

TINJAUAN KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

Averos Aulia Ananta Nur
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya
averosananta07@gmail.com

Abstract

Regional governments are led by a head of the region who is assisted by a deputy head of the region. The head of the region has the authority as stipulated in the Regional Government Law. However, there are conditions where the head of the region cannot carry out their duties and authorities, namely when the head of the region resigns temporarily or permanently. This study will discuss the mechanism for filling vacant positions in the event of the absence of the head and deputy head of the region. The problem is that there are two positions responsible for filling the vacancy, but each of them does not have a complete regulation regarding the mechanism, requirements, and accountability. This condition creates legal uncertainty. Using normative juridical research or doctrinal research methods, it is known that each of them does not have a complete regulation regarding the mechanism, requirements, and accountability. This condition creates legal uncertainty.

Keywords: head of region; delegation of authority; legal uncertainty

Abstrak

Pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah memiliki wewenang sebagaimana yang tertulis dalam UU Pemerintahan Daerah. Namun, terdapat kondisi di mana kepala daerah tidak bisa menjalankan wewenang dan tugasnya yakni ketika kepala daerah berhenti sementara atau berhenti tetap. Penelitian ini akan membahas bagaimana mekanisme pengisian jabatan apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Permasalahannya adalah terdapat dua jabatan yang bertugas mengisi kekosongan jabatan tersebut. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif atau *doctrinal research*, diketahui bahwa masing-masing diantaranya belum memiliki peraturan yang lengkap terkait mekanisme, syarat, hingga pertanggungjawaban. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kata kunci : Kepala daerah; pendelegasian wewenang; ketidakpastian hukum

A. Pendahuluan

Pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki tugas yang lebih besar semenjak memasuki rezim otonomi daerah. Otonomi daerah bermakna daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya.¹ Otonomi daerah ditandai dengan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat bertanggung jawab sepenuhnya kepada urusan pemerintahan absolut sedangkan urusan pemerintahan konkuren dikerjakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah memimpin dan melaksanakan kewenangan otonom pemerintah daerah yang telah diberikan oleh pemerintah pusat.³ Pemerintah daerah memiliki wewenang terhadap urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, sosial, dan kesehatan serta yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti tenaga kerja perhubungan, dan lingkungan hidup. Baik atau buruknya pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan konkuren akan berdampak langsung terhadap kondisi kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak masyarakat di daerah. Artinya, pemerintah daerah mempunyai peran yang strategis dalam pembinaan, pengembangan, dan pengawasan di

daerahnya.

Akan tetapi, terdapat kondisi yang menyebabkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya yaitu ketika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti. Pasal 78 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan”. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan karena ketentuan-ketentuan yang tertulis pada Pasal 78 ayat (2) seperti tidak menjalankan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut dalam kurun waktu 6 bulan dan tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 67 huruf b. Kemudian, presiden atau menteri menetapkan usulan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala tersebut.

Kondisi ini menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sehingga jabatan tersebut harus diisi melalui mekanisme pelimpahan atau pendelegasian wewenang (*delegation of authority*). Pendelegasian wewenang berarti penyerahan sebagian hak secara subordinatif untuk dapat mengambil tindakan yang diperlukan supaya tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik.⁴ Karena bersifat subordinatif maka pendelegasian wewenang selalu berasal pejabat/badan yang kedudukannya lebih tinggi kepada pejabat/badan yang kedudukannya lebih rendah. Pejabat/badan yang ditunjuk mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan tugas dari kepala daerah karena pejabat tersebut telah diberi wewenang oleh pejabat/badan yang lebih tinggi kedudukannya.

Dalam konteks administrasi pemerintahan, Pasal 13 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan, “pendelegasian wewenang harus

¹ Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, hlm 37.

² Dinoroy Marganda Aritonang, “Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016, hlm 48.

³ Abdullah Almeer Syahqeel Bawamenewi dan Budiman Sinaga, “Kajian Hukum terhadap Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Konstitusi Indonesia”, *Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law*, Vol. 1, No. 1, Mei 2022, hlm 46.

