

BAB III

Pembahasan

3.1. Kedudukan Hukum Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia

Selama ini, peran dan fungsi Wakil Kepala Daerah sering dipertanyakan, hal ini tidak lepas dari banyaknya kritikan terhadap kinerja wakil kepala daerah, serta banyaknya perpecahan atau pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Wakil kepala daerah merupakan pejabat dalam struktur pemerintahan daerah, namun keberadaannya sampai saat ini masih menjadi polemik dengan asumsi bahwa jabatan wakil kepala daerah merupakan jabatan inkonstitusional karena tidak di sebutkan secara eksplisit (jelas) dalam UUD 1945. Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menentukan “gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 tersebut, dapat dilihat tidak ada sama sekali menyebutkan tentang keberadaan dari wakil kepala daerah. jika dilihat dari isi pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 ini, maka wakil kepala daerah tidak dikenal karena isi pasal ini hanya menyebutkan Kepala Daerah.

Wakil kepala daerah sering dianggap hanya sebagai pelengkap dari struktural pemerintahan daerah saja, dimana kedudukan wakil kepala daerah ini tidak terlalu diperhitungkan, seriring dengan sedikitnya tugas dan kewenangan yang diberikan kepada wakil kepala daerah, dan ini sangat berdampak pada hubungan yang tidak harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selain itu problematika wakil kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya sangat terbatas pada undang-undang yang mengaturnya, dan apakah keterbatasan tersebut akan menjadi problem tersendiri terhadap kinerja dari wakil kepala daerah nantinya, semua permasalahan ini tentunya akan dapat di antisipasi jika ada koordinasi dan rasa saling percaya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar jabatan yang di emban oleh individu-individu pemimpin ini dapat terlaksana dengan penuh tanggung jawab, disinilah diperlukannya mekanisme pemilihan wakil kepala daerah yang ideal, agar tercipta keharmonisan tersebut.

Berbicara mengenai kedudukan wakil kepala daerah, maka permasalahan yang akan muncul ialah terkait dengan kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam menjalankan tugas yang diembannya. Walaupun jabatan wakil kepala daerah masih dianggap jabatan inkonstitusional karena tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun dalam perkembangannya kewenangan dan peran wakil kepala daerah ini sudah diatur di dalam Undang-undang tentang Pemerintahan

Daerah, di mana undang-undang tentang pemerintahan daerah ini selama pasca reformasi telah terjadi beberapa kali revisi dan perubahan. Akan tetapi apakah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini telah mengatur dengan jelas dan terperinci untuk hal kewenangan wakil kepala daerah, karena landasan Hukum seperti Undang-Undang akan sangat menentukan nantinya dari kewenangan dan tugas dari wakil kepala daerah yang akan berimbas pada kedudukan wakil kepala daerah di dalam Pemerintahan Daerah.

Produk hukum yang terakhir di buat oleh pemerintah bersama dengan dewan perwakilan rakyat yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dibuat pada tahun 2014. Sebelum akhirnya mengalami revisi (perubahan) beberapa kali dalam kurun waktu yang sangat singkat. Revisi terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah, meliputi, diantaranya: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, undang-undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menjadi undang-undang, undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Faktor yang menjadi penyebab dilakukannya revisi terhadap undang-undang pemerintahan daerah tersebut, disebabkan oleh situasi dan kondisi politik yang berkembang saat itu, memaksa kedua lembaga yang berwenang segera melakukan revisi atas undang-undang tersebut.

Pada tahun 2014, pemerintah bersama dengan dewan perwakilan rakyat mengeluarkan Undang-undang tentang pemerintahan daerah untuk memperbarui isi dari undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun, sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali revisi (perubahan).

Revisi-revisi yang dilakukan tersebut telah mengubah, baik mengurangi atau menambah pasal yang ada, maupun muatan norma yang terkandung didalam pasal-pasal tersebut. Seperti halnya, pada revisi undang-undang yang terakhir, undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, di undang-undang ini hanya memuat ketentuan pasal yang sedikitnya terdapat 6 pasal baru. Salah satunya, pasal yang telah direvisi adalah ketentuan pasal 63 ayat (1) kedudukan hukum wakil kepala daerah. Dalam ketentuan pasal tersebut, telah menentukan bahwa “kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah.”

