

TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DAERAH

Page | 1

Oleh : Masna Hayati
Pembimbing I : Gusliana HB., SH., M.Hum
Pembimbing II : Dodi Haryono, SH.,SH.,M.H
Email : masna_hayati@yahoo.com

Abstract

The implementation of regional autonomy significantly changed the status and the authority of head regional. Regional laws provide local areas an opportunity to take care of themselves. The governor plays an important roles in the government unfortunately, autonomy did not run smoothly. This position causes several problems such as many head region lodged the legal issues. As a result they have to be replaced by succesor or also known as acting Head of the Region. The aim of this research is to determine the procedures and the requirements acting head of replacement as well as the limitation and the authority of the succesor. It also proposes the consequences of exceeded the authority.

The results showed the term used succesor to replaced regional head (governor, regent, and mayor), when the regional head and regional deputy vacant in the same time, their authority are limited into 4 rules: ban staff moving, cancel the agreement issued by the officers before or issue a license contrary to the previous one, create a regional expansion and policy they are contrary to the previous developments and policy programs. When exceeded the authority is proven, the act of head region can be dismissed.

Keyword: Acting of head regional, authority, and legal consequences

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Cita negara Indonesia yang diwujudkan pendiri negara adalah suatu bangun negara kesatuan yang melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, yang pada prinsipnya mengedepankan kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah di Indonesia. Kebersamaan yang dikonstruksikan dalam bentuk keragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan konsep otonomi daerah.¹

Gagasan untuk menerapkan sistem otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bahkan telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen yang tertuang dalam Pasal 18 yang berbunyi "Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa".

¹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hal.10

Undang-Undang pertama tentang Otonomi Daerah pada masa reformasi diawali dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dari kedua Undang-Undang tersebut terdapat beberapa perubahan yang bersifat fundamental².

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional.³ Keberhasilan pemerintahan di daerah menentukan keberhasilan pemerintahan nasional. Namun pelaksanaan otonomi daerah tidak berjalan mulus begitu saja, posisi strategis justru bisa menimbulkan masalah. Terbukti 17 dari 33 provinsi di Indonesia dipimpin oleh kepala daerah yang terlibat masalah, banyaknya kepala daerah yang melakukan penyelewengan kekuasaan (*Abuse of power*) mengakibatkan kepala daerah tersebut berurusan dengan aparat hukum, ada yang terbukti sehingga dilakukan penahanan dan ada juga yang tidak. Kepala Daerah yang terbukti melakukan penyelewengan yang mengharuskannya menjalani proses hukum diberhentikan dan tidak bisa lagi menjalankan tugasnya selaku kepala daerah.

Pemberhentian kepala daerah definitif digantikan oleh kepala daerah yang bersifat sementara untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pengangkatan pejabat sementara menimbulkan beberapa permasalahan dalam aspek hukum, karena pejabat sementara berbeda dengan pejabat definitif. Dalam hal mekanisme penunjukan pejabat sementara saja jelas berbeda dengan pejabat definitif. Namun untuk menjalankan tugas yang telah dilimpahkan kepadanya, pejabat sementara tentu akan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat masyarakat, hal ini juga menimbulkan permasalahan yang timbul terkait berupa berwenang atau tidaknya pejabat sementara dalam membuat kebijakan-kebijakan tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah mengalami perubahan sebanyak tiga kali yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 dan yang terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Namun Peraturan Pemerintah tersebut tidak serta merta menghindarkan permasalahan seputar pejabat sementara Kepala Daerah.

