

Pembatalan Surat Keputusan Bupati Oleh Penjabat Sementara Bupati

Muhammad Rizki Rumadan¹, Salmon Eliazer Marthen Nirahua², Vika Jillyan Edsti Saija³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : rumadanrizki@gmail.com

Corresponding Author*



Abstract

The Validity of the Regent's Decree which was annulled by the Acting Regent, which of course is motivated by regulations and/or laws, especially law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, which in scope also regulates the requirements for the validity of decisions which contain the elements the authority of administrative officials or state administration officials of reviewed in terms of authority. Procedures and also the substance of the object of the decisions, as well as looking at the legal consequences of canceling decisions made by the acting Regent. This writing discusses two issues, namely: 1). Can the acting regent be able to cancel the Regent's Decree. 2). What are the legal consequences of the cancellation of the Regent's Decree by the Acting Regent.

Keywords: Cancellation; Decision Letter; Temporary Acting Regent.

Abstrak

Dilatarbelakangi oleh regulasi dan atau undang-undang, terutama undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang kemudian secara ruang lingkup juga mengatur tentang syarat sahnya keputusan yang mana memuat unsur-unsur kewenangan pada pejabat administrasi atau pejabat Tata Usaha Negara di tinjau dari segi wewenang, prosedur, dan substansi pada obyek keputusan. Serta melihat bagaimana akibat hukum dari pembatalan keputusan yang dilakukan oleh Penjabat Bupati. Dalam penulisan ini penulis membahas dua masalah yaitu: 1) Apakah Penjabat Sementara Bupati Dapat membatalkan Surat Keputusan. 2) Bagaimana akibat hukum dari pembatalan Surat Keputusan Bupati Oleh Penjabat Sementara Bupati.

KataKunci: Pembatalan; Surat Keputusan; Penjabat Sementara Bupati.

PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(UUD NRI Tahun 1945)“Negara Indonesia adalah Negara hukum; yang menganut prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang bahwasanya 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 mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Sebagaimana Negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatighaid van bestuur*).¹

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), h. 17.

Pada prinsipnya di setiap Negara hukum, hukum kemudian dijadikan sebagai pijakan dalam setiap tata kelola penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan masyarakat, sehingga eksistensi daripada hukum itu sendiri antara lain "*opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, and doelmatig to ordenen*".² Artinya: "diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna". Sehingga sasaran dari Negara hukum adalah terciptanya segala bentuk kebijakan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada prinsip keadilan, kedamaian, dan kebermanfaatannya atau kebermaknaan. "Dalam Negara yang berasaskan atas hukum, maka hukum dijadikan sebagai instrument dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan."³

Tujuan hukum yang paling substansial adalah menciptakan keadilan, kepastian dan kemanfaatan, semangat membatasi kekuasaan Negara ini semakin kuat setelah lahir adigium yang begitu populer dari Lord Acton; "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*"; "Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan"⁴. Sesudah fase pemerintahan orde baru ditumbangkan, maka lahirlah penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi daerah dengan lebih mengutamakan peningkatan efisiensi dan juga efektifitas pemerintahan serta perbaikan mutu atau kualitas pelayanan kepada masyarakat agar sesuai dengan spirit dan cita-cita reformasi pemerintah. Prinsip otonomi daerah adalah upaya perwujudan terhadap Negara yang demokratis yakni adanya keterlibatan masyarakat yang partisipasi aktif terhadap segala aspek pembangunan daerah, termasuk dalam menentukan pemimpin di daerah melalui pilkada.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sejatinya diatur dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat 4 yang berbunyi "Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Ketentuan tersebut menandakan bahwa "Kepala Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati; dan Wali Kota) harus dipilih secara langsung dan demokratis, bukan secara khusus atau tidak dipilih langsung oleh rakyat".

Dasar hukum pemerintah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang demokratis dan dipilih secara langsung oleh rakyat kemudian diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang sudah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang di Undangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 yang selanjutnya disebut UU No. 10 Tahun 2016 tentang pemilihan kepala daerah yang menyatakan "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut (pilkada) adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis".

² N.E. Algra en H.C.J.G. Rechtsingang, *Een Oriëntasi in Het Recht*, H.D. Tjeenk Wilink bv. Groningen, 1974, dikutip oleh Ridwan HR, *Ibid.*, h. 22.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, h. 5-6.

