

Pengaturan Kekosongan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Untuk Menjamin Kepastian Hukum Yang Berkeadilan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dedi Pulungan

Fakultas Hukum Universitas Pamulang

e-mail : doseno3089@unpam.ac.id

Submission Track

Received: 12 Mei 2025, Revision: 1 Juni 2025, Accepted: 30 Juli 2025

Abstract

The Indonesian state is based on law, so all government actions or legal acts must first be based on law as the principle of legality for the government's legal actions or actions. In line with this, this research study first concerns justice and legal certainty regarding government actions or legal actions, second concerns the position of circulars in statutory regulations, and third concerns the regulation of the authority of acting regional heads in statutory regulations. This research is empirical normative legal research that examines primary, secondary and tertiary legal materials. This research uses descriptive data analysis. The theories used in this research are the theory of justice and the theory of legal certainty, which were pioneered by Aristotle and Thomas Aquinus. He believes that what is meant by justice includes two things, namely those that relate to the essence of justice and those that relate to the content or norms, to act in an appropriate manner. concrete under certain circumstances. Then, the theory of legislative hierarchy pioneered by Hans Kelsen and Hans Nawiasky, this theory teaches regarding the structure of statutory regulatory norms, that the norms of lower legislative regulations must be sourced and based on the norms of higher legislative regulations. The third theory, namely the theory of authority pioneered by Philipus M. Hadjon, was put forward in two main ways, namely obtained through attribution and delegation.

Keywords: *Regulation of the Position of Regional Heads, Authority for Implementing Government, Fair Legal Certainty.*

Abstrak

Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum, maka segala tindakan atau perbuatan hukum Pemerintah tentu harus terlebih dahulu berdasarkan hukum sebagai asas legalitas atas tindakan atau perbuatan hukum Pemerintah. Sejalan dengan hal tersebut, adapun kajian penelitian ini pertama mengenai keadilan dan kepastian hukum atas tindakan atau perbuatan hukum pemerintah, kedua mengenai kedudukan surat edaran dalam peraturan perundang-undangan, ketiga mengenai pengaturan kewenangan penjabat kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris yang mengkaji bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini menggunakan analisis data deskriptif. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori keadilan dan teori kepastian hukum, yang dipelopori oleh Aristoteles dan Thomas Aquinus, ia berpendapat tentang apa yang dimaksud dengan keadilan meliputi dua hal, yaitu yang menyangkut hakekat keadilan dan yang menyangkut dengan isi atau norma, untuk berbuat secara konkret dalam keadaan tertentu. Kemudian teori hierarki perundang-undangan yang dipelopori oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, teori ini mengajarkan terkait susunan norma peraturan perundang-undangan, bahwa norma peraturan perundang-undangan yang dibawah harus bersumber dan berdasar pada norma peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Teori yang ketiga yaitu teori kewenangan yang dipelopori oleh Philipus M. Hadjon dikemukakan melalui dua cara utama yakni diperoleh secara atribusi dan delegasi.

Kata Kunci : Pengaturan Penjabat Kepala Daerah, Kewenangan Penyelenggaraan Pemerintahan, Kepastian Hukum yang Berkeadilan.

PENDAHULUAN

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. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, ada asas pokok yang digunakan di berbagai negara, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Otonomi Daerah hanya dapat diimplementasikan dalam sistem pemerintahan berdasarkan desentralisasi, sehingga dirasa perlu untuk mengetahui pengertian desentralisasi, banyak ahli yang kemudian berbeda persepsi menanggapi pengertian desentralisasi. Salah satu ahli, yakni R.D.H. Koesumaatmaaja (R.D.H. Koesumaatmaaja, 1979 : 14) mengatakan bahwa pengertian desentralisasi dari segi kata yang berasal dari bahasa latin, yaitu de berarti lepas dan centerum berarti pusat. Sehingga berdasarkan peristilahannya adalah melepaskan (terlepas) dari pusat. Adapun Michael R. Purba mengartikan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pada badan-badan hukum publik teritorial atau fungsional, badan-badan hukum mana dibentuk dengan undang-undang.