Berdasarkan norma pasal tersebut dapat dipahami maknanya bahwa wakil kepala daerah mempunyai kedudukan hukum. Kendatipun, wakil kepala daerah berposisi sebagai pembantu kepala daerah didalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Ketentuan pasal tersebut, juga dapat dipahami bahwa undang-undang memerintahkan kepada kepala daerah, agar secara jelas membagi tugas dan wewenang kepada wakil kepala daerah yang mendampingi didalam menjalankan roda pemerintahannya. Sebab, ketentuan pasal tersebut memiliki perbedaan pemaknaan dengan ketentuan pasal yang sama, namun, belum dilakukan revisi pada pasal tersebut.

Ketentuan pasal yang dimaksudkan ialah pada ketentuan ketentuan pasal 63 ayat (1) undang-undang nomor 23 tahun 2014 yang menentukan bahwa “kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.”

Kata “*dapat*” di dalam bunyi pasal ini, menggambarkan bahwa kedudukan wakil kepala daerah tidak jelas, di mana kata “*dapat*” tersebut dapat berarti dua hal, yakni kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan/atau dapat juga dikatakan kepala daerah tidak membutuhkan wakil kepala daerah untuk membantu dalam pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, didalam ketentuan pasal 63 ayat (1) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang terbaru, dengan jelas dapat dipahami bahwa kepala daerah harus mengakui kedudukan hukum wakil kepala daerah, yang berposisi sebagai pembantu kepala daerah untuk membantu meringankan tugas dan wewenang yang sedang diembannya. Agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dengan lancar tanpa kendala apapun.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur didalam ketentuan pasal tersebut, tentang hal-hal yang berkaitan dengan tugas wakil kepala daerah yang diperoleh langsung dari undang-undang, tugas dan kewajiban yang diberikan oleh kepala daerah kepada wakil kepala daerah, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggungjawab kepada kepala daerah, serta wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.

Minimnya pengaturan tentang tugas dan kewenangan dari wakil kepala daerah di Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah ini sangat disesalkan, mengingat banyaknya sumber permasalahan yang dapat menyebabkan perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. peran wakil kepala daerah yang di tonjolkan ialah sebagai peran pembantu, dan dapat menjadi penasihat kepala

daerah terlepas dari didengar atau tidaknya pendapat wakil kepala daerah dalam memberikan pandangan atau masukan.

Kewenangan dan tugas yang didapatkan oleh wakil kepala daerah di tentukan oleh kepala daerah, sehingga wakil kepala daerah disini terkesan hanya sebagai figur pembantu yang menunggu perintah, tanpa dapat berbuat sesuatu jika kepala daerah melakukan kesalahan atau semacamnya. Adapun kewenangan lain yang didapatkan wakil kepala daerah ialah wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Kewenangan wakil kepala daerah sejauh ini belum mendapatkan perubahan yang signifikan baik dalam kedudukan, tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Wakil kepala daerah masih dianggap sebelah mata sehingga tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah hanya membantu tugas dan kewenangan dari kepala daerah, serta tidak memiliki batasan yang jelas akan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah. Peran yang ditegaskan dan ditonjolkan dalam perundang-undangan diatas, ialah peran wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah tanpa dapat mengeluarkan atau mengambil kebijakan tertentu, karena kewenangan kebijakan hanya akan diambil dan dikeluarkan oleh kepala daerah. Walaupun ada beberapa daerah yang mengatur sendiri tentang kewenangan dan peran wakil daerah dengan Peraturan Daerah, akan tetapi payung hukum yang kuat ialah Undang-undang, di mana payung hukum ini akan lebih memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam mengatur hal tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam skala Nasional.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya, ini akan menjadi sengketa secara terus menerus antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sejauh ini ada tiga cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah.

Pertama dapat dengan mengatur secara rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, Pembagian Tugas, Wewenang dan Kewajiban Diatur Secara Rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah memiliki kelebihan, karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, sehingga memperkecil peluang terjadinya konflik. Pola ini juga memiliki kelemahan yakni kaku sehingga menutup adanya diskresi dari

Kepala Daerah untuk memberikan tugas, wewenang dan kewajiban yang lebih luas kepada Wakil Kepala Daerah. Kelemahan yang dapat berujung konflik pada pola ini yang pertama ialah tidak memperhatikan perbedaan karakteristik masing-masing daerah yang seharusnya diikuti dengan isi pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah secara berbeda karena bersifat universal untuk seluruh wilayah Indonesia.

Dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah “prinsip subordinasi”. Rincian tugas bagi wakil kepala daerah tidak disertai rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas tersebut, inilah kelemahan terhadap undang-undang ini, di mana masih ada rincian tugas dan kewenangan Wakil Kepala Daerah yang tidak diatur, sehingga membuka peluang untuk terjadinya perpecahan di dalam pemerintahan.