⁴ Moh. Iskandar Mardani, “Pelimpahan Wewenang Bupati dalam Otonomi Daerah (Kajian Pelimpahan Kewenangan Delegatif Bupati Kepada Camat di Kabupaten Parigi Moutong Propinsi Sulawesi Tengah)”, *Jurnal Academica*, Vol. 3, No. 1, Februari 2011, hlm 557.

ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.” Ayat selanjutnya menyebutkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila: “a. diberikan oleh badan/pejabat pemerintahan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya; b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan c. merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.”

Penelitian ini akan membahas terkait pelimpahan wewenang ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam lingkup pemerintahan daerah hanya kepala daerahlah yang mempunyai wewenang. Wewenang kepala daerah telah tertulis dalam Pasal 65 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah, yaitu: “a. mengajukan rancangan Perda; b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah hal yang sangat mungkin terjadi di tengah kondisi perpolitikan yang dinamis. Misalnya yang terbaru ini adalah penyelenggaraan Pilkada serentak yang mengakibatkan sekitar 271 daerah tidak memiliki kepala daerah dalam beberapa waktu karena jadwal Pilkada serentak telah ditentukan secara rigid. Kemudian pada tahun 2014 mantan Gubernur Banten Ratu Atut diberhentikan karena terbukti menyuap Akil Mochtar selaku mantan Ketua Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kekosongan jabatan kepala daerah ini harus diisi oleh pejabat yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat melainkan melalui mekanisme pendelegasian wewenang kepada badan/pejabat pemerintahan tertentu.

Penelitian ini akan membahas tentang kesesuaian antara Pasal 13 UU Administrasi Pemerintahan dengan implementasinya yakni terkait mekanisme pendelegasian wewenang kepada pejabat pengisi kekosongan jabatan kepala daerah

dan wakil kepala daerah. Serta, menganalisis perwujudan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif atau yang biasa disebut *doctrinal research*.⁵ Metode penelitian yang digunakan adalah normatif dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang membahas tentang objek yang diteliti. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primernya adalah berbagai peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekundernya berasal dari buku, jurnal-jurnal hukum, doktrin, kasus hukum, dan yurisprudensi.

Teknik penelusuran sumber hukum dari penelitian yuridis normatif ini adalah studi pustaka (*library research*) di perpustakaan maupun dengan melakukan penelusuran di internet. Setelah mendapatkan sumber hukum, bahan hukum dianalisis dengan teknik deskriptif, komparatif, evaluatif, dan argumentatif, serta metode analisis konten (*content analysis*) sehingga diperoleh hasil penelitian yang objektif, sistematis, dan bersifat kualitatif yakni berupa argumentasi yang berisi ulasan dan telaah kritis yang bertujuan untuk menjawab permasalahan dari penelitian ini.

C. Hasil dan Pembahasan

“Masing-masing kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis melalui Pemilu” adalah amanat konstitusi yang tertulis Pasal 18 ayat (3) dan (4). Pemilu merupakan sarana untuk memperoleh legitimasi dari rakyat. Legitimasi merupakan hal yang begitu penting mengingat Indonesia

⁵ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm 234.

adalah negara demokrasi yang menganut prinsip pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Prinsip tersebut bermakna bahwa pejabat pemerintahan adalah rakyat itu sendiri sehingga pemerintahan dijalankan atas nama rakyat dan bertujuan untuk mewujudkan kepentingan rakyat.

Terdapat kondisi yang menyebabkan kepala daerah tidak dapat menjabat selama 5 tahun penuh. Terdapat pula kondisi yang menyebabkan daerah tidak memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam kurun waktu tertentu yaitu karena penyelenggaraan Pilkada serentak yang telah terjadwal di dalam UU Pilkada. Kekosongan jabatan ini akan diisi oleh pejabat yang ditunjuk oleh pejabat atau badan terkait melalui mekanisme pendelegasian wewenang dan syarat-syarat tertentu. Berdasarkan analisis penulis, terdapat dua jenis jabatan yang bertugas untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yaitu Penjabat Kepala Daerah dan Pejabat Sementara.