Kepala daerah (Gubernur, Bupati, walikota) dikenal di negara-negara dunia dengan penyebutan yang berbeda. Di negara-negara federal seperti Amerika Serikat, gubernur adalah jabatan kepala pemerintah negara bagian (*state*),

sedangkan di negara-negara kesatuan (*unitary state*) seperti di Indonesia dikenal dengan jabatan kepala pemerintah daerah dan selanjutnya disebut kepala daerah. Pada era orde baru, jabatan kepala daerah seringkali hanya berikut dalam tiga poros utama yaitu (ABRI, Birokrat dan Golkar). Keberadaan kepala daerah kiriman ini tidak terlepas dari model politik masa mengambang (*floating mass*) dan sentralisasi kekuasaan yang diperlakukan oleh rezim Soeharto dengan kendaraan utamanya partai Golkar yang dalam 6 kali pemilu mulai dari Tahun 1971 sampai dengan tahun 1997 selalu menguasai parlemen lebih dari 50%.

Memasuki era reformasi, telah terjadi perubahan yang cukup signifikan dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu dengan telah dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya pada pasal 18 ayat (4) yang menyatakan "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Berdasarkan bunyi pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dan melihat kesuksesan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung Tahun 2004, maka wakil rakyat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersepakat bahwa pemilihan kepala daerah dapat juga dilaksanakan secara langsung yang dimulai pada tahun 2007 untuk Pemilihan Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI).

Sedangkan untuk Pemilihan serentak yang telah dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015 lalu dengan

melibatkan 269 daerah yang meliputi 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota di Indonesia juga masih tidak lepas dari kecurangan dan kerusuhan.

Untuk Tahun 2017 juga akan diselenggarakan Pemilukada secara langsung untuk 101 daerah yang terdiri dari 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Berbeda halnya dengan sengketa perselisihan hasil pemilu calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD, DPR dan DPRD) provinsi dan kabupaten atau kota relatif aman disebabkan tidak banyak mendatangkan masa pendukung. Konflik hanya terjadi di tataran internal partai politik pengusung atau antar calon legislatif dalam satu partai. Berdasarkan fenomena tersebut dan setelah 10 (sepuluh) tahun pelaksanaan Pemilukada, maka sudah saatnya untuk melakukan dekonstruksi terhadap model pelaksanaan Pemilukada di Indonesia. Hal ini tidak terlepas Pemilukada yang diharapkan rakyat di daerah tidak lagi memilih kucing dalam karung namun munculnya efek ikutan yaitu menjadikan Pemilukada berbiaya mahal, Minggu ditanya korupsi di daerah, menjamurnya politik dinasti dan memunculkan konflik horizontal antar pendukung pasangan calon (Yusnani Hasyimzoem dkk, 2019 : 160-161).

Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah, dan penyelenggara pemilihan umum (Pemilu) sepakat penyelenggaraan pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan pada Tahun 2024. Akibat ditiadakannya pemilihan kepala daerah pada Tahun 2022

dan Tahun 2023 menimbulkan kekosongan terhadap jabatan kepala daerah yang definitif di 101 wilayah Provinsi dan wilayah Kabupaten dan Kota.

Pemerintah daerah sebagai unsur pelaksana di bidang eksekutif ini dilengkapi dengan perangkat dan dinas-dinas. Di tingkat provinsi, pemerintah daerah dipimpin oleh gubernur, sedangkan di tingkat kabupaten/ kota, pemerintah daerah dipimpin oleh bupati/walikota. Keberadaan pemerintah daerah, yakni gubernur, bupati dan walikota sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, perolehan jabatannya dilakukan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana diubah terakhir kali melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Salah satu dasar konstitusional penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah yang dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah atau Pilkada, yang diselenggarakan secara demokrasi dan berdasarkan kedaulatan rakyat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang merupakan hasil perubahan beberapa kali terhadap Perpu Nomor 1 Tahun 2014. Dalam diktum menimbang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ditegaskan bahwa untuk menjamin “pemilihan” gubernur, bupati, dan walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan “pemilihan” gubernur, bupati, dan walikota.

Salah satu wujud dan mekanisme desentralisasi politik adalah penerapan demokrasi di daerah. Penerapan demokrasi di daerah adalah dengan terselenggaranya pergantian kepala daerah melalui pemilihan umum yang langsung umum bebas rahasia (luber) juga jujur dan adil (jurdil). Yang mana dalam perspektif hukum, pemilihan kepala daerah baik melalui DPRD maupun langsung dipilih oleh rakyat sebenarnya sama-sama demokratisnya. Hal ini diperkuat dengan bunyi Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (4) yang hanya menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dan tidak disebutkan secara rinci Pemilukada harus langsung atau tidak langsung. Pergeseran desain pemerintahan

dari sentralisasi ke desentralisasi diikuti dengan diaplikasikannya nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, demokratisasi di tataran nasional dilakukan bersamaan dengan demokratisasi di tataran lokal (daerah), sebagai konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi politik (Gamawan Fauzi, 2012 : 31).

METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan penulis adalah yuridis normatif, melalui pendekatan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu keadaan norma yang menimbulkan permasalahan hukum normatif adalah terjadinya konflik vertikal, yakni konflik antara norma dari peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap norma dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengumpulan data dilakukan melalui instrument pengumpulan data, observasi, maupun melalui dokumentasi. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari sumber langsung berupa interview atau observasi. Data sekunder diperoleh dari sumber tidak langsung berupa data dokumentasi dan arsip-arsip resmi.

PEMBAHASAN

Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Ideal Dalam Peraturan Perundang-undangan

Adanya pembagian kekuasaan dalam suatu negara merupakan salah satu prinsip mendasar untuk terbangunnya negara yang demokratis. Namun demikian, tidak ada suatu konsep yang bersifat

universal dalam sistem ketatanegaraan mengenai sistem pembagian kekuasaan suatu negara. Konsep-konsep yang pada saat ini dikenal luas pun tidak dapat dipahami sebagai sistem yang harus diterapkan karena sesuai dengan sifatnya, sistem penyelenggaraan negara adalah suatu proses yang lahir dari berbagai kondisi yang dihadap oleh masing-masing negara. Namun, pada prinsipnya bagi negara-negara yang menginginkan demokrasi sebagai basis penyelenggaraan kekuasaan dapat saja menjalankan berbagai variasi pembagian kekuasaan.

Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh Jhon Locke dan Montesquieu. Jhon Locke mengemukakan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan membagi kekuasaan dalam 3 (tiga) domain yaitu:

1. Kekuasaan legislatif yang berfungsi membuat peraturan undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif yang berfungsi melaksanakan undang-undang termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili (mengadili ini sebagai “*uitvoering*” dari pelaksanaan undang-undang).
3. Kekuasaan *federative* yang berfungsi menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lainnya (Jhon Locke, 1960 : 190).

Bertolak dari pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Sehingga, konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi

MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala “*trias politica*” Montesquieu. Dengan mengkaji berbagai pendapat dan praktik yang berkembang berkaitan dengan penerapan *separation of power* dan *distribution of power*, Jimly Asshidiqqie mengatakan istilah *division of power*, *distribution of power*, dan *separation of power* sebenarnya dapat saja dipertukarkan maknanya satu sama lain. Arthur Mass menggunakan istilah *division of power* sebagai genus yang terbagi menjadi *capital division of power* dan *territorial division of power*.

Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam negara sejatinya akan lebih memudahkan realisasi fungsi kesejahteraan karena fungsi tersebut dapat dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat dengan pusat-pusat kehidupan masyarakat di daerah. Terlebih lagi hal ini sejalan dengan makna otonomi daerah sebagai instrument yang memungkinkan terwujudnya kesejahteraan menghadapkan pemerintah pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya yang berkembang mengikuti dinamika masyarakat. Dalam konteks inilah maka dalam berotonomi diperlukan adanya keleluasaan, yang tidak hanya dipahami dalam pengertian kebebasan sebagai satuan daerah otonom yang merdeka (*zelfstandigheid*) melainkan kemandirian dalam mengatur. Dengan adanya kemandirian inilah pemerintah daerah dapat mengembangkan daerahnya masing-masing sesuai dengan kondisinya. Jika yang terjadi adalah pemerintahan kekuasaan yang terlalu besar maka dapat dibayangkan apakah mungkin

kesejahteraan yang dicita-citakan tersebut dapat terwujud.

Jika dikaitkan dengan kondisi negara Indonesia sebagai negara besar karena memiliki ribuan pulau ditambah dengan kondisi pluralitas sosial budaya tetapi hingga saat ini Indonesia masih tetap menganut bentuk susunan negara kesatuan adalah karena dalam mengelola negara dilakukan pembagian kewenangan kepada satuan pemerintahan di bawahnya. Cara pembagian kewenangan ini tidak sama dengan yang terjadi di negara yang berbentuk federal. Pemahaman pembagian kewenangan pemerintahan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsep pembagian kekuasaan. Jika merujuk pada hasil sidang-sidang BPUPK dapat diketahui bahwa pembentuk UUD 1945 sejatinya telah mengadopsi pembagian kekuasaan yang tidak menekankan pada pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Ismail Suny, 1985 : 44).