Bidang konflik kedua yang sering terjadi antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah adalah mengenai isi kewenangan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tugas, Berbagai tugas wakil kepala daerah berkaitan dengan kata kerja seperti, membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya, jika kewenangan itu sendiri tidak diberikan atau tidak di atur, maka wakil kepala daerah akan sulit untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggung jawabnya, kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh wakil kepala daerah dimentahkan kembali oleh kepala daerah, maka wibawa dan rasa percaya wakil kepala daerah akan pudar.

Cara atau model kedua yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah, dapat juga dengan cara diatur prinsip- prinsipnya di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan Kepala Daerah, pola ini menggunakan pendekatan elektif, yakni menggabungkan berbagai keunggulan dari berbagai pendekatan. Melalui pola ini, maka prinsip-prinsip pembagian tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab antara kepala daerah dengan wakilnya ditetapkan secara limitatif dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Dengan demikian ada pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak.

Undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersebut kemudian memberi kewenangan kepada kepala daerah untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai isi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab wakil kepala daerah sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah, serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada. Penjabarannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah

sebagai cetak biru dari kesepakatan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya, meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempenagruhi kepala daerah untuk membuat atau mengambil suatu keputusan sesuai gagasan wakil kepala daerah.

Selanjutnya cara atau model ketiga dan yang terakhir yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, ialah dapat juga dengan cara tidak diatur sama sekali di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, tetapi lebih merupakan “gentlemen agreement” diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada. Pola ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan. Hal yang perlu diperhatikan untuk keberhasilan pola ini tergantung pada kesungguhan dari masing-masing pihak untuk memegang teguh komitmen yang sudah dibuat, pola ini sangat cocok untuk digunakan bagi orang-orang yang sudah matang dan sudah berpengalaman dalam memimpin, berpolitik dan sudah dikenal luas karakternya, sehingga komitmen antara kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih dapat terjaga dan konsisten dengan komitmen masing-masing. Pola ini memang sangat rawan konflik, karena kekuasaan bersifat menggoda, apalagi kalau sudah berkaitan dengan anggaran yang begitu besar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 menentukan “bahwa negara Indonesia dibagi berdasarkan provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, artinya bahwa Negara Kesatuan RI yang dibagi bukan lagi hanya kekuasaannya tetapi juga terminologi wilayah yang dibagi. Sedangkan secara teoritis atau doktrin yang menyebutkan Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan, bahwa yang dibagi dalam suatu Negara adalah kekuasaannya bukan wilayah Negara.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami dengan jelas bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru di pemerintahan daerah, dapat disimpulkan secara yuridis pandangan terhadap Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 adalah mengenai pembagian kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hukum publik atau administrasi kekuasaan pemerintahan mempunyai interpretasi yang serupa dengan kewenangan, sehingga pembahasan terhadap pembagian kekuasaan daerah sama halnya dengan membahas pembagian kewenangannya.

Wakil di dalam kamus Bahasa Indonesia adalah orang yang dikuasakan bertindak sebagai ganti dari yang utama, dengan kata lain dapat juga dikatakan wakil berarti orang atau pejabat yang secara hierarki berada di bawah kepala. Melihat penjelasan dari arti *wakil* dan merujuk pada undang-undang yang ada Selama pasca reformasi kedudukan yang dimiliki wakil kepala daerah tetaplah sama dan tidak

pernah berubah ialah seorang atau pejabat yang secara hirarki berada di bawah kepala.

Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah saat ini ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau dapat juga dikatakan *mandat*, sejauh ini kewenangan wakil kepala daerah lahir dengan dua cara, yaitu jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan kepada wakil kepala daerah dapat dengan berupa Peraturan daerah atau dengan surat keputusan Kepala Daerah, dan jika kepala daerah berhalangan, maka posisi kepala daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki kepala daerah beralih ke wakil kepala daerah.

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda. Bila dilakukan pengkajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukum dari kedua kata tersebut, istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun konsep hukum publik. Sedangkan konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam hukum tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*), jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu, konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Konsep wewenang yang merupakan hukum publik, artinya suatu wewenang tersebut sekurang-kurangnya harus terdiri dari 3 komponen utama, yaitu; Pengaruh, Dasar Hukum, Konformitas hukum.