1. Penjabat Kepala Daerah

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berfungsi sebagai penjamin adanya perlakuan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*) dan memberi kepastian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 83 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyatakan, “kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD apabila didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Dalam kondisi kepala daerah diberhentikan sementara sementara tetapi tidak ada wakil kepala daerah⁶ atau kepala daerah bersama dengan wakil kepala daerah⁷ diberhentikan sementara atas dasar Pasal 83 ayat (1) maka penjabat gubernur

ditetapkan oleh presiden atas usul menteri dan penjabat bupati/walikota ditetapkan oleh menteri atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Sebab penjabat gubernur dan penjabat bupati/walikota ditetapkan dalam kondisi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan, penjabat gubernur dan penjabat bupati/walikota akan menjabat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Apabila kepala daerah terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan maka dilakukan pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah, tepatnya pada Pasal 174 dan 175 UU Pilkada. Jika masa jabatan kepala daerah yang diberhentikan berdasarkan hal tersebut ternyata masih lebih dari 18 bulan maka dilangsungkan pemilihan gubernur di DPRD Provinsi dan bupati/walikota di DPRD Kabupaten/Kota. Baik pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusung oleh partai politik, gabungan partai politik, ataupun calon perseorangan, pemilihan dilakukan oleh fraksi atau gabungan fraksi yang ada di DPRD. Ketentuan lebih teknisnya termuat pada dua pasal tersebut dan peraturan pemerintah terkait. Akan tetapi, apabila masa jabatan kepala daerah yang diberhentikan kurang dari 18 bulan maka presiden menetapkan penjabat gubernur dan menteri menetapkan penjabat bupati/walikota.

Ketentuan mengenai penetapan penjabat gubernur dan penjabat bupati/walikota juga tertulis pada Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada yang berbunyi:

“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta

⁶ Pasal 86 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

⁷ Pasal 86 ayat (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah

Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.”

Pengangkatan pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota berdasarkan pasal tersebut adalah konsekuensi logis dari diadakannya Pilkada serentak. Pilkada serentak menyebabkan daerah yang telah habis masa jabatan kepala daerahnya tidak dapat langsung melaksanakan Pilkada karena jadwal Pilkada telah ditentukan dalam Pasal 201 ayat (8) UU Pilkada. Selanjutnya pada ayat (10) dan (11) menyatakan bahwa pejabat gubernur diangkat dari jabatan pimpinan tinggi madya atau setara eselon Ia dan Ib sedangkan pejabat bupati/walikota diangkat dari jabatan pimpinan tinggi pratama atau setara eselon IIa dan IIb.

Pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota akan menjabat sampai dengan dilantikannya kepala daerah definitif yang dipilih melalui Pilkada. Lebih spesifiknya dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9) dijelaskan bahwa pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota memiliki masa jabatan satu tahun dan dapat diperpanjang satu tahun berikutnya dengan orang yang sama atau berbeda. Dengan demikian, pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota memiliki kemungkinan untuk menjabat selama hampir tiga tahun karena di beberapa daerah kepala daerahnya habis masa jabatan pada bulan Mei 2022 sedangkan Pilkada serentak dilaksanakan pada November 2024.

2. Pejabat Sementara

Sebagaimana tertulis dalam Pasal 43 UU HAM, “setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ini merupakan hak yang fundamental di dalam kehidupan kenegaraan yang demokratis bahwa setiap warga negara berhak aktif dalam proses politik yang salah satu perwujudannya adalah Pemilu.⁸

⁸ Putera Astomo, 2014, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktik*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm 121.