Maka kedudukan dan kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) kepala daerah tentunya menjadi pokok bahasan yang sangat menarik untuk dikaji. Berbagai dinamika yang pernah terjadi terkait dengan tindakan pemerintah yang inkonstitusional bukan merupakan suatu hal yang lumrah terhadap melaksanakan fungsi, tugas, kewenangan serta tanggungjawabnya, tindakan tersebut selalu keluar dari ketentuan peraturan perundang-undangan maupun tidak sama sekali, hal tersebut juga pernah terjadi mengenai kebijakan Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal Menteri Dalam Negeri melayangkan surat kepada Pjs Bupati Kabupaten Seram Bagian Timur dengan Surat Nomor 140/6221//SJ "Perihal Pengangkatan Pejabat Kepala Desa" pada tanggal 16 November 2020. Surat Mendagri tersebut dikeluarkan sesudah Pjs Bupati Kabupaten Seram Bagian Timur melakukan pembatalan terhadap 5 (lima) Surat Keputusan (SK) pejabat desa di kecamatan bula. Salah satu fakta empiris terkait pembatalan Surat Keputusan (SK) pejabat desa tersebut secara jelas bisa dilihat dalam "Surat Keputusan kepala daerah Bupati Seram Bagian Timur Nomor 228.a Tahun 2020 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Kepala Desa Pemerintahan Negeri Salas Kecamatan Bula."⁵

Berkenaan dengan surat Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Nomor 140/6221/SJ tanggal 16 November tahun 2020 perihal Pengangkatan Pejabat Kepala Desa di Kecamatan Bula Kabupaten Seram Bagian Timur, yang didasarkan atas beberapa point pertimbangan diantaranya sebagai berikut: Menindaklanjuti adanya pengaduan dari masyarakat Kabupaten Seram Bagian Timur terkait dengan permasalahan pengangkatan Pejabat Kepala Desa, dengan hormat disampaikan hal-hal sebagai berikut: 1) Mekanisme pengangkatan Pejabat Kepala Desa oleh Bupati/Wali Kota sudah diatur ketentuannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Pasal 40 ayat (3) yang mengatur bahwa dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa Serentak Bupati/Wali Kota menunjuk Penjabat Kepala Desa Berasal dari Pegawai Negeri Sipil dilingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota; 2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, pada Pasal 9 ayat (1) huruf e dijelaskan bahwa salah satu tugas dan wewenang Pjs Gubernur, Pjs Bupati dan Pjs Wali Kota adalah melakukan pengisian Pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri; 3) Pemerintah desa berbeda dengan Struktur Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) dan bukan bagian dari struktur dalam kelembagaan pemerintahan daerah serta bukan objek substansi dalam pengaturan ketentuan; Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Sehingga Pjs Bupati memiliki kewenangan untuk langsung mengangkat Penjabat Kepala Desa agar tidak terjadi kekosongan penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Berdasarkan poin pertimbangan yang dirumuskan dalam surat Menteri Dalam Negeri Nomor 140/6221/SJ perihal pengangkatan Pejabat Kepala Desa yang merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 terkait peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dalam ketentuan Pasal 40 ayat (3) "Pemberhentian Kepala Desa di tetapkan oleh Bupati/Wali Kota", maka secara penafsiran

⁵ Ikhlas Waliulu, "SK Rekrutasi Ada Tanda Tangan Mukti," Spektrum Online, 2020: <https://spektrumonline.com/sk-rekrutasi-ada-tanda-tangan-mukti,diakses>.

gramatikal istilah Pjs Bupati dan Bupati adalah dua kata yang berbeda, bahkan poin pertimbangan pertama tidak bertumpu pada prinsip legalitas atau apa yang secara tegas dijelaskan dalam Undang-Undang Desa.