Unsur pertama suatu kewenangan adalah adanya pengaruh, yang dapat diartikan bahwa wewenang atau kewenangan digunakan untuk tujuan agar dapat mengendalikan perilaku dari manusia yang merupakan subyek hukum. komponen kedua adalah, terkait dengan sumber dari kewenangan tersebut. Yakni yang menjadi dasar hukum pemberian kewenangan itu. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan/menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang. Atau dengan kata lain sebagai penjelmaan dari hukum publik adalah kewenangan itu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ketiga sebagai syarat wewenang adalah konformitas hukum. Bahwa wewenang tersebut mengandung makna Adanya standar kewenangan yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Penjelasan pokok dari konsep hukum kedua dari komponen kewenangan yaitu sumber hukum juga dikategorikan sebagai hal pokok yang mejadi criteria wewenang pada hukum publik. Bagi pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan. Artinya kewenangan yang dimiliki pada hakikatnya melekat pada jabatan yang diemban oleh

pejabat tersebut. Sedangkan jabatan sendiri memperoleh wewenang melalui tiga sumber; Atribusi, Delegasi, Mandat.

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil, artinya secara nyata tercantum di dalam materi perundangan. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan.

Sumber kewenangan yang kedua adalah delegasi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa ini merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan wewenang. Yaitu bermakna bahwa kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atributif. Berbagai macam jenis definisi diberikan oleh beberapa ahli Tata Negara terkait dengan makna dari delegasi. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat suatu keputusan "*besluit*") oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Hal tersebut berarti bahwa setelah pejabat yang memiliki wewenang secara atributif melakukan pelimpahan wewenang kepada pihak lain, maka secara utuh wewenang dan segala tanggung gugat atas keputusan yang terkait dengan wewenang itu menjadi milik pihak lain tersebut.

Sumber wewenang yang terakhir yaitu mandat yang juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan ini bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada di tangan pemberi mandat. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintah. Sedangkan bila dilihat dari jenis jabatan yang dimiliki, Jabatan kepala dan wakil kepala daerah adalah jabatan pemerintah (politik), bukan merupakan jabatan negeri.

Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dan dasar hukum tercantum dalam ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari

pernyataan diatas adalah pemberian wewenang tertentu pada wakil kepala daerah diberikan dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku masyarakat sehingga wakil kepala daerah dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sasaran. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan atau menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang.

Walaupun demikian Dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dan dalam perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada pasal 26 ayat (1) huruf c dan d, yang berbunyi: c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini dapat disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dapat mengambil suatu keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun kewenangan atributif yang dimiliki wakil kepala daerah sangat terbatas, akan tetapi kewenangan atributif ini memiliki tanggung jawab yang besar.

Berdasar pada semua pendekatan teori tentang kedudukan dan wewenang wakil kepala daerah dan pendekatan perundang-undangan yang dilakukan, syarat sumber kewenangan telah sesuai dengan hukum positif yang mengatur tentang kedudukan yuridis wakil kepala daerah. Namun Permasalahan yang timbul adalah terkait dengan jenis wewenang yang dipikul oleh wakil kepala daerah sebagai orang yang membantu tugas kepala daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah adalah kewenangan atributif dan mandat.

Jenis kewenangan yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hierarki organisasi pemerintah, dan dalam jenis kewenangan yang berupa atributif memerlukan perundang-undangan yang melandasinya, selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat dan tanggung jawab akibat perbuatan hukum atributif sepenuhnya berada pada pembuat kewenangan. Dengan penjelasan ini, kewenangan yang dimiliki oleh wakil kepala daerah saat ini ialah wewenang dalam menjalankan mandat yang diberikan oleh kepala daerah dan kewenangan atributif yang didapatkan dalam undang-undang.

3.2. Kedudukan Hukum Wakil Kepala Daerah Sebagai Pengganti Kepala Daerah Yang Menjalani Masa Tahanan Atau Berhalangan Sementara

Pada pembahasan yang sebelumnya, telah diuraikan tentang struktur atau unsur penyelenggara pemerintahan daerah, baik di tingkat provinsi maupun ditingkat kabupaten/kota, ditentukan didalam ketentuan pasal 57 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menentukan bahwa “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.” Hal tersebut menegaskan bahwasannya wakil kepala daerah tidak dapat disebut sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Artinya, ketentuan pasal tersebut belum mengakomodir secara konstitusi kedudukan hukum wakil kepala daerah. Selain itu, didalam ketentuan pasal 59 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menentukan bahwa “setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah.” Keberadaan norma ini, semakin menguatkan bahwa pemerintahan daerah oleh undang-undang hanya mengatur tentang adanya satu pemimpin (kepala) yang menjadi nahkoda pemerintahan daerah. Norma tersebut dapat memberikan dampak terhadap pola atau konsep pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan.