Melalui pembentukan daerah otonom tersebut akan terjadi proses transfer of political power baik untuk tujuan politik maupun administrative (Sadu Wasistono, 2005 : 61). Tujuan politiknya adalah dalam rangka mewujudkan demokratisasi karena dapat mencegah penumpukan kekuasaan yang pada akhirnya menimbulkan tirani. Salah satu cara untuk membatasi terjadinya penumpukan kekuasaan pusat dilakukan melalui transfer of authority and responsibility for public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector.

Sedangkan, tujuan administratif dari transfer of political power adalah

untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan karena urusan yang memungkinkan untuk diselenggarakan oleh daerah akan diserahkan ke daerah. Sebagai konsekuensinya akan membuka ruang bagi rakyat untuk dengan cepat memutus sendiri berbagai kepentingan yang terkait langsung dengan mereka. Dalam kondisi inilah pemerintah daerah berwenang membuat kebijakan yang sesuai dengan kepentingan atau kebutuhan yang berkembang di daerah. Sebagai bentuk penolakan terhadap penekanan kewajiban daerah sebagaimana pernah terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengubah rumusan otonomi daerah menjadi "kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rumusan ini menekankan pada kewenangan. Artinya, daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini sangat berbeda dengan rumusan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menekankan pada kewajiban daerah dan tanggung jawab daerah terhadap kebijakan pusat. Setelah berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi pergeseran makna karena undang-undang tersebut menggunakan kembali rumusan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks inilah, tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan otonomi daerah hanya dapat terealisasi jika ada kebebasan bagi daerah dalam mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri. Kebebasan ini harus pula diikuti dengan semangat membangun institusi pemerintahan daerah. Jika hanya bebas saja yang diutamakan tetapi semangat membangun tersebut tidak ada maka sama artinya dengan tidak mempunyai semangat berkedaulatan rakyat. Eksistensi kepala daerah terkait atas asas desentralisasi yang dianut suatu negara kesatuan karena desentralisasi akan melahirkan daerah otonom yang mana daerah otonom tersebut dipimpin oleh kepala daerah otonom. Dengan demikian kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintah lokal yang terdapat dalam Negara kesatuan yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi.

Ada tiga jenis pengganti kepala daerah yang dikenal dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu pelaksana harian (Plh), Pelaksana tugas (Plt) dan Penjabat (Pj). Pelaksana harian bersifat mandat, dimana pertanggungjawaban masih melekat pada kepala daerah, sedangkan penjabat (Pj) bersifat khusus dan hanya dapat digunakan untuk pejabat pengganti kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam waktu yang bersamaan, dan peristilahan pelaksana tugas (Plt) bersifat umum tidak terbatas untuk pejabat pengganti kepala daerah. Meskipun pada dasarnya istilah Penjabat dan Pelaksana

tugas dapat digunakan untuk sebutan pengganti kepala daerah, namun terdapat perbedaan kondisi dalam penggunaan kedua istilah tersebut. Penggunaan istilah Pelaksana tugas kepala daerah melekat pada wakil kepala daerah dikarenakan diberhentikannya kepala daerah (kekosongan jabatan hanya pada posisi kepala daerah saja) yang dalam hal ini adalah Penjabat kepala daerah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur untuk penjabat Bupati/Walikota sedangkan Penjabat gubernur melalui penetapan Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri. Kedudukan dan kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi: Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati dan walikota dalam kurun waktu tertentu.