Ada beberapa istilah Pejabat (Pj) Kepala Daerah, diantaranya Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah, Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah, serta Pelaksana Harian (Plh) Kepala Daerah, seringkali sulit untuk dibedakan. Sebagaimana orang menyebut istilah tersebut sama, padahal sesungguhnya berbeda berdasarkan pandangan regulasi. Berikut istilah Pejabat diantaranya adalah: a) Sementara (Pjs) dapat diketahui ketika Bupati dan Wakil Bupati petahana (*incumbent*) kembali maju dalam Pemilihan Kepala Daerah dan keduanya wajib cuti di luar tanggungan Negara atau cuti selama masa kampanye berlangsung. Masa jabatan seorang Pejabat Sementara (Pjs) tergantung beberapa lama Bupati dan Wakil Bupati melaksanakan masa cutinya. Jabatan publik sementara dalam hal ini Pejabat Sementara (Pjs) diatur dalam ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota menjadi Undang-Undang; b) Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah adalah suatu jabatan yang diberikan kepada Wakil Kepala Daerah ketika Kepala Daerah-nya sedang berhalangan sementara. Pelaksana Tugas (Plt) mengacu kepada Pasal 65 dan 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; c) Pelaksana Harian (Plh) Kepala Daerah merupakan jabatan yang diberikan kepada Sekretaris Daerah, ketika masa jabatan Kepala Daerah kurang dari 1 (satu) bulan. Sangat urgen untuk diketahui adalah posisi Pjs dan Plh Kepala Daerah adalah jabatan yang diatur secara administrasi sementara Plt Kepala Daerah adalah bagian dari hasil politik melalui proses Pilkada⁶

Penujukan Pejabat atau pejabat publik pengganti bisa terjadi disebabkan pemekaran daerah, guna membentuk pemerintahan baru sebelum di pilihnya pejabat definitif, akan diajukan seorang sebagai Pejabat Sementara, seperti Pejabat Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Tidak bisa di elakan dalam setiap pengkatan Pejabat publik sementara atau pengganti dalam pemerintahan seringkali timbul persoalan- persoalan, terutama dari segi hukum, karena Pejabat Publik sementara sejatinya menerbitkan kebijakan-kebijakan yang mengikat terhadap masyarakat atau publik. Problem yang muncul menyangkut dengan tindakan publik yang ditetapkan oleh pejabat publik sementara, sedangkan sejauh ini pejabat publik sementara atau pengganti berwenang mengambil keputusan yang bersifat mengikat kepada masyarakat, serta kebijakan publik yang bersifat strategis. Kalau seperti itu siapa yang harus bertanggungjawab ketika terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik sementara itu, karena dilain pihak kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang strategis tetap berada pejabat yang definitif.⁷

Tugas dan wewenang pejabat sementara (Pjs) Kepala Daerah sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 9 Ayat (1) huruf e Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 "Pjs dapat melakukan Pengisian Pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri." Sebagaimana kasus posisi diatas Pjs Bupati Membatalkan Surat Keputusan (SK) Bupati yang kemudian diperkuat oleh Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tersebut senyatanya bertentangan dengan Undang-

⁶ Seruya Masamba, "Jangan Salah Kaprah, Ini Perbedaan Pj, Pjs, Plt, dan Plh Kepala Daerah," Koran Seru Ya.com, 2020. <https://koranseruya.com/jangan-salah-kaprah/ini-perbedaan-pj>pjs>/plt>plh>.

⁷ Ibid

Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 dan tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601 (selanjutnya disingkat UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan) dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) "Pencabutan Keputusan atau Penghentian Tindakan wajib dilakukan oleh Badan dan/ atau Pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dan/atau Atasan Badan atau Atasan Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif." Kemudian lebih lanjut yang namanya Badan atau Pejabat Pemerintahan yang "memperoleh Wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran." Hal ini diatur dalam Pasal 14 Ayat (7) UU /30 Tahun 2014.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini yang pakai adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan (*library research*). Penelitian hukum yuridis normatif membidik hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaedah yang berlaku. Peter Mahmud Marzuki, menyatakan bahwasanya penilitan hukum merupakan suatu cara dalam mendapatkan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Apakah Penjabat Sementara (PJS) Bupati Dapat Membalkan Surat Keputusan (SK) Bupati

Memahami kedudukan Penjabat sementara tentu diawali dengan memaknai istilah pejabat itu sendiri. Pejabat adalah orang yang mempunyai jabatan atau orang yang memangku suatu jabatan atau pangkat. Sehingga orang yang memangku jabatan disebut pejabat, sementara orang yang memangku jabatan dalam waktu yang tidak lama atau sementara disebut penjabat.⁸ Sebelum itu penulis ingin terlebih dahulu memberikan sedikit diskripsi mengenai eksistensi serta wujud dari apa yang dimaksud pejabat pemerintahan, bicara mengenai pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan unsur dari sekian komponen penting dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambstrager*), fungsi Negara tidak dapat di jalankan sebagaimana mesitinya.⁹ Menurut Bagir Manan, pengertian jabatan adalah sebagai berikut yaitu: Lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan Negara. Dengan kata lain, jabatan merupakan suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan serta digunakan untuk kepentingan Negara.¹⁰