Apabila didalam ketentuan kedua pasal diatas tersebut hanya menjelaskan tentang kedudukan hukum kepala daerah dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah lainnya, terkecuali kedudukan hukum wakil kepala daerah, berdasarkan undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dapat ditemukan adanya pasal yang mengatur tentang kedudukan hukum wakil kepala daerah. Ketentuan tersebut telah diatur didalam ketentuan pasal 63 ayat (1) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menentukan bahwa “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah.”

Keberadaan pasal tersebut, telah menjawab kedudukan wakil kepala daerah secara konstitusional sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sehingga, peranan wakil kepala daerah didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak perlu diragukan lagi. Sebab, secara konstitusional, wakil kepala daerah telah mendapatkan kedudukan hukumnya. Meskipun, didalam ketentuan pasal tersebut, wakil kepala daerah hanya berposisi sebagai pembantu kepala daerah.

Wakil kepala daerah yang telah mempunyai kedudukan hukum, sebagaimana yang termuat didalam ketentuan pasal 63 ayat (1) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, memberikan dampak yang sangat luar biasa terhadap pentingnya adanya suatu norma yang mengatur tentang tugas,

wewenang, dan kewajiban wakil kepala daerah didalam menjalankan perannya sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal tersebut bertujuan agar wakil kepala daerah dapat mengerti batasan-batasan tugas, dan wewenangnya sebagai pembantu kepala daerah didalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Berdasarkan undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, telah diatur tentang tugas-tugas wakil kepala daerah didalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Ketentuan tersebut telah diatur didalam ketentuan Pasal 66 undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, telah diatur didalam ketentuan pasal tersebut, tentang hal-hal yang berkaitan dengan tugas wakil kepala daerah yang diperoleh langsung dari undang-undang, tugas dan kewajiban yang diberikan oleh kepala daerah kepada wakil kepala daerah, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggungjawab kepada kepala daerah, serta wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, wakil kepala daerah dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan yang telah diatur didalam ketentuan pasal tersebut. Namun, dalam suatu sistem pemerintahan – dalam hal ini – pemerintahan daerah yang sedang berjalan, sering ditemukan adanya suatu kekosongan jabatan kepala daerah yang ditinggalkan oleh pejabat yang berwenang, disebabkan kepala daerah tersebut tersandung kasus hukum. Sehingga, mengakibatkan kepala daerah tersebut harus menjalani masa tahanan yang membuat kepala daerah yang bersangkutan sedang berhalangan sementara.

Pemerintah memberikan respon terhadap peristiwa hukum tersebut, dengan mengikuti suatu kebiasaan hukum yang telah lama melekat dalam sistem hukum pemerintahan yang ada. Respon yang dilakukan oleh pemerintah terhadap peristiwa hukum tersebut ialah dengan cara mengangkat wakil kepala daerah yang menjabat, sebagai Pelaksana Tugas kepala daerah menggantikan tugas kepemimpinan kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan. Kemudian, dalam warta berita, wakil kepala daerah yang menggantikan tugas sementara kepala daerah disebut sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah.

Kebiasaan atau praktik hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengangkat wakil kepala daerah sebagai pelaksana tugas kepala daerah, sejauh ini pemerintah belum dapat dipastikan menggunakan dasar hukum yang mana untuk membuat keputusan hukum pengangkatan wakil kepala daerah tersebut. Sebab, didalam ketentuan undang-undang nomor 9 tahun 2015, terdapat 2 (dua) pasal yang dapat digunakan sebagai dasar hukum pengangkatan wakil kepala daerah sebagai

pelaksana tugas kepala daerah. Pasal-pasal sebagaimana yang dimaksud adalah ketentuan pasal 65 ayat (4) dan Pasal 66 undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Kedua pasal diatas tersebut, secara garis besar memuat sebuah norma yang mengatur tentang kekosongan jabatan kepala daerah yang ditinggalkan oleh pejabat terkait, yang disebabkan pejabat tersebut sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sehingga berakibat pada keharusan pemerintah untuk mengangkat wakil kepala daerah sebagai pelaksana tugas kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan yang ada.