Ada empat teori yang akan digunakan sebagai pisau analisa dalam tulisan ini:

- a. Teori Negara Hukum
 - a) Konsep negara hukum Kontinental

Istilah negara hukum di negara-negara Kontinental dikenal dengan *Rechtstaat*. Kemunculannya di benua Eropa tidak lepas dari reaksi adanya konsep negara polisi (*polizie staat*). *Polizie staat* berarti negara menjalankan keamanan dan ketertiban dan memenuhi seluruh

² Hari Sabarno, *op.cit.*, hal. 70

³ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta:2010, hal. 4

kebutuhan masyarakatnya. unsur-unsur utama dari konsep ini sebagai berikut:

- a) Mengakui dan melindungi hak asasi manusia (*gorendrechten*).
- b) Untuk melindungi hak asasi manusia, maka penyelenggaraan negara haruslah berdasarkan teori atau konsep trias politica (*scheiding van machten*).
- c) Dalam melaksanakan tugasnya pemerintah dibatasi dengan undang-undang (*wet matighiet van het bestuur*).
- d) Apabila dalam melaksanakan tugas pemerintah masih melanggar hak asasi, maka ada pengadilan administrasi yang mengadilinya (*adminitratif rechtspraak*).⁴

b) Konsep negara hukum Anglo Saxon

Konsep negara hukum anglo saxon sering disebut dengan *Rule of Law*. ada 3 unsur utama *Rule of Law* sebagai berikut:⁵

- a. *Supremacy of law*, yang memiliki kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
- b. *Equality before the law*, kesamaan kedudukan dimuka hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun status sebagai pejabat negara.
- c. *Constitution based on individual right*, konstitusi tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi, maka hal itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

c) Konsep negara hukum Komunis

Socialist Legality adalah suatu konsep yang dianut oleh negara-negara komunis/sosialis.⁶ *Socialist Legality* memberikan jaminan hak-hak dan kebebasan politik para warga negara, melindungi pekerja, hak-hak dan perumahan serta jaminan jasmani perorangan, dan kehidupan, kemuliaan dan reputasi mereka. Hanya dalam pelaksanaannya, terjadi ketimpangan, yang terjadi bukannya penegakan hak asasi manusia tetapi merupakan pereduksian hak asasi manusia. Kecenderungan ini dilatarbelakangi oleh semangat liberalisme yang bertumpu pada paham individualisme. Sebagai antitesanya memunculkan konsep *sosialist legality* yang mengedepankan kepentingan negara diatas segalanya, termasuk mengorbankan kepentingan individu.⁷

d) Konsep negara hukum Nomokrasi Islam

Nomokrasi adalah negara yang dijalankan berdasarkan al-Qur'an dan as-Sunnah. Negara ini telah muncul dengan berdirinya negara

⁴ Hasan Zaini Z, *Pengantar Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung:1974, hal. 154-155.

⁵ H. Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, cetakan pertama:1999, hal. 24.

⁶ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta:1980, hal. 18

⁷ *Ibid*, hal. 61

Madinah yang dipimpin oleh seorang Nabi Agung Muhammad Saw.⁸ Nomokrasi islam memiliki beberapa prinsip umum meliputi, prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dana perlindungan terhadap hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.⁹ Berbeda dengan konsep negara hukum lainnya, nomokrasi islam lebih menekankan adanya kesamaan antara hak individu dengan hak komunal. Prinsip-prinsip tersebut tercantum dalam al-Qur'an dan dijabarkan dalam sunnah Rasulullah.¹⁰

b. Teori Kewenangan

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Mengenai hal ini H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut: ¹¹

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya

c. Teori Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah menggunakan tiga asas yaitu, asas Desentralisasi, Tugas Pembantuan dan Dekonsentrasi.¹²

d. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri atas:

- a) Asas Kepastian Hukum
- b) Asas Keseimbangan
- c) Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan
- d) Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan
- e) Asas Motivasi Untuk Setiap Keputusan
- f) Asas Tidak Mencampur Adukan Kewenangan
- g) Asas Permainan Yang Layak (*fair play*)
- h) Asas Keadilan dan Kewajaran
- i) Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan Yang Wajar

⁸ M. Tahir Azhari, *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta: 1992, hal. 65.

⁹ *Ibid*, hal.64.

¹⁰ *Ibid*, hal. 66.

¹¹ *Ibid*, hal.105.