Di dalam negara demokrasi dikenal prinsip *limitation of power*. Prinsip ini mencegah kekuasaan yang absolut atau tak terbatas dan terpusat. Cara mencegahnya adalah dengan menerapkan batasan-batasan yang diukur secara rasional⁹, salah satunya batasan masa jabatan. Bagi warga negara yang terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah, mereka memiliki satu kali lagi kesempatan untuk dapat terpilih lagi di posisi yang sama dalam Pilkada. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah maju kembali dalam Pilkada adalah hal yang sangat umum. Misalnya pada Pilkada serentak tahun 2020 terdapat 290 petahana yang menjadi peserta Pilkada kembali.¹⁰

Sama seperti peserta Pilkada yang lain, mereka juga harus mengikuti kembali seluruh tahapan Pilkada yang salah satunya adalah kampanye. Berdasarkan Pasal 1 angka 21 UU Pilkada, “kampanye adalah kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program kerja calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota”. Terdapat larangan menggunakan fasilitas terkait dengan jabatannya bagi petahana yang sedang menjalani kampanye Pilkada.

Pasal 70 ayat (3) UU Pilkada menyatakan, “gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota yang mencalonkan diri lagi harus mengajukan izin cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye yakni selama 21 hari dan berakhir sampai dengan satu hari sebelum masa tenang.” Cuti di luar tanggungan negara dimaknai sebagai keadaan tidak masuk kerja bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan kampanye bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota dengan tidak menggunakan fasilitas

⁹ Ro’is Alfauzi dan Orien Effendi, “Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme di Negara Demokrasi”, *Jurnal Politika*, Vol. 7, No. 2, Juli-Desember 2020, hlm 131.

¹⁰ CNN Indonesia, “290 Calon Petahana Maju Pilkada di 236 Daerah”, 290 Calon Petahana Maju Pilkada di 236 Daerah (cnnindonesia.com), diakses 5 Maret 2023.

yang terkait dengan jabatannya.¹¹

Implikasinya adalah selama masa kampanye kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugasnya. Dengan kata lain, terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah selama masa kampanye. Hal ini dapat menghambat berjalannya roda pemerintahan daerah dan berpengaruh buruk terhadap birokrasi di pemerintah daerah karena kepala daerah memiliki peran yang sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk mengisi kekosongan ini, Pasal 4 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota memberi solusi yakni menunjuk Pelaksana Tugas Gubernur yang berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi dan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota dari pejabat pimpinan tinggi pratama Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi. Pelaksana Tugas Gubernur ditunjuk langsung oleh menteri. Sedangkan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur atau menteri dapat menunjuk langsung apabila gubernur tidak mengusulkan calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota atau usulan gubernur tidak mendapat persetujuan. Penunjukkan tersebut ditetapkan dalam Keputusan Menteri.

Masa jabatan Pelaksana Tugas Gubernur dan Pelaksana Tugas Bupati/Walikota adalah sampai dengan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota selesai menjalani cuti di luar tanggungan negara; ditunjuknya Pelaksana Harian Gubernur, Pelaksana Harian Bupati, dan Pelaksana Harian Walikota; dan dilantiknya Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.¹²

¹¹ Pasal 1 angka 5 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota

¹² Pasal 7 ayat (2) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur

Kemudian, Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 diubah dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018. Permendagri yang baru ini mengubah nama jabatan yang semula Pelaksana Tugas menjadi Pejabat Sementara. Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 menyatakan, “Pejabat Sementara adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.”

Selain itu, pada Permendagri terbaru juga terdapat perubahan pada tugas dan wewenang dari Pejabat Sementara yakni sebagai berikut:¹³ “a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.”

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pejabat Sementara berhak memperoleh fasilitas dan hak keuangan sesuai dengan ketentuan

dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota

¹³ Pasal 9 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri 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

peraturan perundang-undangan serta bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada menteri. Pada akhir masa jabatannya, Pejabat Sementara melakukan serah terima pelaksanaan tugas dengan menyerahkan nota pelaksanaan tugas kepada gubernur dan bupati/walikota atau penjabat gubernur dan penjabat bupati/walikota.

3. Telaah Perwujudan Kepastian Hukum

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, terdapat dua jenis jabatan yang bertugas mengisi jabatan kepala dan wakil kepala daerah. Ketika kepala daerah diberhentikan sementara tetapi tidak ada wakil kepala daerah, kepala daerah bersama dengan wakil kepala daerah menjalani masa tahanan, dan kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diakibatkan karena agenda Pilkada serentak 2024 maka diangkat seorang Penjabat Kepala Daerah. Sedangkan dalam kondisi kepala daerah dan wakil kepala daerah menjalani cuti di luar tanggungan negara diangkat seorang Pejabat Sementara.

