsung oleh presiden mekanisme penunjukan juga melalui persetujuan dalam rapat DPRD. Pengisian kekosongan melalui persetujuan rapat DPRD membawa problematika terkait dengan koalisi dari partai politik pengusung bakal calon biasanya akan berlarut-larut. Sedangkan pengisian kekosongan jabatan melalui putusan dari pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri terdapat problematika administrasi dalam birokrasi pemerintahan daerah.¹⁹

¹⁸ Ismed Kelibay,Irwan Boinauw,dkk, *“Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024”*, Journal Aldev, Vol.8, 2022.

¹⁹ Else Suhaimi, Myasin, *“Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah”*, ejournal Unri, Vol.9, 2021.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Jabatan

Secara asal-usul, istilah jabatan berakar dari kata dasar "jabat" yang kemudian ditambahkan dengan imbuhan-an. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, jabatan diartikan sebagai pekerjaan atau tugas dalam suatu pemerintahan atau organisasi yang berkaitan dengan pangkat dan posisi seseorang.²⁰

Menurut Logemann, seperti yang dijelaskan dalam buku yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkreggo, jabatan digambarkan sebagai²¹ :

“Lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas”.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Logemann menekankan pentingnya kepastian dan kelangsungan dalam suatu jabatan agar

²⁰ Rahmat Asnawi and RISET D A N TEKNOLOGI KEBUDAYAAN, “Problematika Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Malinau (Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara),” 2022.

²¹ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan* (Sinar Grafika, 2022).

organisasi dapat beroperasi secara efektif.²² Jabatan dipegang oleh individu sebagai perwakilan dan bertindak atas nama jabatan tersebut, yang disebut sebagai pemegang jabatan.²³

Menurut Logemann, secara teoritis, prosedur yang baik untuk pengisian jabatan telah dijelaskan sebagai bagian terpenting dari Hukum Negara. Ini mencakup peraturan-peraturan hukum yang secara tegas menetapkan bagaimana organisasi negara terbentuk. Peraturan-peraturan hukum ini mencakup²⁴:

- a. Pembentukan jabatan dan strukturnya.
- b. Penunjukan pejabat.
- c. Kewajiban dan tugas yang melekat pada jabatan.
- d. Kekuatan dan wewenang hukum yang terkait dengan jabatan.
- e. Lingkungan geografis dan personal yang terkait dengan tugas dan jabatan tersebut.
- f. Hubungan kekuasaan antara jabatan-jabatan yang berbeda.
- g. Proses pergantian jabatan.
- h. Hubungan antara jabatan dan pejabat yang mengisi jabatan tersebut.

Logemann menggarisbawahi pentingnya hubungan antara negara sebagai suatu organisasi dengan proses pengisian jabatan. Konsep ini menjadi dasar dari teorinya yang dikenal sebagai Teori Jabatan. Teori ini

²² Jamaluddin Jamaluddin and Suharli Suharli, "TINJAUAN YURIDIS MUTASI APARATUR SIPIL NEGARA OLEH KEPALA DAERAH MENJELANG DAN PASCA PEMILIHAN UMUM," *Jurnal Al-Ahkam: Jurnal Hukum Pidana Islam* 6, no. 1 (2024): 95–108.

²³ Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan*.

²⁴ S

menyoroti betapa esensialnya keberadaan jabatan dalam struktur negara serta bagaimana proses pengisian jabatan tersebut memengaruhi kinerja dan stabilitas organisasi negara secara keseluruhan.

Logemann mengartikan jabatan dalam konteks negara sebagai suatu organisasi yang memiliki fungsi-fungsi yang saling terkait dalam suatu lingkungan kerja tertentu. Dengan demikian, negara dianggap sebagai gabungan fungsi-fungsi tersebut. Jabatan, sebagai bagian dari aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan, merupakan sumber otoritas dan wewenang dalam struktur organisasi negara. Jabatan itu sendiri dapat diisi oleh individu atau subjek hukum yang bertanggung jawab atas kewajiban tertentu dan memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan hukum. Namun, tindakan tersebut harus dilakukan melalui pejabat atau pemegang jabatan yang telah ditunjuk.

Menurut Utrecht dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Administrasi Negara," jabatan merupakan suatu lingkungan pekerjaan yang tetap yang dibentuk dan dilaksanakan untuk kepentingan negara atau kepentingan umum.²⁵

Jabatan merujuk pada posisi yang menentukan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang aparatur sipil negara dalam kerangka struktur organisasi. Konsep jabatan bisa dipahami dari dua sudut pandang: pertama, sudut pandang struktural yang menjelaskan posisi secara eksplisit

²⁵ Patih Ahmad Rafie and M Martindo Merta, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (MEGA PRESS NUSANTARA, 2024).

dalam hierarki jabatan dalam suatu organisasi, misalnya Direktur, Sekretaris; kedua, sudut pandang fungsional yang menjabarkan aktivitas yang dilakukan dalam organisasi, seperti juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan.

Menurut A.W. Widjaja, prinsip penempatan adalah memastikan bahwa seseorang yang tepat ditempatkan pada posisi yang tepat. Untuk menerapkan prinsip ini secara efektif, terdapat dua hal yang harus diperhatikan:

1. Penerapan analisis tugas jabatan yang komprehensif (job analysis) untuk menggambarkan lingkup dan karakteristik tugas-tugas yang dilakukan oleh suatu unit organisasi, serta persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon pejabat yang akan mengisi jabatan dalam unit tersebut.
2. Pelaksanaan evaluasi kinerja pegawai secara teratur dan terus-menerus untuk menilai kompetensi mereka (kecakapan pegawai). Evaluasi ini mencakup aspek-aspek seperti karakter, kemampuan, disiplin, kinerja, dan lain-lain dari setiap pegawai.²⁶

Menjadi pejabat gubernur di Indonesia melibatkan sejumlah persyaratan ketat yang harus dipenuhi oleh calon yang diusulkan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018

²⁶ Jamaluddin and Suharli, "TINJAUAN YURIDIS MUTASI APARATUR SIPIL NEGARA OLEH KEPALA DAERAH MENJELANG DAN PASCA PEMILIHAN UMUM."

tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Sekretaris Daerah, Jabatan Tinggi Pratama, Jabatan Tinggi Madya, dan Jabatan Pimpinan Tinggi Utama Instansi Pemerintah, berikut adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi. Pertama, calon harus merupakan warga negara Indonesia yang berusia minimal 30 tahun dan maksimal 60 tahun pada saat dilantik. Mereka harus memiliki pendidikan paling rendah Strata 1 (S1) dan memiliki pengalaman kerja paling singkat lima tahun dalam bidang pemerintahan, politik, ekonomi, sosial, budaya, atau keamanan. Selain itu, calon juga harus memiliki pengalaman kerja paling singkat tiga tahun pada jabatan struktural Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, serta memiliki pangkat paling rendah Pembina Utama (IV/d) bagi PNS, atau pangkat setara bagi TNI/Polri.

Kesehatan jasmani dan rohani juga menjadi syarat yang harus dipenuhi, dibuktikan dengan surat keterangan dari rumah sakit pemerintah. Calon pejabat harus berkelakuan baik dan tidak pernah dihukum penjara lima tahun atau lebih dengan denda lima puluh juta rupiah atau lebih. Mereka juga tidak boleh pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, TNI, atau Polri, serta tidak berstatus sebagai PNS, TNI, atau Polri aktif. Selain itu, calon harus bebas dari konflik kepentingan dan memenuhi persyaratan lain yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Batas waktu jabatan pejabat gubernur ditentukan paling lama dua tahun sejak berakhirnya masa jabatan gubernur dan wakil gubernur definitif. Dalam hal kewenangan, pejabat gubernur memiliki kewenangan yang sama

dengan gubernur definitif, termasuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, mengajukan rancangan peraturan daerah kepada DPRD, menetapkan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD, memelihara ketertiban umum dan keamanan di daerah, memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, serta melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Namun, meskipun memiliki kewenangan yang sama, pejabat gubernur juga memiliki beberapa batasan kewenangan. Mereka tidak dapat mengajukan usulan pemberhentian pejabat daerah, tidak dapat melakukan pengangkatan dan pemberhentian pegawai negeri sipil daerah, tidak dapat melakukan mutasi pegawai negeri sipil daerah, tidak dapat melakukan pemindahan pegawai negeri sipil daerah, tidak dapat melakukan pemberhentian tenaga honorer daerah, tidak dapat melakukan pelepasan aset daerah, tidak dapat melakukan pengalihan aset daerah, dan tidak dapat melakukan perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga yang berpotensi merugikan daerah.

Dalam mengambil keputusan strategis, pejabat gubernur diperbolehkan selama keputusan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan tidak melanggar batasan kewenangannya. Meskipun begitu, pejabat gubernur disarankan untuk berkonsultasi dengan DPRD sebelum mengambil keputusan strategis yang berdampak luas terhadap masyarakat dan daerah. Hal ini bertujuan untuk

memastikan bahwa keputusan yang diambil akomodatif terhadap aspirasi masyarakat dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

Proses penunjukan dan penugasan pejabat gubernur dilakukan oleh Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri. Penunjukan harus dilakukan paling lambat 30 hari sejak berakhirnya masa jabatan gubernur dan wakil gubernur definitif. Setelah ditunjuk, pejabat gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Tugas utama pejabat gubernur adalah melaksanakan tugas dan wewenang gubernur selama masa jabatannya, memastikan kelancaran dan kontinuitas pemerintahan daerah hingga dilantiknya gubernur definitif yang baru.

