

**KEWENANGAN PEJABAT SEMENTARA (PJS)
GUBERNUR DALAM MENETAPKAN
KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA¹
Oleh: Mario Ferdinandus Manengkey²**

ABSTRAK

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Negara menjamin setiap warga negara untuk bisa menjalankan hidupnya secara bebas dengan berbagai aturan dan dilindungi secara hukum karena cita-cita kita dalam bernegara adalah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Hukum yang mengatur kehidupan bernegara menuntut adanya pemimpin yang menjalankan tugas kekuasaan negara dalam memerintah. Dalam sistem tata negara Indonesia, diatur bahwa jika salah seorang Kepala Daerah atau pemimpin instansi tertentu berhalangan untuk dapat menjalankan tugasnya, maka yang akan menjalankan tugas Kepala Daerah adalah pelaksana tugas harian atau pejabat sementara kepala daerah (PJS). Berdasarkan uraian tersebut di atas, yang melatarbelakangi permasalahan dalam penulisan ini ialah bagaimanakah Kewenangan Kepala Daerah sebagai Pejabat Sementara dalam menetapkan keputusan Tata Usaha Negara serta bagaimanakah perbedaan Kewenangan Kepala Daerah Defenitif dan Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian hukum normatif ini mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi acuan perilaku setiap orang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah, menjelaskan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang: memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengajukan

rancangan Perda; menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perbedaan kewenangan kepala daerah defenitif dan pejabat sementara kepala daerah dalam menetapkan keputusan tata usaha negara adalah bahwa dalam beberapa hal, seorang pejabat sementara tidak dapat menjalankan secara penuh kewenangan secara teknis dalam sistem pemerintahan tanpa persetujuan dari menteri dalam negeri. Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa Kewenangan Kepala Daerah Sebagai pejabat sementara Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang adalah untuk menjalankan tugas kepala daerah jika telah dilantik oleh menteri dalam negeri. Perbedaan kewenangan kepala daerah defenitif dan pejabat sementara kepala daerah dalam menetapkan keputusan tata usaha negara adalah bahwa dalam beberapa hal, seorang pejabat sementara tidak dapat menjalankan secara penuh kewenangan secara teknis dalam sistem pemerintahan tanpa persetujuan dari menteri dalam negeri.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum.³ Negara menjamin setiap warga negara untuk bisa menjalankan hidupnya secara bebas dengan berbagai aturan dan dilindungi secara hukum karena cita-cita kita dalam bernegara adalah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.⁴ Hukum yang mengatur kehidupan bernegara menuntut adanya pemimpin yang menjalankan tugas kekuasaan negara dalam memerintah.

Pemimpin pada dasarnya memiliki wewenang yang diatur dalam sistem per-

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Leonard S.

Tindangen, SH, MH; Lendy Siar, SH, MH; Dr. Joula Agouw, SH, MH.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat. NIM. 100711018

³ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

⁴ Gunawan Sumodiningrat, *Membangun Perekonomian Rakyat*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 3.

Undang-undangan. Karena Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi, dan Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Maka setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemda dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan per-Undang-undangan (legalitet beginselen). Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum belanda, karena ke-dua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan konsep hukum privat sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja.⁵ Dalam konteks pemerintahan daerah, wewenang adalah sebuah tema penting yang perlu dikaji dalam konteks proses menjalankan tugas kedaerahan oleh kepala daerah dan jajarannya.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada

strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Pertanyaannya adalah bagaimana jika gubernur mengalami hambatan atau halangan dalam waktu tertentu untuk menjalankan tugasnya? Siapakah yang akan menjalankan roda pemerintahan daerah sementara ketika sang kepala daerah tidak bisa memimpin dengan alasan tertentu?

Dalam sistem tata negara Indonesia, diatur bahwa jika salah seorang Kepala Daerah atau pemimpin instansi tertentu berhalangan untuk dapat menjalankan tugasnya, maka yang akan menjalankan tugas Kepala Daerah adalah pelaksana tugas harian atau pejabat sementara kepala daerah (PJS). Dalam kenyataannya, sering dijumpai bahwa praktek menjalankan tugas oleh pelaksana tugas atau pelaksana jabatan sementara Kepala Daerah ini sudah terjadi di beberapa daerah yang mengalami kekosongan kepemimpinan dengan berbagai alasan; ada yang karena kasus hukum, ada juga yang karena pensiun, atau meninggal dalam jabatan. Sisa masa jabatannya diemban oleh pelaksana tugas atau pelaksana jabatan Kepala Daerah atau lebih dikenal dengan Pejabat Sementara (PJS).