Padahal, esensi dari dua jabatan tersebut adalah sama, yakni mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam waktu tertentu. Dua jenis jabatan tersebut juga ditetapkan melalui tahapan yang serupa, presiden mengangkat untuk tingkatan gubernur dan menteri mengangkat untuk tingkatan bupati/walikota.

Yang sedikit berbeda dari segi tahapan adalah adanya usulan dari menteri kepada presiden dalam memilih penjabat gubernur dan usulan gubernur kepada menteri dalam memilih penjabat bupati/walikota. Tahapan seperti demikian tidak ditemui dalam ketentuan yang mengatur tentang penetapan Pejabat Sementara. Dalam penunjukan Pejabat Sementara, secara langsung menteri berperan menunjuk pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, dan walikota dan wakil walikota.

Proses pengusulan dari perwakilan pemerintah daerah sangatlah penting pada era desentralisasi.

Pada hakikatnya, pemerintah daerah memperoleh transfer keuangan, politik dan administrasi dari pemerintah pusat pada saat desentralisasi.¹⁴ Artinya pemerintah daerah pasti lebih memahami kondisi, kebutuhan, dan kepentingan daerahnya dari pada pemerintah pusat. Adanya proses pengusulan juga membuat penetapan pejabat pengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini lebih demokratis karena pemerintah daerah memiliki ruang untuk mengutarakan aspirasi dan kebutuhannya.¹⁵

Perbedaan jenis jabatan ini menimbulkan ketidakpastian dari segi hak, kewajiban, wewenang, serta tugasnya. Apalagi peraturan hukum yang berlaku saat ini belum mengatur secara lengkap (*incomplete norm*) terkait segala aspek yang menyangkut penetapan pejabat pengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Berdasarkan analisis, hanya jabatan Pejabat Sementara yang telah diatur secara eksplisit terkait tugas dan wewenangnya yakni di dalam Pasal 9 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018. Sedangkan Penjabat Kepala Daerah belum memiliki peraturan pelaksana sama sekali. Padahal, Pasal 86 ayat (6) UU Pemerintahan Daerah telah menyatakan secara jelas bahwa mengenai persyaratan dan masa jabatan penjabat gubernur dan penjabat bupati/walikota diatur dalam peraturan pemerintah dan Pasal 13 ayat (1) huruf b UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pendelegasian wewenang harus diatur dalam suatu peraturan yang sifatnya lebih teknis dan konkrit seperti peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (Perpes), atau peraturan daerah (Perda).

Fungsi peraturan pelaksana adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum. Kepastian hukum adalah salah satu tujuan hukum. Kepastian hukum berarti adanya perangkat hukum yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang

¹⁴ Dinoroy Marganda Arironang, *Op. Cit.*, hlm 42.

¹⁵ Muhammad Mujtaba Habibi, “Analisis Pelaksanaan Desentralisasi dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28, No. 2, 2015, hlm 122.

sehingga terjamin hak dan kewajiban warga negaranya dan mencegah tindakan sewenang-wenang.¹⁶ Dapat dikatakan telah terwujud suatu kepastian hukum apabila terdapat peraturan yang telah diundangkan secara tertulis dan mengatur suatu hal dengan logis dan pasti.¹⁷ Kepastian hukum dapat memberikan perlindungan bagi pencari keadilan karena mereka bisa memperoleh suatu yang diharapkan dalam kondisi tertentu.¹⁸ Dengan tidak adanya peraturan pelaksana terkait penempatan pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota maka akan menimbulkan ketidakpastian dalam hal syarat dan masa jabatan pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota.

Contohnya terkait pejabat yang berhak mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dari seluruh ketentuan yang mengatur tentang pejabat pengisi apabila kepala daerah terjerat kasus hukum dan tidak ada wakil kepala daerah atau dua-duanya terjerat kasus hukum, tidak ada ketentuan yang mengatur pejabat dari golongan mana yang berhak mengisi kekosongan tersebut. Namun, jika melihat ketentuan pejabat pengisi ketika kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang cuti di luar tanggung jawab negara, secara jelas di dalam definisi Pejabat Sementara tertulis bahwa pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang berhak mengisi kekosongan jabatan tersebut.