Untuk lebih memahami kompleksitas peran pejabat gubernur, perlu juga mempertimbangkan aspek kompetensi dan kualifikasi yang mendasari penunjukan mereka. Pejabat gubernur harus berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Kompetensi yang diperlukan mencakup pengetahuan, keterampilan, dan pengalaman yang relevan untuk menjalankan tugas-tugas sebagai gubernur, termasuk kemampuan dalam bidang pemerintahan, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan.

Masa jabatan pejabat gubernur biasanya berlangsung hingga terpilihnya gubernur definitif melalui pemilihan serentak. Menurut Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pemilihan gubernur definitif dijadwalkan pada tahun 2024. Selama masa jabatan ini, penjabat gubernur bertugas untuk menjaga kontinuitas pemerintahan daerah dan melaksanakan tugas-tugas administratif, serta menjaga stabilitas dan kontinuitas pelayanan publik.

Kewenangan penjabat gubernur memang lebih terbatas dibandingkan dengan gubernur definitif, mengingat mereka tidak memiliki legitimasi politik yang sama. Mereka tidak dapat mengambil keputusan strategis yang berdampak jangka panjang dan hanya bertugas untuk menjalankan tugas-tugas administratif dan operasional yang diperlukan untuk menjaga kelancaran pemerintahan daerah. Delegasi kewenangan ini sangat penting untuk memastikan bahwa tindakan dan keputusan yang diambil tetap sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak melampaui batas kewenangan yang telah ditetapkan.

Dalam hal penunjukan dan tugas, penjabat gubernur diangkat oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri dan memiliki kedudukan yang jelas dalam struktur pemerintahan daerah. Mereka bertanggung jawab untuk menjaga kontinuitas pemerintahan daerah dan melaksanakan tugas-tugas administratif hingga dilaksanakannya pemilihan gubernur yang baru. Dengan demikian, pemerintah dapat mengelola kewenangan dengan lebih baik dan memastikan bahwa tugas-tugas pemerintahan dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien.

Secara keseluruhan, proses pengangkatan, kewenangan, dan batasan kewenangan pejabat gubernur diatur dengan ketat untuk memastikan bahwa pemerintahan daerah tetap berjalan lancar dan efisien selama masa transisi. Dengan memahami dan mematuhi peraturan yang berlaku, pejabat gubernur dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, menjaga stabilitas pemerintahan daerah, dan memastikan bahwa pelayanan publik tetap berjalan optimal hingga terpilihnya gubernur definitif melalui pemilihan serentak.

2. Teori Legitimasi

Legitimasi berasal dari kata latin "*legitim*" atau "*lex*" yang berarti hukum. Menurut Andrew Heywood, legitimasi berasal dari bahasa latin *legitimare* artinya menyatakan sah menurut hukum. Secara luas dimaknai dengan "keabsahan" terhadap kekuasaan dan wewenang. Legitimasi tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan dimana kekuasaan tersebut melahirkan otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang merupakan kekuasaan yang dilembagakan, kemudian otoritas atau wewenang tersebut dapat bersifat abash melalui legitimasi.²⁷

Legitimasi memberi pada sebuah perintah atau komando sebuah karakter otoritatif atau mengikat, sehingga legitimasi dapat mentransformasikan kekuasaan menjadi otoritas. Para filsuf politik memaknai legitimasi sebagai sebuah prinsip moral atau rasional, yaitu

²⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia), 1987, h., 53.

sebagai landasan bagi pemerintah untuk dapat menuntut kepatuhan warga negaranya. Bahkan pengakuan akan legitimasi dianggap lebih penting daripada kepatuhan itu sendiri. Akan tetapi, legitimasi bukanlah suatu dimensi yang bersifat tunggal, tetapi dalam pandangan sosilogis bahwa legitimasi merupakan suatu kemauan warga negara untuk tunduk pada suatu kekuasaan politik, sehingga posisi warga negara atau masyarakat berpengaruh terhadap legitimasi itu sendiri.²⁸

Ketiadaan legitimasi yang kuat dapat mempengaruhi efektivitas pemerintahan daerah. Ketika masyarakat merasa tidak ada keterwakilan dalam pengambilan keputusan, akan muncul resistensi terhadap kebijakan yang diambil oleh pejabat. Oleh karena itu, penting untuk menegaskan bahwa legitimasi harus dibangun melalui transparansi, akuntabilitas, dan komunikasi yang efektif antara pemerintah dan masyarakat. Pejabat kepala daerah perlu menunjukkan bahwa mereka tidak hanya menjalankan kewenangan berdasarkan peraturan, tetapi juga mendengarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang mereka pimpin.

Selanjutnya, dalam konteks Pasal 14 Ayat 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, pengaturan yang terdapat dalam pasal ini sangat penting untuk dipahami. Pasal tersebut memberikan landasan hukum bagi kewenangan yang dimiliki oleh pejabat kepala daerah. Dengan mengatur batasan kewenangan, pasal ini memastikan bahwa

²⁸ Andrew Heywood. *Political Theory: An Introduction 4th. Edition*. Terj. *Pengantar Teori Politik*. E.Setiyawati. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.

tindakan yang diambil oleh pejabat tidak melampaui ketentuan yang ada. Hal ini penting untuk mencegah penyalahgunaan wewenang yang dapat merugikan masyarakat dan mengganggu stabilitas pemerintahan.

Namun, penting untuk menyampaikan secara jelas maksud dari pasal ini. Pasal 14 Ayat 7 menetapkan bahwa setiap tindakan administratif harus berdasarkan kewenangan yang sah dan harus dipertanggungjawabkan. Pejabat yang mengambil keputusan harus mempertimbangkan dampak jangka panjang dari setiap kebijakan yang diusulkan. Jika pasal ini tidak dijelaskan dengan baik, akan timbul kebingungan mengenai sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh pejabat dan apa konsekuensi dari setiap keputusan yang diambil.

Dalam pelaksanaannya, kewenangan yang diberikan kepada pejabat kepala daerah juga harus memperhatikan kebutuhan masyarakat dan situasi lokal. Setiap keputusan yang diambil harus selaras dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi publik. Ketidakjelasan mengenai prosedur dan syarat yang harus dipatuhi dalam pengambilan keputusan dapat menyebabkan ketidakpuasan dan ketidakpercayaan terhadap pemerintah. Oleh karena itu, sangat penting untuk memperjelas setiap ketentuan yang berkaitan dengan legitimasi dan kewenangan.

Lebih lanjut, legitimasi tidak hanya berasal dari aspek formal, tetapi juga dari kepercayaan masyarakat. Masyarakat harus melihat bahwa keputusan yang diambil oleh pejabat didasari oleh kepentingan umum,

bukan oleh kepentingan pribadi atau politik tertentu. Dengan membangun kepercayaan ini, legitimasi seorang pejabat akan semakin kuat, sehingga mereka dapat melaksanakan tugas dan kewenangan dengan lebih efektif.

Menurut Franz Magnis Suseno, bahwa legitimasi memiliki tiga kriteria, yakni: ²⁹

1. Legitimasi yuridis atau legalitas, yakni legitimasi yang didasarkan pada suatu aturan atau ketentuan hukum yang digunakan sebagai payung perlindungan untuk menjamin suatu keabsahan atau legitimasi. Legitimasi yuridis bersumber dari aturan-aturan hukum formal yang dibentuk oleh organ-organ pemerintahan.
2. Legitimasi sosiologis, yakni legitimasi terkait mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat masyarakat menerima wewenang penguasa. Secara sederhana, bahwa legitimasi sosiologis merupakan legitimasi yang berdasarkan pada pengakuan dan penerimaan masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan.
3. Legitimasi etis, yakni legitimasi yang diterima dan diakui atas dasar norma-norma moral yang berlaku. Legitimasi etis tidak dapat dipisahkan dari legitimasi sosiologis. Legitimasi etis mempersoalkan keabsahan dari suatu pemerintahan yang diukur oleh norma-norma moral dari suatu negara. Dengan demikian, legitimasi etis merupakan suatu landasan norma bagi legitimasi sosiologi.

²⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 58-63.

3. Teori Legitimasi Hukum

Teori legitimasi hukum merupakan konsep yang sangat penting dalam studi hukum karena menyoroti bagaimana keberadaan dan fungsi hukum diterima dan diakui oleh masyarakat³⁰. Dalam konteks ini, legitimasi hukum menekankan perlunya justifikasi dan pengesahan atas hukum yang berlaku. Ini mencakup memberikan alasan yang sah tentang mengapa hukum tersebut ada dan bagaimana hukum tersebut berfungsi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.³¹

Dalam teori legitimasi hukum, hukum dipandang sebagai suatu sistem yang berperan penting dalam mengatur kehidupan sosial dan memelihara tatanan masyarakat. Legitimasi hukum merupakan proses memberikan dasar dan alasan yang kuat mengenai keberadaan dan kepatutan hukum dalam konteks masyarakat. Dengan kata lain, legitimasi hukum memastikan bahwa hukum diterima oleh masyarakat sebagai sesuatu yang sah, adil, dan relevan dalam mengatur perilaku individu dan kelompok.³²

Selain itu, teori legitimasi hukum juga berhubungan erat dengan konsep hukum natural, yang menekankan bahwa ada norma hukum yang eksis di luar keputusan manusia dan harus dihormati oleh sistem hukum manusia. Dalam hal ini, legitimasi hukum berarti memberikan justifikasi

³⁰ S H Serlika Aprita, *Pengantar Ilmu Hukum* (Prenada Media, 2024).