¹² Ini Kencana Syafi', *Sistem pemerintahan Indonesia*, Rineke Cipta , Jakarta: 1999, hal. 7

- j) Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan yang Batal
- k) Asas Perlindungan Atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi
- l) Asas Kebijaksanaan
- m) Penyelenggaraan Kepentingan Umum

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, terdapat tiga rumusan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah prosedur dan persyaratan pengangkatan pejabat kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- b. Bagaimana batas kewenangan pejabat kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- c. Apakah akibat hukum bagi pejabat kepala daerah yang melampaui batas kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah?

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui prosedur dan persyaratan pengangkatan pejabat kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- b. Untuk mengetahui batas kewenangan pejabat kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Untuk mengetahui akibat hukum bagi pejabat kepala daerah yang melampaui batas kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

B. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian/ pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan,¹³ karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama. Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum yang bertitik tolak dari bidang-bidang tata hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu.¹⁴

2. Metode dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan/ studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif (*legal research*) sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer yakni bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu :

¹³ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Jakarta: 2003, hal. 23.

¹⁴ *Ibid.* hal. 15.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
 - 5) Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - 6) Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer, yaitu:
- 1) Buku mengenai Undang-undang Dasar, pendapat-pendapat yang relevan dengan masalah yang diteliti serta data tertulis yang terkait dengan penelitian.
 - 2) Berbagai makalah, jurnal, surat kabar, majalah, dokumen dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.
- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan ensiklopedi.

3. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis *kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis.¹⁵ Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijumpai oleh teori-teori.¹⁶

C. Hasil dan Pembahasan

1. Prosedur dan Persyaratan Penetapan Penjabat Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut Gubernur, kepala daerah kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah kota disebut Walikota. Setiap kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota.

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

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta:1983, hal 32.

¹⁶ Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru: 2005, hal.20.

kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintah lokal yang terdapat dalam Negara kesatuan yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi.¹⁷

Pengisian jabatan kepala daerah sejatinya dilakukan secara demokratis melalui pemilihan berpasangan, artinya pemilihan langsung Kepala Daerah dan pasangannya Wakil Kepala Daerah. Disini terdapat suatu diskrepansi antara UUD 1945 dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004. UUD 1945 setelah amandemen menetapkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Kedudukan kepala daerah yang strategis mengakibatkan banyaknya kepala daerah terlibat masalah hukum yang memaksanya diberhentikan dari masa jabatannya. Untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan maka ditetapkan pengganti kepala daerah defenitif.

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 diberhentikan 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.¹⁸ Berdasarkan fungsi pengawasan Gubernur atas kabupaten/kota,¹⁹ pengusulan Penjabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri menjadi hak prerogatif Gubernur, sebagaimana Syamsurizal yang diusulkan Gubernur untuk ditetapkan sebagai Penjabat walikota Pekanbaru.

Untuk dapat diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah harus memenuhi syarat dan kriteria sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 pasal 132 ayat (1) "Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria:

- a. mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.

¹⁷ Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta:2011, hal. 80

¹⁸ Pasal 130 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

¹⁹ Dian Bakti Setiawan, *op.cit.*, hal. 171

- b. menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota.
- c. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

2. Batasan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah defenitif. Hal ini terbukti bahwa tidak ada peraturan yang membatasi kewenangan penjabat kepala daerah hingga lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Dengan berpedomankan Pasal 132 A ayat (1) terdapat pembatasan kewenangan penjabat kepala daerah sebagai berikut:

”Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

- a. Melakukan mutasi pegawai;

Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam perundang-undangan. Dalam sistem kepegawaian secara nasional, pegawai negeri sipil (PNS) memiliki posisi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa.²⁰ Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian diserahkan kepada daerah untuk dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Sebagai konsekuensi desentralisasi sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pusat dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk dilaksanakan oleh Pembina kepegawaian daerah.²¹

- b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Ateng Syafrudin izin bertujuan menghilangkan halangan sehingga suatu hal yang dilarang menjadi

²⁰ Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2011, hal. 206
hal. 212

²¹ *Ibid*, hal. 213

boleh. Dalam menerbitkan perizinan harus memenuhi lima unsur, yaitu: instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret serta prosedur dan persyaratan.²²