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah Kewenangan Kepala Daerah sebagai Pejabat Sementara dalam menetapkan keputusan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimanakah perbedaan Kewenangan Kepala Daerah defenitif dan Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara?

C. METODE PENULISAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan kualitatif.⁶ Penelitian hukum normatif ini mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi acuan perilaku setiap

⁵ H. Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo), hlm. 56-57.

⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kulitatif, Kuantitatif dan R&D*, (Bandung: Alfa Beta, 2009), hlm. 9.

orang. Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga pembuat perundang-undangan (Undang-Undang Dasar), Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (judge made law), serta norma hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkompeten (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan Rancangan Undang-Undang), oleh karena itu, penulisan hukum normatif ini disebut juga penelitian hukum teoritis/dogmatik, karena tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum.

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Kepala Daerah Sebagai Pejabat Sementara Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara

1) Penyelenggara Pemerintahan

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.⁷

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.⁸ Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

⁷Bdk. *Ibid.*, hlm. 146.

⁸ Bdk. Pasal 18 (a), UUD 1945, Redaksi Interaksara, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*, (Tangerang: Interaksara), hlm. 22-23.

Daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menjalankan otonomi. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena pengelolaan keuangan dan perekonomian daerah banyak tergantung kepada pemerintah, maka sikap dan tingkah laku elit politik sebagai pihak yang bermain di dalam arena politik nasional mempunyai pengaruh yang tidak bisa diabaikan, baik di dalam proses perekonomian, maupun di dalam poses pembangunan.⁹

2) Perangkat Daerah

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.¹⁰

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat

⁹ Bdk. Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia, Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 93-94.

¹⁰ Bdk. Redaksi Citra Umbara, *Penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, Tentang OTODA 2004-2013, Ibid.*, hlm. 148-149.

daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b). menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan (d). menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

Tugas dan Wewenang Kepala Daerah dan Pejabat Sementara Kepala Daerah

Kepala Daerah Gubernur/Bupati/Walikota diangkat dan dipilih oleh rakyat di daerah/wilayahnya. Setelah terpilih oleh rakyat, Gubernur diangkat dengan SK. Presiden dan dilantik oleh Mendagri melalui Rapat Paripurna DPRD Provinsi, sedangkan Bupati/Walikota

diangkat dengan SK. Mendagri dan dilantik oleh Gubernur melalui Rapat Paripurna DPRD Kab/Kota.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Paragraf Kedua, pasal 25, Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menjelaskan bahwa Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:¹¹

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban kepala daerah dan wakilnya antara lain sebagaimana termuat dalam pasal 27, yakni: memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; meningkatkan kesejahteraan rakyat; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; melaksanakan kehidupan demokrasi; menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah; menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan

¹¹ Sentosa Sembiring, 2010, *Pemerintahan Daerah (PEMDA)*, (Bandung: Nuansa Aulia), hlm.15-16.

semua perangkat daerah; menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas, kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk: memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah ini disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan ini digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2011 tentang penyelenggaraan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah Provinsi, penyelenggaraan tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah antara lain:¹²

(1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan meliputi: a. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan; b. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan; c. koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan; d. koordinasi dalam penyusunan, pelaksanaan, dan pengendalian serta evaluasi RPJPD, RPJMD, dan RKPd kabupaten dan kota agar mengacu pada RPJPD, RPJMD, dan RKPd provinsi serta RPJPN, RPJMN, dan RKP serta kebijakan pembangunan nasional yang ditetapkan oleh

Pemerintah; dan e. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota; pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi; memelihara stabilitas politik; dan menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

(2) Selain melaksanakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Perbedaan Kewenangan Kepala Daerah Definitif Dan Pejabat Sementara Kepala Daerah Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara

1) Wewenang Memutus Kepala Daerah
Kepala Daerah Gubernur/Bupati/Walikota diangkat dan dipilih oleh rakyat di daerah/wilayahnya. Setelah terpilih oleh rakyat, Gubernur diangkat dengan SK. Presiden dan dilantik oleh Mendagri melalui Rapat Paripurna DPRD Provinsi, sedangkan Bupati/Walikota diangkat dengan SK. Mendagri dan dilantik oleh Gubernur melalui Rapat Paripurna DPRD Kab/Kota.