³¹ M Abas et al., *SOSIOLOGI HUKUM: Pengantar Teori-Teori Hukum Dalam Ruang Sosial* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023).

³² Anak Agung Ngurah Mahendra Wahyu Laksana and Kadek Julia Mahadewi, "Legitimasi Hukum Yang Tak Terbantahkan: Kekuatan Pembuktian Akta Dibawah Tangan Yang Telah Disahkan Oleh Notaris," *Jurnal Kewarganegaraan* 7, no. 1 (2023): 466–71.

yang kuat tentang kepatutan dan konsistensi hukum dengan prinsip-prinsip hukum natural yang dianggap sebagai standar moral dan etis yang objektif.³³

Prakteknya, teori legitimasi hukum memiliki relevansi yang luas dalam berbagai bidang, termasuk pengembangan hukum, penyelesaian sengketa, dan pengawasan pemerintahan. Dalam konteks pengembangan hukum, legitimasi hukum menjadi dasar untuk merancang undang-undang yang dapat diterima dan diakui oleh masyarakat. Dalam penyelesaian sengketa, legitimasi hukum memastikan bahwa proses penegakan hukum dianggap adil dan akuntabel oleh semua pihak terkait. Sedangkan dalam pengawasan pemerintahan, legitimasi hukum menjadi landasan untuk menilai apakah tindakan pemerintah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang sah dan adil.

Dengan demikian, teori legitimasi hukum tidak hanya memberikan pemahaman yang lebih dalam tentang keberadaan dan fungsi hukum dalam masyarakat, tetapi juga memberikan kerangka kerja yang penting untuk membangun sistem hukum yang kuat, adil, dan berkelanjutan.

4. Teori Kewenangan

Dalam hukum administrasi negara, wewenang merupakan batasan kekuasaan untuk berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Secara umum

³³ Mohamad Hidayat Muhtar et al., *TEORI & HUKUM KONSTITUSI: Dasar Pengetahuan Dan Pemahaman Serta Wawasan Pemberlakuan Hukum Konstitusi Di Indonesia* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023).

wewenang dalam hukum administrasi negara adalah kekuasaan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi dan secara umum tugas didefinisikan sebagai kewajiban atau suatu pekerjaan yg harus dikerjakan seseorang dalam pekerjaannya.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam *Black S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.³⁴ (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.³⁵

Menurut G.R.Terry, Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara adalah kekuasaan resmi dan kekuasaan pejabat untuk menyuruh pihak lain supaya bertindak dan taat kepada pihak yang memiliki wewenang itu, Menurut R.C.Davis dalam bukunya, *Fundamentals of Management*:

³⁴ Henry Campbell Black, *Black'S Law Dictionary*, West Publishing, 1990, p hal. 133.

³⁵ Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hal.1 (Phillipus M. Hadjon III).

Authority/wewenang dalam hukum administrasi negara adalah hak yang cukup, yang memungkinkan seseorang dapat menyelesaikan suatu tugas/kewajiban tertentu. Jadi, wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan/aktivitas organisasi. Tanpa wewenang orang-orang tidak dapat berbuat apa-apa.³⁶

Dari sudut bahasa hukum wewenang berbeda halnya dengan kekuasaan, kekuasaan hanya menggambarkan hak bertindak/berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang secara yuridis, pada hakikatnya hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Terkait dengan otonomi daerah hak mengandung arti kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*).³⁷

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem *civil law* atau sistem hukum Eropa Kontinental. Asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, "*dat het bestuur aan de wet is onderworpen*" (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau "*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*" (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus

³⁶ MD Mahmud, Marbun, 2009

³⁷ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang, Fak. Hukum Unpad Bandung, 2000, hal. 2

didasarkan pada undang-undang).³⁸

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.³⁹

Menurut Prajudi Atmo Sudirdjo, legalitas adalah syarat yang menyatakan bahwa tidak satupun perbuatan atau keputusan administrasi negara tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis), dalam arti luas bila sesuatu dijalankan dengan dalih “*keadaan darurat*” maka kedaruratan itu wajib dibuktikan, kemudian jika tidak bisa dibuktikan maka perbuatan tersebut bisa digugat ke pengadilan.⁴⁰

Kewenangan adalah elemen esensial dalam menjalankan tugas dan fungsi sebuah organisasi. Pemahaman yang jelas tentang kewenangan, khususnya yang terkait dengan jabatan permanen dan status pejabat, sangat krusial untuk memastikan kelancaran dan efektivitas operasional. Dalam konteks ini, elaborasi kewenangan berarti memilah antara kewenangan yang melekat pada jabatan permanen dan

³⁸ H.D. va. Wijk/Willem Konijnenbelt, dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, UUI Press, Jakarta, 2003, hal. 65

³⁹ Philipus M. Hadjon, III. *Lot.cit.* Lihat pada pendapat dari F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Op.cit*, hal.40 menyatakan “*Er bestaan slechts twee wijzen waarop een orgaan aan een bevoegdheid kan komen, namelijk attributie en delegatie*”.

⁴⁰ <https://www.radarhukum.com/wewenang-dalam-hukum-administrasi-negara.html>

kewenangan yang bergantung pada status pejabat.

Jabatan permanen merujuk pada posisi struktural dalam organisasi yang memiliki tugas dan fungsi yang jelas. Kewenangan yang melekat pada jabatan ini tidak berubah meskipun terjadi pergantian pejabat. Misalnya, kepala dinas memiliki kewenangan untuk memimpin dan mengelola dinasnya, dan kewenangan ini tetap sama walaupun siapa pun yang menduduki jabatan tersebut berganti. Ini berarti kewenangan tersebut melekat pada jabatan, bukan pada individu.

Ciri-ciri kewenangan jabatan permanen meliputi beberapa aspek penting. Pertama, kewenangan ini melekat pada jabatan dan tidak tergantung pada siapa yang mendudukinya. Kedua, kewenangan tersebut tercantum dalam struktur organisasi dengan tugas dan fungsi yang jelas. Ketiga, kewenangan ini tidak berubah meskipun terjadi pergantian pejabat. Sebagai contoh, kewenangan kepala bidang untuk memimpin dan mengelola bidangnya tetap konsisten meskipun pejabat yang mendudukinya berganti.

Di sisi lain, status pejabat merujuk pada kedudukan individu dalam organisasi. Status ini bisa bersifat permanen atau non-permanen, dan kewenangan pejabat bergantung pada status tersebut serta jabatan yang didudukinya. Contoh status pejabat termasuk pejabat definitif, pelaksana tugas (PLT), dan pejabat sementara (PTS). Pejabat definitif memiliki status permanen dengan kewenangan penuh untuk menjalankan tugas dan fungsi jabatannya. Sedangkan PLT dan PTS memiliki status non-

permanen dengan kewenangan yang lebih terbatas.

Memilah kewenangan antara jabatan permanen dan status pejabat sangat penting untuk beberapa alasan utama. Pertama, hal ini dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan. Dengan memahami dengan jelas perbedaan kewenangan, individu tidak akan menyalahgunakan posisi mereka untuk kepentingan pribadi. Kedua, memilah kewenangan dapat meningkatkan akuntabilitas. Pejabat yang mengetahui dengan jelas kewenangannya akan lebih bertanggung jawab atas tindakannya. Ketiga, hal ini dapat meningkatkan efektivitas operasional organisasi. Dengan pembagian kewenangan yang jelas, organisasi dapat beroperasi dengan lebih efisien. Terakhir, pemahaman yang jelas tentang kewenangan dapat memperkuat tata kelola organisasi, yang merupakan elemen penting dalam mencapai good governance.

Kewenangan jabatan permanen bersumber dari undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang jelas. Pejabat yang menduduki jabatan ini memiliki tanggung jawab yang ditetapkan oleh undang-undang, sehingga kewenangan yang dimilikinya tidak dapat dengan mudah diubah atau dialihkan. Pelimpahan wewenang jarang terjadi karena kewenangan sudah diatur secara rinci dalam undang-undang. Pejabat dalam jabatan permanen dapat menggunakan kewenangan mereka secara langsung berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.⁴¹

⁴¹ Dendy Derajat Utama, Didik Suhariyanto, and Puguh Aji Hari Setiawan, "Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur Bupati Dan Walikota Sebagai Kepala Pemerintah Daerah," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 3, no. 4 (2023): 7203–18.

Sebaliknya, kewenangan status pejabat sementara sering kali berasal dari instruksi atau surat keputusan dari atasan. Pejabat sementara mengisi posisi ketika pejabat definitif tidak aktif atau jabatan tersebut kosong. Tanggung jawab berada pada pejabat sementara serta atasan yang menunjuknya. Pelimpahan wewenang lebih sering terjadi karena pejabat sementara tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat permanen. Mereka harus mengikuti instruksi atasan dan tidak dapat menggunakan kewenangan secara langsung.