Persyaratan sangatlah penting untuk menjamin kualitas pejabat yang ditetapkan menjadi pejabat pengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Mengingat tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah sangatlah berat maka proses seleksi yang berdasarkan sistem

merit (kualitas, kompetensi, dan kinerja) perlu diterapkan dalam seleksi ini. Akan tetapi, jika tidak ada ketentuan yang mengatur demikian dapat dikatakan bahwa penetapan pejabat pengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil daerah tidak demokratis.

Proses penetapan pejabat yang bertugas mengisi jabatan kepala daerah sangatlah tertutup. Tidak ada satu pun ketentuan yang menjamin adanya keterbukaan, transparansi, dan akuntabilitas. Padahal, administrasi pemerintahan diseleenggarakan berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁹ Pada praktiknya pun pejabat yang ditunjuk bertugas melayani masyarakat. Akan tetapi, jika proses seleksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku justru nampak tertutup maka tidak ada jaminan bagi masyarakat untuk memperoleh pemimpin yang berkualitas.

Lebih parahnya lagi adalah tidak semua peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah turut mengatur tentang mekanisme pertanggungjawaban atau penyerahan laporan pelaksanaan tugas. Tahapan ini diperlukan untuk mengetahui keputusan atau tindakan dari Pejabat Sementara sesuai dengan kewenangannya, Pejabat Sementara taat atau tidak terhadap persyaratan atau prosedur dalam pembuatan keputusan atau tindakan, dan supaya pejabat selanjutnya dapat mengetahui permasalahan dan potensi yang ada di daerahnya. Seperti yang diungkapkan oleh Pejabat Sementara Kabupaten Purworejo Yuni Astuti saat menyerahkan nota pelaksanaan tugas, dia berharap Kabupaten Purworejo dapat mengoptimalkan tiga proyek strategis nasional.²⁰

Pasal 69 dan 70 UU Pemerintahan Daerah menyatakan, “Kepala daerah mempunyai kewa-

¹⁶ Nyoman Gede Remaja, “Makna Hukum dan Kepastian Hukum”, *Jurnal Kertha Widya*, Vol. 2, No. 1, 2014, hlm 2.

¹⁷ Daulat Nathanael Banjarnahor dan Firinta Togatorop, “Telaah Pemilihan Umum Elektronik (*E-Voting*) dalam Perspektif Kepastian Hukum sebagai Perwujudan Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 6, No. 1, Juni 2022, hlm 5.

¹⁸ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, “Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum”, *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1, Juli 2019, hlm 14.

¹⁹ Pasal 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²⁰ Pemkab Purworejo, “Serahkan Nota Pelaksanaan Tugas, Yuni Astuti Selesaikan Tugasnya Sebagai Pjs Bupati”, Serahkan Nota Pelaksanaan Tugas, Yuni Astuti Selesaikan Tugasnya Sebagai Pjs Bupati - Pemerintah Provinsi Jawa Tengah (jatengprov.go.id), diakses 5 Maret 2023.

jiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada menteri setiap satu tahun sekali”. Pada Pasal 72 UU Pemerintahan Daerah juga mengatur bahwa ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah turut disampaikan kepada masyarakat oleh kepala daerah. Apabila kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban ini maka akan mendapat sanksi dari menteri berupa teguran tertulis sebagaimana tertulis dalam Pasal 73 UU Pemerintahan Daerah.