Dari wawancara saya dengan pihak Kementerian Dalam Negeri dengan narasumber Isnandar Aristo Prabowo, S.H., M.H. dengan jabatan Analis Hukum Ahli Muda Biro Hukum Setjen Kemendagri mengatakan bahwa Indonesia selaku negara hukum, tentu saja segala Tindakan atau perbuatan hukum publik pemerintah harus berlandaskan aturan yang menjadi dasar dalam mengeluarkan segala kebijakan yang ada. Dasar hukum yang menjadi dasar kewenangan ini, tidak lain

dalam rangka menerapkan asas kepastian hukum. Dalam tata penyelenggaraan negara, tentu saja asas keadilan harus dijunjung tinggi, karena cita-cita hukum ujungnya adalah dalam rangka menciptakan keadilan. Mengenai nilai kepastian hukum tentang kewenangan penjabat kepala daerah yang didasarkan surat edaran, pihak Kementerian Dalam Negeri berpendapat bahwa sejatinya Surat Edaran hanyalah sebagai himbauan internal penyelenggaraan pemerintahan dari pusat kepada daerah. Praktek penyelenggaraan negara harus tetap mendasarkan kepada aturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, Surat Edaran tidak mengalahkan aturan yang lebih tinggi. Tujuan surat edaran tersebut hanya untuk memperpendek rantai birokrasi. Terkait dengan pertanyaan saya bagaimanakah seharusnya pengaturan kewenangan penjabat kepala daerah yang ideal dalam sistem negara kesatuan berbentuk desentralisasi. Pihak Kemendagri menjawab tentunya pengaturan kewenangan penjabat kepala daerah yang ideal dalam sistem negara kesatuan berbentuk desentralisasi harus sesuai dengan regulasi yang ada serta berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah. Secara empiris terdapat beberapa Penjabat Kepala Daerah dimanfaatkan oleh kekuasaan tertentu untuk kepentingan politik peserta pemilu di tahun 2024.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengaturan kewenangan penjabat kepala daerah yang ideal dan sesuai dengan negara kesatuan berbentuk

desentralisasi harus berlandaskan asas legalitas, mengingat Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang, karena Presiden di pilih langsung oleh rakyat maka seharusnya pengaturan kewenangan penjabat kepala daerah ditetapkan langsung oleh Presiden dengan membentuk peraturan pemerintah yang berkeadilan dan berkepastian hukum. Karena setiap badan pemerintahan memiliki wewenang berdasarkan undang-undang atau konstitusi. Pelaksanaan wewenang hanya dapat dilaksanakan dengan cara yang ditentukan oleh undang-undang. Wewenang yang dilaksanakan oleh badan pemerintahan harus diberikan dengan bahasa yang jelas dan tidak diragukan karena tidak ada wewenang yang ragu-ragu, dan pemberian wewenang tunduk pada interpretasi yang ketat.

Saran

Diharapkan agar pembentuk undang-undang yaitu lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif melakukan pembaharuan hukum terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota khususnya Pasal 201 dengan menambahkan norma baru yaitu agar kepala daerah yang berakhir jabatannya pada tahun 2022 dan 2023 agar dapat diperpanjang sampai dengan terpilihnya kepala daerah yang definitif pada Pemilukada Tahun 2024. Karena

penunjukan penjabat untuk menggantikan kepala daerah definitif yang dipilih langsung oleh rakyat kurang memiliki legitimasi hukum, menciderai asas demokrasi, menghambat keberlanjutan pembangunan, dan cenderung akan mengarah ke arah sentralistik serta rawan terjadinya suatu nepotisme.

DAFTAR PUSTAKA

- R.D.H. Koesumaatmaaja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Bina Cipta, 1979
- Michael R. Purba, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, Jakarta: Widyatama, 2009.
- Zainal Arifin Hoessein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jakarta: LP2AB, 2015,
- Politik massa mengambang yang dipraktikkan oleh rezim Soeharto tidak terlepas dari digulirkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar atau lebih dikenal dengan istilah fusi partai politik.
- Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2019,
- Gamawan Fauzi, *Sengketa Pemilukada, Putusan MK dan Pelaksanaan Putusan MK Dalam Demokrasi Lokal*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012
- Jhon Locke, *Two Treaties of Civil Government*, London: J.M. Sent and Sos Ltd, 1960
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1985
- Dalam Sadu Wasistono, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, Dalam Syamsuddin Haris (Ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Kerjasama AIPI, LIPI dan Partnership For Governance Reform, 2005
- Robert Rienow, *Introduction to Government*, New York: Alfred A. Knoof. III, 1966
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Hasil wawancara dengan Kementerian Dalam Negeri, sebagai narasumber Isnandar Aristo Prabowo, Jabatan Analis Hukum Ahli Muda Biro Hukum Setjen Kemendagri, Jakarta: tanggal 24 November 2023.