Tugas Kepala Daerah diatur dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, antara lain:¹³

1. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 dalam pelaksanaan tugasnya sebagai Kepala Daerah, Kepala Pemerintahan sekaligus mewakili pemerintahan pusat di daerah.
2. Melaksanakan amanat rakyat dengan memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai per-UU-an yang berlaku.
3. Bersama-sama DPRD Prov/Kab/Kota menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya.

¹²<http://bpp.depdagri.go.id/inde>. diambil pada tanggal 23 Februari 2013 pukul 17:31

¹³UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Media Massa.

4. Melaksanakan Peraturan Perundangan dan peraturan lainnya termasuk Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Mengangkat dan memberhentikan Kepala SKPD/Unit Kerja di lingkungannya.
6. Bertanggungjawab dan mewakili daerah didalam dan diluar pengadilan
7. Dan lain-lain

2) Wewenang memutus Pejabat Sementara Kepala Daerah

a. Tata Cara Penggantian Kepala Daerah dengan Pejabat Sementara/Pelaksana Tugas Kepala Daerah

Ketentuan tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah tertuang dalam **Pasal 24 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ("UU Pemda")** yang berbunyi:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.
- (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Mengenai istilah berhalangan tetap, dapat ditemukan dalam **Pasal 29 ayat (2) jo. Pasal 29 ayat (1) UU Pemda**, yaitu:

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.

(2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberhentikan karena:

- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap dimaksudkan sebagai menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya (**Penjelasan Pasal 29 ayat (2) huruf b UU Pemda**).

Berhalangan tetap oleh UU Pemda bukanlah meninggal dunia atau tersandung masalah korupsi. Namun alasan meninggal dunia maupun tersandung masalah korupsi termasuk hal-hal yang membuat kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti dari jabatannya (lihat **Pasal 29 ayat (1) huruf a** dan **Pasal 29 ayat (2) huruf f jo. Pasal 28 huruf d UU Pemda**).

Berdasarkan **Pasal 29 ayat (3) UU Pemda**, pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena meninggal dunia (sebagaimana dimaksud pada Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Pemda) diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD. Sedangkan jika Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, maka dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD (Pasal

31 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 126 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah – “PP 6/2005”). Yang dimaksud dengan "didakwa" adalah berkas perkaranya telah dilimpahkan ke pengadilan dalam proses penuntutan (**Penjelasan Pasal 31 ayat (1) UU Pemda**).

Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (**Pasal 34 ayat (3) UU Pemda**).

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah jika terbukti melakukan tindak pidana tersebut yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD (**Pasal 127 ayat (1) PP 6/2005**).

Presiden memproses pemberhentian berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, melalui usulan Menteri Dalam Negeri terhadap Gubernur atau wakilnya yang melakukan kesalahan (**Pasal 127 ayat (2) PP 6/2005**). Sedangkan jika yang terbukti bersalah adalah Bupati, Wakil Bupati, Walikota, atau Wakil Walikota, maka Menteri Dalam Negeri memproses pemberhentian tersebut, berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan/atau Wakil Walikota terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, melalui usulan Gubernur (**Pasal 127 ayat (3) PP 6/2005**).

Bupati, Gubernur atau keduanya diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, kita mengacu pada Pasal 131 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 49

Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah (“PP 49/2008”)

b. Perbedaan Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Daerah

Topik “pejabat sementara” (Pjs) Kepala Daerah banyak di perbincangan akhir-akhir ini karena faktor kinerja dan moralitas kepala daerah di Indonesia yang akhir-akhir ini banyak diperbincangkan di media-media nasional dan media-media daerah. Beberapa dekade terakhir ini banyak dijumpai bahwa kepala daerah mengalami banyak konflik hukum yang menyeret mereka ke meja hijau. Adapun kasus-kasus yang menyebabkan hal ini terjadi dan penting untuk dibahas adalah karena kepala daerah terlibat kasus-kasus hukum, meninggal dalam tugas, atau tidak mampu lagi menjalankan tugas karena pelanggaran atas Pancasila dan UUD 1945.