Status pejabat sementara diperlukan untuk efisiensi dan kepentingan operasional. Dalam situasi di mana ada perubahan jabatan atau pejabat tidak aktif, pejabat sementara memungkinkan pemerintahan atau organisasi untuk terus berjalan dengan baik. Dalam keadaan darurat atau situasi yang memerlukan tindakan cepat, pejabat sementara dapat membantu mengambil keputusan dengan cepat dan tepat. Status ini juga memberikan fleksibilitas dalam mengisi jabatan yang tidak dapat diisi oleh pejabat permanen.⁴²

Pemahaman tentang perbedaan antara kewenangan jabatan permanen dan status pejabat sementara sangat penting bagi pemerintah dan organisasi. Dengan memilah kewenangan ini dengan baik, pemerintah dapat mengelola kewenangan dengan lebih efektif dan memastikan bahwa tugas-tugas pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik. Selain itu, ini

⁴² Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia," *Lembaran RI Tahun 34* (2004).

juga membantu dalam menciptakan akuntabilitas yang lebih tinggi di antara pejabat, mencegah penyalahgunaan kewenangan, dan meningkatkan efektivitas operasional secara keseluruhan.

Secara keseluruhan, elaborasi kewenangan antara jabatan permanen dan status pejabat sangat penting untuk memastikan kelancaran dan efektivitas operasional organisasi. Pejabat yang memahami kewenangannya dengan jelas dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan lebih optimal dan bertanggung jawab, yang pada akhirnya berkontribusi pada tercapainya tujuan organisasi dan terwujudnya tata kelola yang baik. Pembahasan ini hanya memberikan gambaran umum tentang elaborasi kewenangan. Untuk informasi yang lebih spesifik, rujukan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sangat dianjurkan. Contoh-contoh yang diberikan hanya bersifat ilustratif dan tidak dimaksudkan untuk mewakili semua situasi.

Secara teoritik, kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara seperti yang disebutkan pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu :

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.⁴³ Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui Atribusi apabila:

- 1) Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
- 2) Merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
- 3) Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.⁴⁴

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.⁴⁵ Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.⁴⁶

b. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.⁴⁷ Pada delegasi

⁴³ Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁴ Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁵ Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁶ Pasal 12 ayat (3) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴⁷ Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih pada penerima delegasi.

Pemberi delegasi dapat mencabut pemberian delegasi tersebut dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, ketika suatu badan/pejabat menerbitkan suatu "keputusan" dan badan/pejabat itu juga yang mencabut/ membatalkannya. Hal ini juga tertuang dalam pasal 13 ayat (6) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah bahwa dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.

c. Mandat

Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.⁴⁸ Penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil penerima mandat tetap berada pada pemberi

⁴⁸ Pasal 1 angka 24 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

mandat. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memberikan mandat.⁴⁹

Penggunaan kewenangan, terutama dalam konteks pejabat sementara atau penjabat (Pj), berbeda dengan kewenangan jabatan permanen karena adanya perbedaan dalam tingkat tanggung jawab, cakupan kewenangan, dan durasi pelaksanaan tugas. Dimana dalam hal ini kewenangan yang dimiliki oleh jabatan permanen biasanya lebih luas dan stabil, mengingat mereka memiliki status definitif dan tanggung jawab penuh dalam mengelola suatu wilayah atau instansi. Mereka diberi wewenang penuh dalam hal pengambilan keputusan yang bersifat strategis dan jangka panjang, termasuk dalam hal pengelolaan kepegawaian, kebijakan daerah, dan perencanaan pembangunan. Jabatan permanen ini dibekali dengan mandat yang cukup untuk menjalankan pemerintahan secara menyeluruh tanpa batasan kewenangan. Sementara itu, kewenangan pejabat sementara atau penjabat bersifat lebih terbatas. Penjabat diangkat untuk mengisi kekosongan sementara karena jabatan definitif habis masa tugasnya, dan umumnya hanya diberikan kewenangan untuk melanjutkan tugas-tugas administratif atau teknis yang mendesak. Mereka tidak diberikan mandat yang sama dalam hal pengambilan kebijakan strategis atau

⁴⁹ Pasal 14 ayat (4) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

keputusan jangka panjang karena dianggap sebagai solusi sementara. Selain itu, ada aturan-aturan khusus yang membatasi kewenangan mereka, seperti larangan melakukan mutasi pegawai tanpa persetujuan dari pemerintah pusat.

Perbedaan kewenangan diperlukan untuk memastikan stabilitas dalam pemerintahan. Penjabat sementara bertugas untuk menjaga agar roda pemerintahan tetap berjalan saat tidak ada pejabat definitif, tetapi mereka tidak diberi wewenang penuh agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan selama masa transisi. Hal ini juga mencegah pengambilan keputusan yang bersifat politis atau strategis yang mungkin tidak sejalan dengan pejabat definitif yang akan datang.

Secara umum, kewenangan pejabat publik mencakup kemampuan untuk mengambil tindakan hukum tertentu, serta hak dan kewajiban untuk melakukan atau menghindari tindakan tertentu dan menuntut pihak lain agar melakukan tindakan yang diperlukan. Prinsip legalitas mengandung pemahaman bahwa kewenangan pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan, yang berarti segala kewenangan pemerintah didasarkan pada aturan hukum tersebut. Begitu pula, tugas dan kewenangan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah harus sesuai dan berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku.

Sejatinya syarat-syarat diangkat menjadi Gubernur adalah sebagai berikut:

- a. Penjabat Gubernur diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas persetujuan Presiden.
- b. Penjabat harus berasal dari kalangan Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan pangkat atau jabatan tertentu, biasanya eselon I.
- c. Mereka memiliki pengalaman dalam administrasi pemerintahan dan dianggap mampu menjalankan roda pemerintahan daerah.

5. Teori Perbandingan

Istilah perbandingan hukum bukanlah “hukum perbandingan” dalam arti cabang hukum tersendiri seperti hukum pidana, hukum perdata, atau hukum tata negara. Perbandingan hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah untuk membandingkan sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain, dengan tujuan menemukan persamaan dan perbedaan serta menelaah faktor-faktor yang mempengaruhinya, baik dari aspek yuridis maupun non-yuridis.⁵⁰

Perbandingan hukum bertujuan untuk mencari dan mensinyalir perbedaan serta persamaan antar sistem hukum, memberikan penjelasan tentang bagaimana hukum berfungsi di dalam masyarakat, bagaimana pemecahan yuridisnya di dalam praktik, serta faktor-faktor non-hukum yang turut mempengaruhinya. Dengan demikian, perbandingan hukum bukan

⁵⁰ Rosa Ristawati, “Perbandingan Hukum: Perkembangan, Tantangan, Dan Prospek Di Indonesia,” *Proceedings of Airlangga Faculty Of Law Colloquium* 1 (2024): 19, <https://doi.org/10.22437/UJH.5.2.257>.

hanya sekadar mengumpulkan peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah bagaimana hukum tersebut diterapkan dalam praktik pemerintahan dan kehidupan masyarakat.

Perhatian utama dalam perbandingan hukum adalah mengetahui sejauh mana suatu peraturan atau norma hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, dilaksanakan di masyarakat. Dari hasil perbandingan hukum dapat ditemukan bahwa di samping adanya banyak perbedaan antar sistem hukum, terdapat pula kesamaan prinsip yang dapat dijadikan inspirasi untuk pengembangan hukum nasional.⁵¹

Proses penunjukan PjG di Indonesia juga dapat dibandingkan dengan proses di negara lain. Hal ini membantu kita memastikan bahwa proses penunjukan PjG di Indonesia dilakukan secara transparan dan akuntabel. Di beberapa negara, proses penunjukan pejabat sementara melibatkan partisipasi publik atau pengawasan legislatif untuk memastikan bahwa pejabat yang ditunjuk memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi.

Amerika Serikat, ketika terjadi kekosongan jabatan gubernur, konstitusi negara bagian mengatur bahwa wakil gubernur atau acting governor segera menjalankan fungsi eksekutif tanpa mengubah arah kebijakan strategis hingga terpilihnya gubernur baru. Mekanisme ini menjamin keberlangsungan pelayanan publik tanpa mengurangi legitimasi

⁵¹ Ratno Lukito, *"Compare But Not to Compare": Kajian Perbandingan Hukum Di Indonesia, Undang: Jurnal Hukum*, vol. 5, 2022, <https://doi.org/10.22437/ujh.5.2.257-291>.

politik, karena kewenangan yang dijalankan bersifat administratif dan terbatas.⁵²

Sementara di Inggris, model pemerintahan daerah memberikan ruang bagi caretaker government atau pemerintahan sementara yang berfungsi menjaga kesinambungan pelayanan publik namun dilarang membuat keputusan strategis jangka panjang. Prinsip caretaker convention yang diterapkan di sana menjamin netralitas pejabat sementara selama masa transisi politik.⁵³

Korea Selatan, sistemnya menekankan pada legitimasi administratif dengan menunjuk pejabat tinggi dari kementerian dalam negeri untuk menjadi acting governor, dengan pengawasan ketat dari pemerintah pusat agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan.⁵⁴

Pendekatan perbandingan dengan beberapa negara tersebut memberikan pelajaran berharga bagi Indonesia bahwa pembatasan kewenangan pejabat sementara harus disertai mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang jelas.

6. Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia

⁵² Budi Susanto, "Perbandingan Model Pemerintahan Sementara Di Negara-Negara Demokratis: Studi Atas Amerika Serikat, Inggris, Dan Indonesia," *Jurnal Hukum Dan Tata Kelola Negara*, 2022.

⁵³ Wijayanti, "Model Transisi Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Hukum Administrasi: Kajian Perbandingan Indonesia Dan Inggris," *Jurnal Konstitusi Dan Pemerintahan Daerah*, 2021.

⁵⁴ Andi Rahman dan Dian Lestari, "Kewenangan Pejabat Sementara Dan Legitimasi Politik: Analisis Komparatif Indonesia, Korea Selatan, Dan Amerika Serikat," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Administrasi Publik*, 2023.

Besarnya kekuasaan pemerintahan negara yang dimiliki oleh pemerintah berbanding lurus dengan luasnya urusan/tugas pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Penentuan batasan urusan/tugas pemerintahan fungsi pemerintahan (*bestuur*) selalu dikaitkan dengan konsepsi kekuasaan pemerintahan (eksekutif) menurut ajaran teori *trias politica* Montesque bahwa kekuasaan pemerintah (eksekutif) hanya melaksanakan urusan pemerintahan yang dicantumkan dalam undang-undang semata.⁵⁵

Mengilhami ajaran teori sisa (teori residu) dalam penentuan luasan urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan pemerintah, dirumuskan sebagai sisa daripada keseluruhan tugas negara setelah dikurangi dengan tugas pembentukan perundang-undangan (*regelgeving*) dan tugas peradilan (*rechtsspraak*), dimana menurut pendapat Soehino ajaran tersebut sesungguhnya masih bersifat tidak jelas (*Abscure*) dan kemungkinan besar didasarkan atas sejarah administrasi itu sendiri.

Teori residu merupakan pembagian fungsi atau kekuasaan pemerintahan menjadi fungsi memerintah, fungsi polisi, fungsi mengadili, dan fungsi pengaturan. Pendapat tersebut memiliki relevansi apabila disandingkan dengan kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh pemerintah Indonesia, sebab batasan luasan kekuasaan pemerintahan yang dipegang pemerintah tidak hanya meliputi semua kegiatan negara

⁵⁵ Rasji Rasji, Najma Syamila, and Michellena Michellena, "Penerapan Teori Trias Politika Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia," *Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an Dan Hukum* 10, no. 1 (2024): 95–106.

yang bukan kegiatan legislasi (*legislatif*) dan yudisial (*yudikatif*) melainkan kegiatan yang bersifat legislasi dan yudisial juga dimiliki oleh dan termasuk kekuasaan/kewenangan pemerintah meskipun bersifat terbatas. Hakikat dan kepastian hukum dalam menentukan adanya inisiatif suatu pemerintahan adalah memastikan dalam tindakan tersebut adanya suatu prinsip legalitas hukum.

Pengaturan tentang kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”⁵⁶

Selanjutnya di dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 ayat (3) menyebutkan bahwa; Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan; dan kelurahan.

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4), Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah

⁵⁶ Syofyan Hadi, “Makna Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 19 (2023): 62–70.

yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Apabila berkaca pada pandangan HAW Widjaja, yang menganalisis penjelasan Pasal 18 Undang-undang dasar 1945 sebelum amandemen bahwa; dalam satuan masyarakat sosial politik adalah merupakan masyarakat hukum, dibentuk dengan undang-undang, merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional. Pada daerah otonom ada badan-badan perwakilan.

Secara ideologis dan secara konstitusional, masalah sistem pemerintahan di tingkat daerah yang dihadapi adalah bagaimana menyusun tatanan pemerintahan yang bisa memberi peranan fungsional terpadu baik pada satuan masyarakat sosial politik yang dirancang secara nasional".

Pendapat HAW Widjaja diatas, memandang kesatuan masyarakat hukum dipandang sebagai masyarakat sosial politik. Untuk mendapat keabsahan didalam melakukan kegiatan pemerintahan dibentuk oleh kekuatan sosial politik akan menjadi tidak sah atau illegal, seperti dapat dicontohkan pemerintahan yang dibentuk oleh gerakan separatis negara.

Hal ini senada adanya hubungan timbal baik antara lembaga dalam sistem pemerintahan di daerah, yaitu dengan memahami pengertian pemerintahan secara luas serta dan pemerintah secara sempit. Pemerintah eksekutif di daerah yang berfungsi sebagai pelaksana dari undang-undang menjalankan tugas dan wewenangnyanya tidak luput dari paham *Check and Balances System* yang mana prinsip ini mengilhami lembaga legislatif di

daerah menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi di daerah.

7. Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Di Indonesia

Sistem adalah perangkat unsur yang berkaitan untuk membangun sebuah totalitas. Di lihat dari definisi tersebut, sistem merupakan gabungan dari beberapa unsur yang berhubungan untuk mencapai suatu tujuan. Selanjutnya rangkaian tugas dan wewenang yang melekat pada kepala daerah disebut sebagai sistem tugas dan wewenang kepala daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Urusan pemerintah seperti disebutkan pada Pasal 9 dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Urusan Pemerintahan Absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat atau pelimpahan wewenang Instansi Vertikal di daerah atau Gubernur wakil Pemerintah Pusat berdasar Dekonsentrasi seperti Politik Luar Negeri, Hankam, Yustisi, Moneter/Fiskal, dan Agama.
- b. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Ada 2 kewenangan daerah dalam Urusan Pemerintah yaitu Urusan Pemerintah Wajib dan Urusan Pemerintah Pilihan. Urusan Pemerintah Konkuren Provinsi dapat dilaksanakan sendiri oleh provinsi atau dengan menugasi Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan atau dengan cara menugasi Desa.
- c. Urusan Pemerintahan Umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Asas Urusan Pemerintah Desentralisasi dilakukan melalui Penataan Daerah dengan tujuan untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, serta kemudian untuk dapat memelihara keunikan adat istiadat, tradisi serta budaya daerah.

B. Landasan Konseptual

1. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Good Governance adalah tata kelola pemerintah yang baik yang telah didefinisikan oleh berbagai lembaga yang diakui dunia, salah satu lembaga tersebut yaitu *United Nations Development Program* (UNDP). Dalam perkembangannya tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya diterima sebagai alasan untuk memenuhi kriteria formalistik semata agar mendapatkan bantuan dari bank dunia, lebih dari itu tata kelola pemerintahan yang baik diyakini memungkinkan suatu negara memenuhi tujuan-tujuan pembangunan dan penegakan supremasi hukum. Selain itu, yang tak kalah penting yakni adanya korelasi antara tata kelola pemerintahan yang baik dengan hak asasi manusia.⁵⁷

Menurut Duadji, *good governance* merupakan kerangka konsep filosofis, teoritis dan analisis yang sangat berguna sebagai landasan untuk membenahi ideologi, paradigma, kultur dan manajemen pemerintahan (manajemen publik).⁵⁸

Konsep *governance* ini bukan hanya ditujukan sebatas

⁵⁷ Yarni, Meri dan Latifah Amir. 2014. Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Pilar Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, hal 120-138

⁵⁸ Duadji, N. (2012). *Good Governance dalam Pemerintah Daerah*. *Mimbar*, Vol. 28, No. 2, 201-209.

orientasi internal organisatoris, melainkan juga pada aspek eksternal, *output*, *outcome*, dan *impact*, yaitu upaya mewujudkan kemakmuran yang berkeadilan dan adil berkemakmuran bagi rakyatnya sebagai parameter dari penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki kinerja tinggi. Disamping itu pula gagasan ini tentu juga bersinggungan dengan keinginan untuk meningkatkan daya saing dan inovasi aparatur publik baik di tingkat lokal, nasional maupun ditingkat global.

Tata kelola administrasi pemerintahan yang baik yang mencerminkan karakteristik *good government* dan *clean governance* merupakan hal yang sangat penting peranannya dalam perencanaan kegiatan pembangunan, baik di tingkat nasional, daerah, maupun desa karena setiap perencanaan pembangunan membutuhkan data dan informasi yang tepat.

Dalam konteks hukum, pembaruan tata kelola pemerintahan perlu dilakukan secara menyeluruh mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga implementasi kebijakan publik agar tetap sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Secara teoritis, ketiga tahapan tersebut menuntut keterlibatan para pemangku kepentingan sebagai elemen utama dalam proses demokratisasi, khususnya di era otonomi daerah di Indonesia. Langkah ini menjadi penting karena praktik pembentukan produk hukum pemerintahan daerah (*local governance*) masih kerap

berlangsung secara tertutup dan didominasi oleh kelompok elite tertentu, sehingga regulasi daerah baik peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah minim dari pengawasan publik. Kondisi tersebut berdampak pada terpinggirkannya kepentingan dan hak-hak masyarakat luas, sementara kepentingan kelompok elite justru lebih diutamakan dalam substansi kebijakan hukum yang dihasilkan.⁵⁹

Pemerintah daerah harus menyampaikan pertanggungjawaban mengenai pengelolaan keuangan daerah pada stakeholder. Pertanggungjawaban tersebut berupa laporan keuangan, dimana pemerintah daerah sebagai pengelola keuangan daerah mempertanggungjawabkan uang rakyat yang dikelolanya dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah.