Penjabat kepala daerah dengan masa jabatan singkat yang hanya maksimal satu tahun menjadi satu alasan dilarangnya Penjabat kepala daerah untuk mengeluarkan perijinan, karena diterbitkannya suatu perizinan selalu dibarengi dengan batas waktu izin tersebut. Bagaimana jadinya jika izin yang dikeluarkan masih berlaku sedangkan Pejabat kepala daerah yang mengeluarkan perijinan tersebut telah habis masa jabatan dan digantikan pejabat kepala daerah yang baru, dan pejabat kepala daerah yang baru tidak sependapat dengan Penjabat sebelumnya mengenai perijinan tersebut. sudah pasti pihak yang diberikan izin merasa dirugikan yang pada akhirnya menimbulkan sederet persoalan.

- c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya;

Pemekaran daerah merupakan salah satu tipe dari pembentukan daerah. Secara filosofis tujuan pemekaran daerah terdapat dua kepentingan, yaitu pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.²³ Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, perihal pemekaran daerah diatur pada Pasal 4 ayat (3), (4) serta Pasal 5 ayat (1) sebagai berikut:

“Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”. Pada ayat (4) disebutkan bahwa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas maksimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Sementara, pada Pasal 5 ayat (1) disebutkan: “Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan”.

- d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Menurut Werf yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum.²⁴ Kebijakan pemerintah pusat bisa berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) dan lain-lain.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta:2006, hal. 201

²³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hal. 15

²⁴ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31304/4/Chapter%20II.pdf> diakses pada tanggal 13/01/2013

Sedangkan jika kebijakan pemerintah daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain sebagainya.

Setiap kebijakan mesti dipertanggungjawabkan, pertanggung jawaban kepala daerah defenitif dengan pejabat kepala daerah memiliki perbedaan, kepala daerah defenitif harus memberikan laporan bertanggungjawab kepada tiga pihak (pemerintah, DPRD, dan masyarakat) sedangkan pejabat kepala daerah hanya harus meyerahkan satu laporan pertanggungjawaban kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi pejabat gubernur, dan kepada menteri dalam Negeri bagi Pejabat Bupati / Walikota. Hal ini disebabkan cara perolehan wewenang seorang pejabat berbeda dengan pejabat defenitif. Kepala Daerah defenitif memperoleh kewenangan langsung dari rakyat yang dikenal dengan istilah perjanjian masyarakat yang dicetuskan J.J.Rosseau yang kemudian dikenal dengan nama pemilu di Indonesia untuk pemilihan Presiden dan pemilu-kada untuk pemilihan Kepala Daerah. Sedangkan Pejabat Kepala Daerah memiliki unsur politis dimana Menteri Dalam Negeri menetapkan Pejabat Bupati atau Walikota berdasarkan usulan gubernur dan penetapan Pejabat gubernur oleh Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri.²⁵ Sehingga kewenangan dan pertanggungjawabannya pun berbeda.

3. Akibat Hukum Bagi Pejabat Kepala Daerah yang Melampaui Batas Kewenangannya

Dari keempat hal yang menjadi batasan kewenangan Pejabat kepala daerah, perihal mutasi pegawai merupakan kasus yang paling sering terjadi,²⁶ di peringkat kedua adalah perihal pembatalan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, sedangkan perihal pemekaran daerah dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya memiliki peluang yang sangat kecil dapat dilakukan seorang Pejabat kepala daerah mengingat banyaknya persyaratan dan Pejabat kepala daerah bukanlah satu-satunya pengambil keputusan untuk kedua hal tersebut.