Kemudian dalam memahami kedudukan penjabat sementara bupati, jika kita merujuk pada kepustakaan berbahasa Inggris sebagaimana dikutip oleh A an Efendi dan Freddy Poernomo dalam buku Hukum Administrasi, terdapat istilah *acting officer* yang di definisikan sebagai *one performing the duties of an office-usually temporarily but who has no claim*

⁸ Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 99.

⁹ Ni matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), h. 8.

¹⁰ Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenanda Media Grup, 2014), h. 78.

of tittle to the office; atau yang diartikan *Acting Officer* adalah seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu.¹¹ Oleh sebab itu, jika dikaitkan dengan jabatan kepala daerah maka dapat kita simpulkan penjabat sementara kepala daerah ialah seseorang yang diberikan tugas untuk melakukan tugas-tugas jabatan kepala daerah sementara waktu.

Pada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, kemudian juga telah dijelaskan bahwa “ Selama gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota melaksanakan Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, di tunjuk Pjs Gubernur, Pjs Bupati dan Pjs Walikota sampai selesainya masa kampanye”. Melalui penjelasan dari ketentuan tersebut terlihat Pjs kepala daerah yang ditunjuk akan bertugas sampai berakhirnya cuti kampanye pemilihan kepala daerah.

Ketentuan Pasal 4 Aayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018, Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara mengatur terkait beberapa ketentuan, dalam Ayat (2) “ Pjs Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pimpinan tinggi madya/ setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi” dan Ayat (3) berbunyi “ Pjs Bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah provinsi atau kementerian dalam negeri”.

Penjabat sementara (Pjs) gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri. Sementara itu, penjabat sementara (Pjs) bupati/walikota ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri atas usul gubernur, akan tetapi dalam hal untuk melaksanakan kepentingan strategis nasional, penjabat sementara (Pjs) bupati/walikota dapat ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri tanpa harus melalui usul gubernur.¹² Kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam menunjuk penjabat sementara (Pjs) kepala daerah, tidak dapat di pisahkan dari konsepsi kedudukan Menteri Dalam Negeri sebagaimana yang diatur dalam undang-undang penerintahan daerah dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Kedudukan Menteri Dalam Negeri telah diatur dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwasanya “dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat”. Kalau merujuk pada pasal 1 Ayat 44 ketentuan yang sama maka kemudian terlihat bahwa yang dimaksud menteri disini adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri atau dalam hal ini yang dimaksudkan adalah Menteri Dalam Negeri. Melalui ketentuan tersebut terlihat jelas bahwasanya presiden selaku pemegang tanggung jawab akhir atas segala penyelenggaraan urusan pemerintahan baik pusat dan daerah, telah memberikan kewenangan itu kepada Menteri Dalam Negeri untuk melaksanakan pembinaan serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keputusan bupati adalah bagian dari keputusan Tata Usaha Negara, mengingat bupati merupakan bagian dari pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha

¹¹ Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Op.Cit.*, h, 100.

¹² Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018

Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku bersifat kongkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata sebagaimana termaktub di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986, yang dimaksud dengan kongkret adalah obyek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan, individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) itu tidak ditujukan untuk umum melainkan untuk hal tertentu baik alamat atau hal yang di tuju, dan final berarti sudah defenitif sehingga keputusan dapat menimbulkan akibat hukum.

Kewenangan pembatalan keputusan bupati adalah upaya penulis untuk menganalisis serta mencari tahu siapakah atau badan hukum mana yang memiliki kehendak dalam hal ini kompetensi untuk membatalkan keputusan bupati, sehingga penulis akan menguraikan dari sisi konseptual dan juga menggunakan tinjauan yuridis serta juga asas hukum dalam melihat hal tersebut. Dalam Pasal 65 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) yang berbunyi “dalam hal melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang menetapkan peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah”.