Pertanggungjawaban tersebut haruslah diungkapkan secara transparan sehingga benar-benar mencerminkan akuntabilitas. Untuk menilai akuntabilitas pertanggungjawaban pemerintah daerah, maka laporan keuangan daerah juga harus di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku editor eksternal.

Salah satu upaya untuk mewujudkan kepercayaan publik adalah dengan meningkatkan transparansi, efesiensi, dan akuntabilitas yang tercermin diantaranya pada laporan keuangan

⁵⁹ M.Si. Prof. Dr. Faisal Abdullah, S.H., *Jalan Terjal Good Governance Prinsip, Konsep & Tantangan Dalam Negara Hukum*, 2009.

pemerintah daerah. Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan komponen penting dalam menciptakan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah.

Prinsip *good governance* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sebuah tuntutan bagi pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokratis, bersih, transparan, dapat dipertanggungjawabkan efektif dan efisien. Tekad untuk mewujudkan prinsip *good governance* juga didasari oleh fakta peran birokrasi pemerintah daerah yang belum optimal memberikan pelayanan publik secara prima kepada masyarakat.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN), terdapat prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

a. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah

menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis.

b. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat di akses oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

c. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Para pengambil keputusan di pemerintah,, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan yang lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

Good governance yang diuraikan di atas tercermin secara

jelas dalam proses penganggaran, pelaporan keuangan, dan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab negara. Pencatatan dan pelaporan transaksi keuangan merupakan salah satu bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah kepada rakyat. Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah merupakan pondasi utama bagi terciptanya *good governance* yang merupakan persyaratan mutlak dalam demokrasi dan ekonomi yang sesungguhnya.

2. Penyalahgunaan Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

Dalam pemberian suatu kewenangan kepada orang/badan dapat menimbulkan masalah baru yaitu penyalahgunaan kewenangan. Pengertian mengenai penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu:

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya;
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan

prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Berdasarkan hal diatas, konsep penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Adiministrasi Negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Melampaui wewenang atau batas kekuasaan (*Detournement de pouvoir*)

Menurut Wiktionary, “*melampaui wewenang adalah melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan berdasarkan perundang-undangan tertentu.*”⁶⁰

Berdasarkan pengertian dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang menguraikan unsur dari pemenuhan suatu tindakan administrasi point kedua:

Yang melampaui wewenang, atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, atau termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik⁶¹

- b. Sewenang-wenang (*Abuse de droit*)

Menurut Sjachran Basah “*abus de droit*” (tindakan sewenang-wenang), yaitu *perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-*

⁶⁰ https://id.wiktionary.org/wiki/melampaui_wewenang

⁶¹ Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

undangan. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisasi). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.⁶²

Penyalahgunaan kewenangan sangat erat kaitan dengan terdapatnya ketidaksaan (cacat hukum) dari suatu keputusan dan atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara. Cacat hukum keputusan dan/atau tindakan pemerintah/ penyelenggara negara pada umumnya menyangkut tiga unsur utama, yaitu unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi, dengan demikian cacat hukum tindakan penyelenggara negara dapat diklasifikasikan dalam tiga macam, yakni: cacat wewenang, cacat prosedur dan cacat substansi. Ketiga hal tersebutlah yang menjadi hakekat timbulnya penyalahgunaan kewenangan.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 17 menyatakan bahwa (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang

⁶² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Alumni, Bandung, 1985, hal. 223

menyalahgunakan Wewenang. (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- 1) Larangan melampaui Wewenang;
- 2) Larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- 3) Larangan bertindak sewenang-wenang.⁶³

Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:

- 1) Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
- 2) melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
- 3) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

- 1) Di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
- 2) Bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.

⁶³ Pasal 17 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang- wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:

- 1) Tanpa dasar kewenangan; dan/atau
- 2) Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

3. Pengisian Jabatan

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah dengan imbuhan-an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam Pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan.”⁶⁴ Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dari Pangkerego, menerangkan bahwa Jabatan adalah lingkungan kerja awat dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.⁶⁵

Dari pengertian diatas menunjukan bahwa Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan

⁶⁴ Poerwasunata, W.J.S, *Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga*, Jakarta : Balai Pustaka, 2003, h., 201.

⁶⁵ Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego dari judul, *asli over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, (Jakarta: Ikhtiar Baru-Van Hoeve), 1990, h., 124.

supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik. Logemann juga menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi pengisian jabatan, oleh karena itu teorinya disebut teori pengisian jabatan.

Sementara itu Bagir Manan dalam bukunya teori dan politik konstitusi, menyatakan “bahwa jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan data kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan inilah yang mewujudkan suatu organisasi”.⁶⁶ Dalam artian bahwa organisasi merupakan kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap yang memiliki berbagai fungsi tertentu, sehingga tujuan organisasi dari semua jabatan sebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi.

Pada negara hukum yang demokratis tidak ada jabatan yang tidak dipertanggungjawabkan. Sehingga pada tiap-tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik atau masyarakat, hal ini merupakan perwujudan bentuk pengawasan atau kontrol dari publik termasuk dalam pengisian jabatannya yang senantiasa harus mengikutsertakan publik dalam proses rekrutmen hal ini merupakan bentuk kontrol dan pengawasan dari publik terhadap orang atau badan yang akan

⁶⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet. Kedua, (Yogyakarta : FH UII), 2004, h., 133-134.

menempati posisi jabatannya tersebut.

Untuk pengisian jabatan yang demokratis diwujudkan dalam beberapa cara, terutama melalui Pemilihan (*election*). Lembaga yang tumbuh untuk keperluan tersebut untuk meliputi antara lain, lembaga perwakilan, lembaga Pemilihan umum, dan lembaga kepartaian.⁶⁷ Menurut I Gde Panjta Astawa, pengisian jabatan dapat dibedakan kedalam 3 (tiga) pola, yaitu :⁶⁸

- 1) Pengisian jabatan dengan Pemilihan (*election*)
- 2) Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointmen*)
- 3) Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan Pemilihan.

Sistem pengisian jabatan kepala daerah dijelaskan oleh Joko Prihatmoko yang membagi tiga jenis sistem pemilihan kepala daerah:⁶⁹

- 1) Sistem penunjukan dan pengangkatan oleh Pemerintah Pusat;
- 2) Sistem pemilihan perwakilan DPRD; dan
- 3) Sistem pemilihan langsung oleh rakyat.

Metode dalam pengisian jabatan yang digunakan dalam sistem pengisian Jabatan kepala daerah dapat dikelompokkan

⁶⁷ Susi Dwi Harijanti, *Pengisian Jabatan Hakim, Kebutuhan dan Pengekangan Diri*, Jurnal Ius Quia Iustum No.4 Vol.21 Oktober 2014, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, h., 534-535

⁶⁸ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, Cet.1, (Sinar Grafika, Jakarta), 2017, h., 92

⁶⁹ Joko Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta), 2005, h., 104.

menjadi dua jenis yaitu sebagai berikut:

- 1) Sistem pemilihan secara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan ; dan
- 2) Pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih Kepala Daerah.

Dari penjabaran konsep diatas bahwa konsep pengisian jabatan dapat dilaksanakan dengan sistem pemilihan baik dengan cara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan penunjukan serta melalui mekanisme pemilihan perwakilan (DPRD), sedangkan untuk sistem pemilihan langsung yakni memberikan ruang partisipasi lebih kepada rakyat yang memilih pemimpin daerahnya.

Pola pengisian jabatan untuk Pejabat Gubernur yakni memakai pola pengangkatan (*appointment*) bertujuan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur diakibatkan dengan habis atau berakhirnya masa jabatan kepala daerah serta diakibatkan kepala daerah yang mencalonkan kembali sebagai kepala daerah pada periode kedua yang diharuskan untuk cuti sebagai kepala Daerah, penunjukan dari Pejabat Gubernur hanya dalam konteks melaksanakan tugas administrasi pemerintahan sehari-hari. Sedangkan pola pengisian jabatan Gubernur definitif yakni memakai pola pemilihan (*election*); dipilih secara demokratis

melalui Pemilihan umum kepala Daerah (Pilkada), dalam artian bahwa kepala daerah memperoleh legitimasi langsung dari rakyat yang memilihnya dalam Pilkada.

4. Penjabat Kepala Daerah

Secara terminologis, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penjabat kepala daerah adalah pemegang jabatan sementara, yakni orang yang melaksanakan tugas jabatan orang lain untuk kurun waktu tertentu. Definisi ini menunjukkan bahwa secara kelembagaan, penjabat ditempatkan bukan sebagai pemegang jabatan substantif, melainkan sebagai pengisi sementara dalam struktur organisasi negara guna mencegah terjadinya kekosongan kekuasaan.

Utrecht memandang penjabat sebagai subjek hukum publik yang mewakili suatu jabatan dalam menjalankan fungsi pemerintahan, yaitu menjalankan suatu lingkungan pekerjaan tetap untuk kepentingan negara. Dalam konteks ini, jabatan dipandang sebagai institusi yang bersifat permanen, sedangkan pejabatnya bersifat sementara. Dengan demikian, meskipun penjabat kepala daerah tidak lahir dari mekanisme elektoral, keberadaannya tetap sah secara hukum karena menjalankan fungsi kelembagaan yang telah lebih dahulu dibentuk dalam struktur ketatanegaraan.