Penetapan Pejabat Gubernur oleh Presiden dan Pejabat Bupati/Walikota oleh Menteri Dalam Negeri memberikan makna bahwa Pejabat gubernur dapat diberhentikan oleh Presiden sedangkan Pejabat Bupati/Walikota dapat diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri. Kewenangan Pejabat kepala daerah dibatasi dengan empat hal berdasarkan Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

²⁵ Pasal 33 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005

²⁶ Pejabat Kepala Daerah yang melakukan mutasi, diantaranya:

- a. Mutasi 134 pegawai oleh Pejabat Walikota Syamsurizal,
- b. Mutasi yang dilakukan Nasruan selaku Pejabat (Pj) Bupati Empat eselon II di masa pemerintahan Sjafei Kahar di Buton,
- c. 16 Pejabat eselon IIB yang dikukuhkan dalam surat keputusan pejabat Bupati Flotim

a. Melakukan mutasi pegawai

Mutasi pegawai merupakan kasus yang sering kali muncul. Bahkan hampir disetiap pergantian kepemimpinan. Tidak saja terbatas pada pergantian kepala daerah hasil pemilu namun juga pergantian kepala daerah dengan penetapan pejabat kepala daerah. Sebagai contohnya mutasi pegawai yang dilakukan Syamsurizal²⁷ ketika ditetapkan sebagai pejabat walikota menggantikan Herman Abdullah yang telah habis masa jabatannya sedangkan pejabat yang baru belum dilantik.

Persoalan mutasi yang dilakukan pejabat kepala daerah yang hampir disetiap pergantian kepemimpinan dilakukan dengan memperhatikan segala persyaratan dan pertimbangan, namun secara tidak langsung hal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan pegawai bergantung pada kepala daerahnya (*like and dislike*). Maka tidak mengherankan berganti kepala daerah, berganti juga pejabat di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)-nya.

Penjabat kepala daerah bisa saja diberhentikan dari jabatannya jika terbukti mengeluarkan keputusan ataupun kebijakan yang berada diluar batas kewenangannya. Namun tidak begitu halnya dengan konsekuensi dari keputusan atau kebijakan yang diambilnya semasa menjabat, sebagai contohnya mutasi pegawai. Diberhentikannya pejabat kepala daerah tidak serta merta mengembalikan pegawai yang dimutasikan tersebut kembali ke posisi semula. Jika pegawai yang dimutasikan tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena merasa dirugikan terkait keputusan pejabat kepala daerah tersebut, proses hukumnya tetap berjalan sekalipun Pejabat yang mengeluarkan keputusan pemutasian tersebut telah diberhentikan.

b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya.

Maksimal waktu satu tahun jabatan seorang Pejabat kepala daerah akan berpengaruh terhadap izin yang dikeluarkannya, karena kewenangan mengeluarkan perijinan tersebut melekat pada jabatan bukan pada individu pemikul jabatan.

c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya.

Kebijakan tentang pemekaran daerah bisa menimbulkan dampak yang sangat besar, karena pemekaran suatu daerah bukan sekedar mengesahkan daerah baru, namun konsekuensi-konsekuensi lainnya akan menyusul. Pemekaran suatu daerah kadangkala dapat menimbulkan konflik kepentingan dan konflik horizontal antar masyarakat yang pro dan kontra atas pemekaran daerah tersebut. disisi lain pemekaran daerah berimplikasi terhadap pengisian pejabat, pengisian perangkat daerah, kepegawaian daerah, pembentukan lembaga-lembaga penegak hukum.²⁸

²⁷ <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/249670-dievaluasi--mutasi-134-pejabat-pekanbaru>

²⁸ Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hal 78

Terdapat tiga syarat pemekaran daerah yaitu: syarat administratif, syarat teknis dan syarat fisik kewilayahan bukan sekedar syarat formalitas semata, namun juga menjadi panduan dapat tidaknya suatu daerah dilakukan pemekaran. Ketidakmampuan pengambil kebijakan dalam menjadikan syarat ini sebagai panduan pemekaran daerah, menjadikan penyalahgunaan wewenang dalam pemekaran daerah dengan pertimbangan subjektif pasti akan meningkat. Bahkan penggunaan tekanan publik dan ancaman akan mengganggu kesinambungan jalannya pemerintahan daerah sendiri.²⁹

- d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya

Larangan terakhir bagi pejabat kepala daerah adalah membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya akan menimbulkan akibat hukum, karena tidak semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah berlaku untuk rentang waktu yang singkat bisa saja kebijakan yang diambil seorang pejabat tidak dapat dilaksanakan karena habisnya masa jabatan yang maksimal satu tahun, yang mana nantinya akan berdampak terhadap laporan pertanggungjawaban.