B. Akibat Hukum Pembatalan Keputusan Bupati Oleh Pejabat Sementara Bupati

Istilah tindakan pemerintah dan istilah perbuatan pemerintahan sama-sama digunakan dalam mengidentifikasi suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, sehingga istilah tersebut memiliki penafsiran yang sama. Istilah tindakan pemerintah merupakan terjemahan dari istilah *bestuurhandelingen* dalam bahasa Belanda. Para ahli berbeda-beda dalam menggunakan istilahnya, ada yang menggunakan istilah perbuatan dan ada pula yang menggunakan dengan istilah tindakan, bahkan ada yang menggunakan kedua istilah yang ada yakni perbuatan atau tindakan. Tindakan pemerintahan merupakan tiap-tiap tindakan dari suatu alat administrasi negara (*bestuursorgan*), melingkupi juga tindakan ataupun hal-hal yang berada diluar lapangan hukum administrasi negara, misalnya keamanan dan yang lainnya. Tindakan ini dimaksudkan menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi, atau tindakan pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan.¹³ Dalam hal ini penulis menggunakan istilah tindakan sehingga konsisten peristilahannya dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Kalangan msyarakat luas kurang memahami apa itu tindakan pemerintahan dan apa bentuk atau wujud dari tindakan tersebut. Seringkali tindakan pemerintah hanya ditafsirkan sebagai kebijakan tertulis yang mengikat masyarakat untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, padahal ruang lingkup tindakan pemerintahan lebih luas dari itu, ketika dilihat lebih dalam, masyarakat sebagai pihak yang dikenakan tindakan seharusnya dapat lebih sensitif terhadap bentuk dari tindakan pemerintahan dan akibat hukum yang timbul. Kondisi ini semata-mata hanya sebagai upaya memberikan perlindungan hukum atas tindakan yang berdampak pada segala aspek kehidupan masyarakat yang diatur dan diurus oleh pemerintah.

¹³ Muh. Jufri Dewa, *Hukum Adminiatriasi Negara*, (Kendari: Unhalu Press, 2011), p.246.

Dalam kaitan ini, pemerintah dapat mengambil tindakan hukum dan sebagai administrator mengambil tindakan administratif. Selain itu, tindakan hukum yang diambil merupakan pelaksanaan atau eksekutif (*poletieke daad*) penegakan undang-undang dan wibawa negara, sedangkan tindakan administratif diambil sebagai tindakan penyelenggaraan/realisasi (*materiele daad*). Tindakan pemerintahan yang ada di pundak administrasi negara ini tidak dapat dilepaskan dari landasan yang menjadi dasar administrasi negara dalam bertindak. Landasan dari tindakan yang diambil oleh administrasi negara tentunya didasarkan pada ketentuan peraturan didalam hukum administrasi negara (*administratieve rechtsregels*), sebagai dasar yang membenarkan tindakan itu secara hukum (*juridische rechtsvaardiging*). Peraturan hukum (*rechtsregels*) ini terkait dengan organisasi dari instansi administrasi negara (*organische rechtsregels*) dan mengenai fungsi-fungsi administrasi negara (*functionele rechtsregels*).

Van Vollenhoven berpendapat bahwa tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) merupakan suatu tindakan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara serta rakyat secara spontan dan terdiri oleh penguasa tinggi dan rendah. Komisi Van poelje berdasarkan laporannya pada tahun 1972 mengartikan *publiek rechtelijkehandeling* (tindakan dalam hukum publik) adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Adapun Romeijn berpendapat bahwa tindakan pemerintahan adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari alat administrasi negara (*bestuursorgan*) yang mencakup perbuatan atau hal-hal yang berada diluar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan, dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.

Akibat hukum tindakan pemerintah merupakan suatu peristiwa yang dilakukan oleh dan atas tindakan pemerintah yang timbul karena suatu sebab, dalam hal ini perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum, baik perbuatan yang sesuai dengan hukum maupun yang bertentangan atau tidak sesuai dengan hukum. Akibat hukum adalah suatu akibat dari tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum. Akibat yang dimaksud adalah akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan tindakan hukum yaitu tindakan yang selaras dengan hukum yang berlaku.