Hal ini menyebabkan sehingga adanya peraturan pemerintah mengenai pemberhentian kepala daerah. Dalam konteks itu, maka muncul apa yang dikenal dengan pejabat sementara atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Pertanyaannya adalah: apa sajakah yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat sementara kepala daerah dalam menjalankan tugasnya? Siapa yang memiliki kewenangan mengangkat pejabat sementara kepala daerah? Terhadap pertanyaan kedua ini, kita bisa mengetahui bahwa berdasarkan Pasal 29 ayat (3) UU Pemda, pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena meninggal dunia (sebagaimana dimaksud pada Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Pemda) diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD. Sedangkan jika Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, maka dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD (Pasal 31 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 126 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan,

dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah – “PP 6/2005”).

Kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 34 ayat (3) UU Pemma).

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terbukti melakukan tindak pidana tersebut yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD (Pasal 127 ayat (1) PP 6/2005). Jika yang terbukti bersalah tersebut adalah Gubernur atau wakil Gubernur, Presiden memproses pemberhentian berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, melalui usulan Menteri Dalam Negeri (Pasal 127 ayat (2) PP 6/2005).

Pertanyaan pertama, yakni yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pelaksana tugas kepala daerah adalah, berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan pelaksana tugas adalah atas instruksi presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pelaksana tugas tetap mengikuti aturan yang berlaku. Dalam hal apa sajakah pejabat sementara dapat memiliki wewenang penuh? Apakah semua tugas kepala daerah? Ataukah hanya sebagian tugas saja dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah?

Secara teoritis, wewenang seorang pejabat publik dapat dibedakan menjadi dua macam:

- 1) bersifat atributif (orisinil), yakni wewenang yang diberikan secara langsung oleh peraturan perundang-undangan; dan
- 2) bersifat non-atributif (non-orisinil), yakni wewenang yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari pejabat lain.

Hal yang ke-2) ini, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam pula yaitu mandat dan delegasi. Pelimpahan wewenang secara mandat bermakna bahwa yang beralih hanya sebagian wewenang saja. Oleh karenanya pertanggungjawaban tetap pada mandans. Sedang dalam pelimpahan wewenang secara delegasi, maka yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans. Oleh karenanya yang bertanggungjawab sepenuhnya adalah delegataris.

Bagaimana membaca wewenang pejabat sementara kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah? Hal ini tentu saja ditentukan berdasarkan surat keputusan presiden atas usul menteri dalam negeri untuk bukan hanya sekedar “melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan”, namun lebih luas dari hal itu ia “memikul tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan” di daerah.

Jika dibanding dengan rumusan Pasal 34 ayat (1) UU No. 32/2004 jo Pasal 130 ayat (1) PP No. 6/2005 yang berbunyi “Apabila kepala daerah diberhentikan sementara ..., wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Kata kunci UU adalah “melaksanakan tugas dan kewajiban”.

Undang-undang, PP, dan Keputusan presiden, ini menjelaskan bahwa jika dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki pejabat sementara kepala daerah bukan sekedar bersifat atributif, namun oleh Presiden dan Mendagri dilimpahi wewenang secara delegatif. Ini bermakna bahwa setelah dikeluarkannya keputusan pelaksana tugas oleh presiden dan atau mendagri, maka yang ditunjuk sebagai pelaksana tugas kepala daerah memikul seluruh beban tanggungjawab pemerintahan sekaligus bertanggungjawab jika menyimpang dari batas-batas wewenangnya sebagai pejabat sementara kepala daerah.