Ketentuan semacam ini hanya ditemui dalam Permendagri Pasal 10A ayat (2) Nomor 1 Tahun 2018 bahwa Pejabat Sementara menyerahkan Nota Pelaksanaan Tugas pada saat berakhir masa tugasnya kepada gubernur dan bupati/walikota, atau pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota. Sementara dalam ketentuan tentang pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota tidak ditemukan demikian. Ini menimbulkan permasalahan karena pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota memiliki masa jabatan lebih lama dari pada Pejabat Sementara yakni dapat menjabat selama lebih dari satu tahun pada saat kepala daerah terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan dan menunggu terpilihnya kepala daerah definitif melalui Pilkada serentak. Semakin lama masa jabatan tentu semakin banyak kesempatan untuk membuat suatu keputusan atau tindakan. Maka dari itu, mekanisme pertanggungjawaban atau penyerahan laporan pelaksanaan tugas juga perlu diterapkan kepada pejabat gubernur dan pejabat bupati/walikota.

D. Simpulan

Berdasarkan analisis terhadap data yang dikumpulkan melalui penelitian ini maka penulis simpulkan sebagai berikut:

1. Mekanisme yang tepat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diisi adalah pendelegasian wewenang (*delegation of authority*) secara

subordinatif yakni dari pejabat/badan yang lebih tinggi ke badan dan/atau pejabat yang lebih rendah kedudukannya. Dalam hal ini, presiden atau menteri menetapkan pejabat pengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya/setingkat untuk jabatan gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk jabatan bupati/walikota. Terdapat dua jenis jabatan yang bertugas mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yakni Penjabat Kepala Daerah dan Pejabat Sementara.

Pengaturan terkait Penjabat Kepala Daerah dan Pejabat Sementara berada pada undang-undang yang terpisah, yakni UU Pemerintahan Daerah dan UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam dua undang-undang tersebut belum mampu mewujudkan kepastian hukum karena masih mengatur secara parsial dan inkonsisten. Seperti ketiadaan peraturan mengenai pengusulan dari perwakilan pemerintah daerah, persyaratan dan masa jabatan, hingga pertanggungjawaban.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Penerbit Kencana, Jakarta.

Putera Astomo, 2014, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktik*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm 121.

Artikel Jurnal

Abdullah Almeer Syahqeel Bawamenewi dan Budiman Sinaga, “Kajian Hukum terhadap Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Konstitusi Indonesia”, *Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law*, Vol. 1, No. 1, Mei 2022.

Daulat Nathanael Banjarnahor dan Firinta Togatorop, “Telaah Pemilihan Umum Elektronik (E-Voting) dalam Perspektif Kepastian Hukum sebagai Perwujudan Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 6, No. 1, Juni 2022, hlm 5.

Dinoroy Marganda Aritonang, “Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1, Maret 2016.

Ro’is Alfauzi dan Orien Effendi, “Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme di Negara Demokrasi”, *Jurnal Politika*, Vol. 7, No. 2, Juli-Desember 2020.

Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, “Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum”, *Jurnal Crepido*, Vol. 1, No. 1, Juli 2019.

Moh. Iskandar Mardani, “Pelimpahan Wewenang Bupati dalam Otonomi Daerah (Kajian Pelimpahan Kewenangan Delegatif Bupati Kepada Camat di Kabupaten Parigi Moutong Propinsi Sulawesi Tengah)”, *Jurnal Academica*, Vol. 3, No. 1, Februari 2011.

Muhammad Mujtaba Habibi, “Analisis Pelaksanaan Desentralisasi dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten”, *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 28, No. 2, 2015.

Nyoman Gede Remaja, “Makna Hukum dan Kepastian Hukum”, *Jurnal Kertha Widya*, Vol. 2, No. 1, 2014.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Bagir Manan, 1990, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

Internet

Pemkab Purworejo, “Serahkan Nota Pelaksanaan Tugas, Yuni Astuti Selesaikan Tugasnya Sebagai Pjs Bupati”, Serahkan Nota Pelaksanaan Tugas, Yuni Astuti Selesaikan Tugasnya Sebagai Pjs Bupati - Pemerintah Provinsi Jawa Tengah (jatengprov.go.id), diakses 5 Maret 2023.

CNN Indonesia, “290 Calon Petahana Maju Pilkada di 236 Daerah”, 290 Calon Petahana Maju Pilkada di 236 Daerah (cnnindonesia.com), diakses 5 Maret 2023.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota

Permandagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri 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