Akibat hukum sendiri merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum. Akibat yang dimaksud, yaitu akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan, yaitu tindakan yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Berdasarkan tindakan hukum yang dilakukan oleh pejabat sementara bupati kabupaten seram bagian timur, yang telah melakukan pembatalan terhadap surat keputusan yang dikeluarkan oleh bupati defenitif merupakan suatu tindakan yang tentunya menimbulkan akibat hukum. Sebelum lebih jahu, penulis ingin menguraikan terlebih dahulu.

Kebijakan yang dilakukan oleh Pejabat Bupati dalam hal ini menyelenggarakan pemerintahan di Kabupaten Seram Bagian Timur, terdapat kebijakan penting dan strategis. Adapun kebijakan yang dilakukan oleh Pejabat Bupati Seram Bagian Timur tentang Pembatalan keputusan Bupati terkait surat keputusan bupati tentang pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa Administratif Salas Kecamatan Bula yang di tandatangani oleh Pejabat Bupati pada tanggal 20 Oktober Tahun 2020. Tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Bupati, pada Pasal 71 ayat (2) 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 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang bahwa “Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri”. Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa dalam hal terjadinya kekosongan jabatan, maka Gubernur, Bupati, dan Walikota menunjuk Pejabat Kepala Daerah, sehingga Pasal 71 ayat (4) menegaskan secara jelas bahwa larangan sebagaimana dimaksud pada ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) juga berlaku untuk Pejabat Bupati.

Pada dasarnya Pejabat sementara tidak memiliki kewenangan atau dalam hal ini Pejabat Bupati tidak mempunyai kewenangan atau telah melampaui kewenangannya maka sebagai batu ujinya adalah sumber kewenangan itu sendiri. Sumber kewenangan dalam aturan normatif sebagaimana diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) di bagi menjadi 3 (tiga) yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan dan atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 atau Undang-undang. Kemudian delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintah vertikal (tinggi) kepada pejabat pemerintahan horizontal atau (rendah) dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Dan mandat itu sendiri merupakan suatu pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab serta tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Syarat-syarat badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila: a) Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-undang; b) Merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada dan; c) Atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan. Selanjutnya badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan dan kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 dan atau Undang-undang. Dalam konteks tindakan berupa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pejabat Bupati Seram Bagian Timur, jelas bahwa Pejabat sementara Bupati Seram Bagian Timur tidak memiliki kewenangan atribusi karena tidak ada pemberian wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 maupun Undang-undang dan selain itu Pejabat Sementara Bupati dilarang untuk melakukan pembatalan yang dikeluarkan dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, dalam hal ini Pejabat Bupati melakukan pengangkatan dan pemberhentian.

KESIMPULAN

Pejabat Sementara Bupati berdasarkan regulasi atau peraturan perundang-undangan tidak berwenang untuk membatalkan keputusan Bupati, dalam hal mengeluarkan Surat Keputusan tentang pengangkatan dan pemberhentian 5 (lima) Kepala Desa dan/atau Pejabat Desa. Tindakan tersebut dapat di dinilai bertentangan dengan sejumlah peraturan

yang ada, seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemeliharaan Kepala Daerah Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti diluar Tanggungan Negara bagi Gubernur, Bupati dan Walikota. Keputusan yang dikeluarkan oleh Penjabat Sementara Bupati dalam membatalkan keputusan Bupati, salah satunya dalam mengangkat dan memberhentikan Kepala Desa Pemerintahan Negeri serta menandatangani keputusan tersebut sejatinya tidak memenuhi syarat sahnya suatu keputusan jika di tinjau dari segi wewenang, prosedur, dan substansinya sehingga keputusan tersebut berpotensi batal atau di batalkan atau akibat hukum dari keputusan yang dikeluarkan adalah pembatalan salah satunya lewat pengadilan.

REFERENSI

- Aan Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Prenanda Media Grup, 2014.
- Ikhlas Waliulu, "SK Rekrutasi Ada Tanda Tangan Mukti," Spektrum Online, 2020: <https://spektrumonline.com/sk-rekrutasi-ada-tanda-tangan-mukti>, diakses.
- Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara*, Kendari: Unhalu Press, 2011.
- Ni matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2018.
- Seruya Masamba, "Jangan Salah Kaprah, Ini Perbedaan Pj, Pjs, Plt, dan Plh Kepala Daerah," Koran Seru Ya.com, 2020: <https://koranseruya.com/jangan-salah-kaprah/ini-perbedaan-pj-pjs-plt-plh>.