Secara institusional, Penjabat Kepala Daerah merupakan bagian dari desain konstitusional dalam rangka menjamin

kesinambungan pemerintahan daerah. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, yang menyatakan bahwa Penjabat Gubernur adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden, dan Penjabat Bupati dan Wali Kota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dalam jangka waktu tertentu.

Penetapan Penjabat Kepala Daerah oleh pemerintah pusat menunjukkan bahwa secara kelembagaan, posisi pejabat berada dalam relasi dekonsentrasi kekuasaan, sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, bukan sebagai representasi langsung rakyat di daerah. Hal inilah yang membedakan secara struktural antara Penjabat Gubernur dengan Gubernur definitif yang lahir dari mekanisme demokrasi elektoral. Gubernur definitif memperoleh legitimasi langsung dari rakyat dalam kerangka otonomi daerah, sedangkan Penjabat Gubernur memperoleh legitimasi administratif melalui keputusan pejabat pusat.

Dalam konteks demokrasi elektoral, Gubernur definitif merupakan hasil konstruksi kedaulatan rakyat melalui mekanisme pemilihan langsung. Oleh karena itu, keberadaannya tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga politis dan representatif. Ia memimpin pemerintahan daerah berdasarkan mandat konstitusional

dari rakyat dalam kerangka sistem desentralisasi. Sebaliknya, Penjabat Gubernur merupakan produk mekanisme administratif-birokratis yang dibentuk oleh pemerintah pusat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Secara institusional, kedudukannya lebih tepat dipahami sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat melalui mekanisme dekonsentrasi, bukan sebagai representasi langsung masyarakat daerah sebagaimana gubernur definitif.

Perbedaan karakter ini berimplikasi pada legitimasi kelembagaan. Gubernur definitif memperoleh legitimasi politik melalui mandat elektoral, sedangkan Penjabat Gubernur hanya memperoleh legitimasi administratif-yuridis melalui penetapan Presiden berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, gubernur definitif memiliki daya ikat sosiologis yang lebih kuat di tengah masyarakat karena dianggap mewakili kehendak rakyat, sementara Penjabat Gubernur seringkali menghadapi defisit legitimasi sosial akibat tidak melalui proses demokrasi langsung. Hal ini berdampak pada perbedaan posisi institusional mereka dalam membangun relasi dengan DPRD, tokoh adat, tokoh masyarakat, serta elemen masyarakat sipil, di mana gubernur definitif cenderung berada dalam relasi yang lebih simetris, sementara Penjabat Gubernur berada dalam relasi yang lebih birokratis dan formalistik.

Perbedaan juga tampak dari aspek tanggung jawab kelembagaan. Gubernur definitif bertanggung jawab secara politik kepada rakyat dan secara konstitusional kepada DPRD sebagai representasi rakyat daerah. Adapun Penjabat Gubernur bertanggung jawab secara administratif kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sebagai pejabat yang mengangkatnya. Dengan demikian, orientasi akuntabilitas gubernur definitif bersifat vertikal sekaligus horizontal (kepada rakyat), sedangkan akuntabilitas Penjabat Gubernur lebih dominan vertikal kepada pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan bahwa Penjabat Gubernur merupakan organ pemerintahan transisional yang bersifat administratif dan bukan representatif, sehingga secara konseptual tidak dapat diposisikan sebagai substitusi utuh atas Gubernur definitif.

Dengan demikian, secara kelembagaan, Penjabat Kepala Daerah merupakan organ pemerintahan transisional yang berfungsi menjembatani kekosongan jabatan kepala daerah definitif akibat berakhirnya masa jabatan sebelumnya, serta belum terselenggaranya pemilihan kepala daerah serentak, termasuk dalam konteks Pilkada Serentak Tahun 2024, di mana jarak waktu antara berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan pelaksanaan pemilihan relatif panjang. Oleh karena itu, penunjukan Penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya

merupakan kebutuhan kelembagaan untuk menjaga stabilitas dan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Meskipun Penjabat Kepala Daerah menjalankan fungsi kepala daerah, kewenangannya tidak dapat disamakan sepenuhnya dengan kepala daerah definitif. Secara yuridis, Penjabat Kepala Daerah memang melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, atau wali kota sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut dibatasi oleh norma hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang selama masa jabatan yang bersifat sementara.

Pembatasan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, yang melarang Penjabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah untuk:

- 1) Melakukan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan Tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan

penyelenggaraan Pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Larangan-larangan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Pejabat Kepala Daerah bersifat terbatas secara substansial, terutama terhadap kebijakan yang berdampak strategis dan jangka panjang. Dengan kata lain, meskipun secara formal Pejabat Kepala Daerah menjalankan fungsi gubernur, kewenangan yang dimilikinya lebih bersifat administratif-rutin daripada strategis-politis.

Oleh karena itu, pernyataan bahwa Pejabat Kepala Daerah “mempunyai kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif” harus dipahami dalam pengertian fungsional, bukan substantif. Artinya, kesamaan tersebut terletak pada fungsi menjalankan roda pemerintahan, bukan pada keluasaan dan kebebasan dalam menentukan arah kebijakan strategis daerah.

Kewenangan Pejabat Gubernur pada dasarnya merupakan kewenangan delegatif yang bersumber dari pemerintah pusat, bukan kewenangan atribusi yang lahir dari mandat rakyat. Konsekuensinya, ruang diskresi Pejabat Kepala Daerah menjadi lebih terbatas, karena setiap kebijakan strategis harus tunduk pada prinsip kehati-hatian, pengawasan vertikal, serta persetujuan dari pemerintah pusat.

Dengan demikian, aspek kewenangan Penjabat Kepala Daerah mencerminkan karakter transisional dari jabatan tersebut, di mana penjabat difokuskan pada upaya menjaga stabilitas pemerintahan, kesinambungan pelayanan publik, serta menghindari perubahan kebijakan strategis yang berpotensi mengikat pemerintahan definitif yang akan datang.

5. Kedudukan Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Gubernur merupakan pejabat di wilayah provinsi berkedudukan sebagai kepala daerah provinsi sekaligus kepala pemerintahan/ kepala wilayah di daerah yang bertanggung jawab kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan di wilayah provinsi. Menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemda menerangkan kedudukan Gubernur sebagai kepala wilayah berdasarkan asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi adalah perlimpahan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁷⁰

Dalam penjelasan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 1 dasar pemikiran yang terdapat pada ayat 9, 11

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

yang memberikan porsi kepada pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 4 ayat 1 UU No.23 tahun 2014 Daerah yang dibentuk bersifat otonom (*streek and local rechtsgemeenschappen*) bersifat administrasi atau daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi terdiri dari daerah tingkat I dan daerah tingkat II, sedangkan wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi disebut wilayah yang tersusun secara vertical merupakan lingkungan kerja pemerintah yang menyelenggara urusan pemerintah umum di daerah.

Gubernur menjalankan dua tugas, yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah, dan sebagai kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah provinsi tersebut.

Gubernur merupakan pimpinan tertinggi di suatu wilayah provinsi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan "*Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*" kedudukan Gubernur disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945, pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur kedudukan kepala wilayah (Gubernur, Bupati, Walikota) sebagai

wakil pemerintah pusat yang menyelenggarakan pemerintahan umum, meliputi pembinaan politik dalam negeri, pembinaan ketentraman dan ketertiban, pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah. Lembaga pelaksana kebijakan daerah untuk wilayah provinsi dipimpin oleh Gubernur, karena status provinsi sebagai kepala daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Pada daerah otonom Gubernur sebagai kepala pemerintahan yang memiliki tanggung jawab kepada rakyat daerah setempat. Sedangkan sebagai kepala wilayah administrasi, Gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah administrasi pada wilayah provinsi yang bersangkutan.⁷¹

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Hal tersebut menjadikan Gubernur sebagai kepala wilayah administrasi (*local state government*), dalam kedudukan sebagai kepala wilayah administrasi tersebut, gubernur bertanggung jawab kepada pemerintah pusat, hal tersebut menjadikan Gubernur sebagai aparat pemerintah pusat di daerah oleh karena itu gubernur wajib melaksanakan tugas dan mengamankan kepentingan pemerintah pusat. Kepentingan pemerintah pusat yang paling utama adalah tetap tegak dan utuhnya wilayah negara kesatuan.⁷²

⁷¹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Edisi Revisi Grasindo), 2012, h., 215.

⁷² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Edisi Revisi Grasindo), 2012, h., 216

Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat ditegaskan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pada Pasal 37 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan* " dan pada ayat (2) menyatakan bahwa "*dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden*".⁷³ Sedangkan kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom berhubungan dengan asas desentralisasi.