Kata kunci “melaksanakan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan”, sejatinya kewenangan pejabat sementara kepala daerah adalah akan meng-cover tugas dan wewenang sebagai “kepala daerah”. Berarti cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan

wewenang kepala daerah. Jadi, dilihat dari tugas dan kewenangannya, pelaksana tugas kepala daerah adalah kepala daerah, meski dengan embel-embel "Pjs". Dalam posisi yang demikian, secara normatif tugas dan wewenang Pejabat Sementara Kepala Daerah sesuai Pasal 25 UU No. 32/2004 adalah:

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. mengajukan rancangan Perda;
3. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan
7. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Patut diingat, bahwa tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan pelaksana tugas kepala daerah. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan itu adalah:

1. melakukan mutasi pegawai;
2. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
4. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Empat larangan itu diatur dalam Pasal 132A ayat (1) PP No. 49/2008 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 6/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.¹⁴ Akan

tetapi, menurut ayat (2)-nya disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari presiden dan atau Mendagri selaku delegans.

c. Dasar Hukum

Dasar hukum pengaturan tentang tata cara pengangkatan kepala daerah dan pejabat sementara kepala daerah secara yuridis diatur dalam dua hal berikut:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005, diubah yang kedua kalinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007, diubah ketiga kalinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, dan terakhir kalinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Kepala Daerah Sebagai pejabat sementara Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang adalah untuk menjalankan tugas kepala daerah jika telah dilantik oleh menteri dalam negeri. Adapun wewenang pejabat sementara kepala daerah sesuai dengan sesuai Pasal 25 UU No. 32/2004 Tentang Pemda adalah: memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengajukan rancangan Perda; menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun dan mengajukan

¹⁴Peraturan Pemerintah ini telah direvisi dengan PP No. 49 tahun 2008, dan PP No. 78 Tahun 2012 Tentang

Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Perbedaan kewenangan kepala daerah definitif dan pejabat sementara kepala daerah dalam menetapkan keputusan tata usaha negara adalah bahwa dalam beberapa hal, seorang pejabat sementara tidak dapat menjalankan secara penuh kewenangan secara teknis dalam sistem pemerintahan tanpa persetujuan dari menteri dalam negeri. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan oleh pejabat sementara Kepala Daerah adalah: 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. Empat larangan itu diatur dalam Pasal 132A ayat (1) PP No. 49/2008 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 6/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

B. Saran

1. Polemik seputar wewenang pejabat sementara Kepala Daerah dalam pengambilan keputusan Tata Usaha Negara, maka sangat diperlukan penguatan tugas pejabat sementara Kepala Daerah dengan sosialisasi lewat media-media lokal agar masyarakat juga memahami akan tugas pejabat sementara kepala daerah yang adalah

sama dalam banyak hal, khususnya dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat.

2. Pejabat sementara memiliki wewenang yang sah menurut undang-undang dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah sebagaimana kepala daerah, maka setiap pejabat sementara yang ditentukan perlu juga memiliki kemampuan yang profesional dalam bidang urusan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Marbun, S.T. dan Moh. Mahfud, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: Liberty, 2000).
- Sadjijono, H., Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2011).
- Sanit, Arbi, Sistem Politik Indonesia, Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010).
- Sembiring, Sentosa, Pemerintahan Daerah (PEMDA), (Bandung: Nuansa Aulia, 2010).
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta Universita: Indonesia, 1986).
- Sutiyoso, Bambang, Reformasi Keadilan dan Penegakkan Hukum Di Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, 2010).
- Sugiyono, Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan R&D, (Bandung: Alfa Beta, 2009).
- Sumbu, Telly, Dkk., Kamus Umum Politik dan Hukum, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010).
- Sumodiningrat, Gunawan, Membangun Perekonomian Rakyat, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011).
- Syarief, Elza, Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan, (Jakarta: Gramedia, 2012).
- Redaksi Citra Umbara, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, Tentang OTODA 2004-2013, (Bandung: Citra Umbara, 2013).
- Redaksi Interaksara, Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat, (Tangerang: Interaksara).

UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Media Massa.

<http://bpp.depdagri.go.id/inde>. diambil pada tanggal 23 Februari 2013 pukul 17:31

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt52dbe81ce35e9/tata-cara-penggantian-jika-kepala-daerah-dan-wakilnya-berhalangan-tetap>

<http://wuriantos.blogspot.com/2011/11/antara-pelaksana-tugas-pelaksana-harian.html>

<http://mutakbir.blogspot.com/2013/03/perbedaan-plt-plhpjps.html>

<http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20091001175618AAx7Ljv>