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum karena Indonesia merupakan Negara hukum, maka perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate dan justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Pejabat merupakan pejabat pengganti kepala daerah defenitif ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan. Pejabat Gubernur ditetapkan oleh Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri sedangkan Pejabat Bupati/Walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur dengan pertimbangan DPRD. Namun usulan Pejabat Bupati/Walikota oleh Gubernur serta Pejabat Gubernur atas usulan Menteri Dalam Negeri yang tidak dibarengi dengan rentang waktu. Untuk dapat diajukan sebagai Pejabat kepala daerah harus berstatuskan Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Pejabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Pejabat Bupati/Walikota serta melampirkan Daftar Penilaian Pelaksanaan

²⁹ Hari Sabarno, *op.cit.*, hal. 192

Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

- b. Kewenangan pejabat kepala daerah dibatasi dengan empat hal, yaitu larangan melakukan mutasi pegawai, membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Batasan kewenangan tersebut dapat disampingkan dengan adanya persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri. Namun ketentuan untuk memperoleh persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Cara perolehan kewenangan Pejabat Kepala Daerah yang berbeda dengan Kepala daerah defenitif berdampak terhadap bentuk pertanggungjawabannya. Kepala Daerah defenitif menyampaikan pertanggungjawabannya kepada DPRD, kepada masyarakat dan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati atau Walikota. Sedangkan pejabat kepala daerah menyampaikan pertanggungjawabannya hanya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk pejabat Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk pejabat Bupati atau Walikota.

2. Saran

- a. Prosedur penetapan Pejabat Bupati/Walikota atas usulan Gubernur dan Pejabat Gubernur atas usulan Menteri Dalam Negeri yang tidak dibarengi dengan rentang waktu untuk pengajuan usulan penetapan memerlukan ada peraturan yang mengaturnya.
- b. Ketidakjelasan batas kewenangan pejabat kepala daerah dengan kepala daerah defenitif menyebabkan pejabat kepala daerah bertindak dan berbuat sebagaimana kepala daerah defenitif. Revisi Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 sangat diharapkan agar ada aturan yang jelas dan tegas mengenai batas kewenangan pejabat kepala daerah. Dan Hendaknya terdapat standar yang jelas Menteri Dalam Negeri menerbitkan perijinan tertulis yang memperbolehkan seorang pejabat kepala melampaui batas kewenangannya.
- c. Himbauan kepada Pejabat Kepala Daerah agar berhati-hati dalam pengambilan kebijakan bersifat strategis yang cenderung menimbulkan polemik sehingga mengganggu ketertiban pemerintahan daerah.

E. Daftar Pustaka

- Adji, Oemar Seno, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta
- Azhari, Tahir, 1992, *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta
- Harahap, Zairin, 2008, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- J. Kaloh, 2010, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Rasyad, Aslim, 2005, *Metode Ilmiah; Persiapan Bagi Peneliti*, UNRI Press, Pekanbaru.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sabarno, Hari, 2008, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika.
- Sabon, Max Boli, 2011, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atma Jaya, Jakarta
- Setiawan, Dian Bakti, 2011, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta.
- Soekanto, Sarjono, dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- Sunarno, Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syafi', Inu Kencana, 1999, *Sistem pemerintahan Indonesia*, Rineke Cipta, Jakarta
- Thaib, Dahlan, 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta
- Zaini, Hasan, 1974, *Pengantar Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Website:

Page | 15

<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/249670-dievaluasi--mutasi-134-pejabat-pekanbaru>

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31304/4/Chapter%20II.pdf> diakses pada tanggal 13/01/2013

www.oxpdf.com