Desentralisasi menciptakan daerah otonom provinsi, dengan adanya desentralisasi Gubernur menjadi kepala daerah otonom bertanggung jawab kepada warga yang memilihnya. Dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah, gubernur melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang terdapat pada kewenangan provinsi yang bersifat terbatas. Pertama, pada bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota. Kedua, kewenangan yang belum dapat dilaksanakan di daerah kabupaten ataupun Kota. Ketiga, wewenang dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Dalam kedudukannya sebagai jabatan publik, gubernur memiliki fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam

⁷³ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, (Bandung :Tarsito), 2018, h.112.

pelaksanaannya dilakukan dengan bentuk pelayanan kepada publik, pemerintahan di kabupaten/kota. Hal itu menunjukkan bahwa saat ini kedudukan gubernur sebagai wakil pusat semakin bertambah kuat, dan hal itu mempengaruhi fungsinya sebagai kepala daerah karena mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan daerah di kabupaten/kota, karena itulah dengan semakin luasnya fungsi gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka semakin besar pula tanggung jawabnya terhadap publik, dan diperlukanlah partisipasi publik yang besar pula dalam pengisian jabatannya terutama setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kedudukan gubernur bertambah kuat baik itu dalam fungsinya sebagai kepala daerah maupun sebagai wakil pusat, dimana saat ini hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota cenderung bersifat subordinasi berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana kedudukan gubernur dengan bupati/walikota cenderung sejajar.

Kuatnya kedudukan gubernur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat dilihat dari tugas gubernur, selain dapat mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten/kota juga dapat menjatuhkan sanksi kepada bupati/walikota terkait penyelenggaraan pemerintahan di

kabupaten/kota.⁷⁴

Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah semakin kuat, hal tersebut mempengaruhi fungsinya sebagai kepala daerah karena mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan daerah di Kabupaten/Kota. Oleh karena itu dengan semakin luasnya fungsi gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka semakin besar tanggung jawabnya terhadap publik.

6. Tugas dan Kewenangan Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan daerah umumnya adalah untuk mewakili Kepala Negara dan Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral pada wilayahnya. Gubernur memiliki kekuasaan pemerintahan dan kenegaraan dalam wilayahnya atas nama presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, gubernur yang berkedudukan sebagai wakil pemerintah mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral pada wilayahnya. Selain itu gubernur sebagai wakil pemerintah bertugas untuk mengatur sumber daya pemerintahan yang berada dalam

⁷⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : Fakultas Hukum UII), 2003, h., 50.

tanggung jawabnya, mengkoordinasi para kepala instansi vertikal di wilayahnya serta pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah otonom dalam menjalankan tugasnya. Sebagai kepala satuan pemerintahan daerah, gubernur mendapat dukungan berupa personil maupun alokasi dana dan sarana prasarana anggaran berkaitan dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan yang sifatnya saling terkait, tergantung, dan sinergis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan pusat yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan sesuai dengan urusan yang didisentralisasikan sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.⁷⁵

Dalam rangka melaksanakan urusan pusat yang ada di daerah dilaksanakan oleh kepala pemerintahan provinsi atau kepala daerah provinsi yang disebut gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal yang menangani urusan pusat

⁷⁵ Hari Kusuma, *Perkembangan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Anucara), 2016, h., 66.

yang tidak diserahkan kepada daerah. Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervisi, dan memfasilitasi agar daerah bawahannya mampu menjalankan otonominya secara optimal.

Selain itu, gubernur memiliki *tutelage power*, yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sedangkan koordinasi penyelenggaraan otonomi antar provinsi, baik selaku daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi dilakukan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut, diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan.

Berkaitan dengan uraian tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara harus tertata dalam jalinan sistemik sehingga menciptakan hubungan yang harmonis dan sinergis antar tingkatan pemerintahan. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus menjadi sarana bagi terciptanya keseimbangan antara kebebasan masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan terciptanya keseimbangan antara kebebasan

masyarakat dan daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah maupun kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga akan tercipta otonomi daerah yang berbingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, gubernur memiliki tugas dan wewenang, yaitu :

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Di samping pelaksanaan tugas tersebut gubernur sebagai wakil pemerintah mempunyai tugas, yaitu :

1. Menjaga kehidupan berbangsa, bernegara dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
2. Menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi,
3. Memelihara stabilitas politik,
4. Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Pengaturan mengenai tata cara yang lebih jelas dalam memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah untuk

melaksanakan pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan penyelerasan kegiatan pembangunan di daerah akan dapat mengurangi ketegangan yang selama ini terjadi pada hubungan antara bupati/walikota dan gubernur di daerah.

Perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan di daerah tersebut cenderung mempersulit koordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di tingkat kabupaten/kota. Pengaturan peran gubernur sebagai wakil pemerintah juga diperlukan agar gubernur dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dan mengendalikan konflik yang terjadi di antara kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang yang meliputi :

- 1) Mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
- 2) Meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan

penyelesaian cepat;

- 3) Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
- 4) Menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatn dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- 6) Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota dewan perwakilan daerah kabupaten/kota;
- 7) Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
- 8) Melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintahan non kementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan. Karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memberikan informasi tentang kebijakan pemerintah dan instansi vertikal di provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Hubungan antara pusat dan daerah terdapat dua istilah yang penting dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah pasca reformasi adalah desentralisasi dan otonomi daerah. Dua

bidang tersebut merupakan konsep yang berbeda, namun saling berhubungan satu dengan yang lainnya, bahkan merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan.⁷⁶

Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi, harus dilihat dalam kerangka Negara Kestauan Republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas pengawasan dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan kewenangan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Dalam konteks tujuan dan fungsi desentralisasi dan pemberian otonomi daerah maka sewajarnya bila kemudian hubungan pemerintah pusat dan di daerah lebih bersifat koordinatif administratif dalam fungsi pemerintahan tersebut tidak saling membawahi. Akan tetapi pemerintah provinsi juga mengemban tugas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dengan asas otonomi daerah, yang berarti bahwa kepala daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan yang dibatasi hanya urusan yang menjadi kewenangan pusat.

Kewenangan pemerintah provinsi dalam hal ini gubernur

⁷⁶ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), 2002, h., 30.

memiliki wewenang yaitu delegasi yang terdekonsentrasi, delegasi terdekonsentrasi merupakan pemberian kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan tertentu pada badan pemerintah lain, hal ini terlihat jelas pada pelimpahan wewenang vertikal Presiden terhadap Gubernur. selain delegasi, bentuk wewenang gubernur dijelaskan dalam Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur berperan sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah daerah kabupaten/kota.⁷⁷

Wewenang kepala daerah juga diatur pada pasal 65 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 diantaranya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD kepada DPRD.⁷⁸ Secara umum tugas dan fungsi Kepala Daerah yakni Gubernur, Bupati/Wali Kota hamper sama, namun hanya ruang lingkup kekuasaan dan pertanggung jawaban yang berbeda.

⁷⁷ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah, Menurut Undang-Undang*, (Jakarta : Sinar Harapan), 2015, h., 6.

⁷⁸ Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. Bagan Kerangka Pikir



D. Definisi Operasional

1. Hakikat Kewenangan Penjabat Gubernur adalah sifat dasar kewenangan yang secara hukum melekat pada Penjabat Gubernur sebagai pejabat yang menggantikan sementara Gubernur definitif.
2. Kewenangan mandat, yaitu kewenangan yang dijalankan oleh Penjabat Gubernur atas nama Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan hanya terbatas pada tugas yang ditentukan oleh pemberi mandat.
3. Kewenangan delegatif terbatas, yaitu kewenangan yang diterima melalui pelimpahan tertentu dari undang-undang tetapi tidak

mencakup seluruh kewenangan strategis sebagaimana pejabat definitif.

4. Pembatasan normatif kewenangan, yaitu batas-batas hukum dalam peraturan perundang-undangan yang melarang Penjabat Gubernur membuat keputusan strategis, melakukan mutasi pejabat, atau menetapkan kebijakan jangka panjang.
5. Penggunaan Kewenangan Penjabat Gubernur adalah tindakan-tindakan administratif dan kebijakan yang dilakukan oleh Penjabat Gubernur dalam menjalankan pemerintahan daerah selama masa jabatannya.
6. Penggunaan kewenangan kepegawaian, yaitu tindakan mutasi, rotasi, pelantikan, dan pengangkatan pejabat ASN yang dilakukan oleh Penjabat Gubernur.
7. Penggunaan kewenangan kebijakan strategis, yaitu tindakan Penjabat Gubernur dalam menetapkan kebijakan atau keputusan jangka panjang yang berdampak pada struktur organisasi maupun arah penyelenggaraan pemerintahan daerah.
8. Kepatuhan terhadap batas hukum dan instruksi Mendagri, yaitu tingkat kesesuaian tindakan Penjabat Gubernur dengan ketentuan normatif, larangan hukum, serta instruksi yang mengatur batas-batas kewenangan Penjabat Gubernur.
9. pengaturan ideal kewenangan Penjabat Gubernur dalam mengisi kekosongan kepemimpinan daerah adalah formulasi batas

kewenangan dan standar akuntabilitas yang seharusnya berlaku bagi Penjabat Gubernur untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang stabil, efektif, dan sesuai prinsip demokrasi.

10. Penegasan batas kewenangan mandat dan delegatif, yaitu formulasi batas kewenangan yang secara limitatif menentukan tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Penjabat Gubernur.
11. Mekanisme evaluasi dan akuntabilitas Penjabat Gubernur, yaitu standar pengawasan, penilaian kinerja, serta tata cara pelaporan Penjabat Gubernur kepada pemerintah pusat.
12. Penguatan pengaturan (legal reform), yaitu rekomendasi pembaruan regulasi untuk memperjelas kewenangan Penjabat Gubernur, memperkuat akuntabilitas, dan mencegah penyimpangan penggunaan kewenangan.