Penggunaan istilah pelaksana tugas yang disematkan kepada wakil kepala daerah yang sedang menjalankan tugas sebagai kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan maupun sedang berhalangan sementara sangatlah tidak tepat. Berdasarkan peraturan hukum yang ada, penggunaan istilah pelaksana tugas seringkali digunakan dalam ruang lingkup kerja pegawai negara. Hal tersebut dapat ditemukan didalam beberapa ketentuan peraturan yang ada, seperti: Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Surat edaran nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian yang di terbitkan oleh Badan Kepegawaian Nasional.

Peraturan-peraturan yang telah diuraikan tersebut, memuat tentang pengertian pelaksana tugas dan pelaksana harian, tata cara pengisian jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat definitifnya karena suatu alasan-alasan tertentu, sampai dengan batasan-batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana tugas dan Pelaksana harian yang berada didalam ruang lingkup kerja pegawai negara atau lembaga negara yang dihuni oleh para aparatur negara. Sedangkan, didalam ketentuan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah maupun undang-undang nomor 9 tahun 2015, tidak ditemukan adanya istilah pelaksana tugas.

Faktor penyebab wakil kepala daerah diangkat menjadi pelaksana tugas kepala daerah dilatarbelakangi oleh adanya kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat kepala daerah terkait, yang disebabkan oleh kepala daerah tersebut menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Kata “berhalangan sementara” yang termuat didalam pasal-pasal terkait, apabila dilakukan penelusuran untuk menemukan pengertian hukum terhadap kata tersebut, dapat ditemukan didalam ketentuan Pasal 4 huruf b Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015

tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan yang menentukan bahwa “Berhalangan sementara yaitu suatu jabatan struktural yang masih terisi namun karena sesuatu hal pejabat definitif yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan tugas jabatannya, misalnya berhalangan karena cuti tahunan, cuti besar, cuti bersalin, cuti karena alasan penting, cuti sakit, dan tugas kedinasan didalam maupun luar negeri yang tidak melebihi 6 bulan.”

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami tentang makna yang terkandung didalam istilah “berhalangan sementara”, ialah batas waktu paling lama tidak melebihi 6 (enam) bulan. Apabila batas waktu kekosongan jabatan yang ditinggalkan melebihi dari batas waktu 6 (enam) bulan, undang-undang memiliki istilah yang lain untuk menyebut keadaan atau kondisi tersebut. Keadaan tersebut dapat disebut sebagai sebuah keadaan “Berhalangan tetap.” Pengertian mengenai istilah berhalangan tetap dapat ditemukan didalam ketentuan Pasal 4 huruf a Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, yang menentukan bahwa “berhalangan tetap yaitu suatu jabatan struktural yang tidak terisi dan menimbulkan lowongan jabatan, misalnya karena seorang pejabat pensiun, meninggal dunia, perpindahan, diberhentikan dalam jabatan, tugas keluar negeri yang melebihi 6 (enam) bulan, dan cuti di luar tanggungan negara.”

Keadaan-keadaan tersebut menyebabkan lahirnya 2 (istilah) yang berbeda didalam penyebutan bagi pejabat yang diangkat untuk mengisi jabatan kosong yang ditinggalkan oleh pejabat definitifnya. Apabila jabatan definitif yang ditinggalkan karena pejabat definitif tersebut sedang berhalangan sementara, maka pejabat yang menggantikan tugas dari pejabat definitif tersebut disebut sebagai pelaksana harian.

Apabila jabatan definitif yang ditinggalkan karena pejabat definitif tersebut berhalangan tetap, maka pejabat yang menggantikan tugas dari pejabat definitif tersebut disebut sebagai pelaksana tugas. Hal tersebut selaras dengan yang diatur didalam peraturan-peraturan yang ada, salah satunya didalam ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
- b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 Angka 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, menentukan bahwa yang dimaksud dengan “Pelaksana Harian (Plh) adalah Pegawai yang ditunjuk untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan apabila pejabat definitifnya berhalangan sementara.” Sedangkan, didalam ketentuan pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa “Pelaksana Harian adalah Pegawai yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas pejabat struktural yang berhalangan sementara”.

Mengenai pengertian tentang Pelaksana Tugas, dapat ditemukan pada ketentuan pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, menentukan bahwa:

“Pelaksana Tugas (Plt) adalah Pegawai yang ditunjuk untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan apabila pejabat definitifnya berhalangan tetap, atau Pegawai yang memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan, namun belum memenuhi persyaratan administrasi sesuai ketentuan yang berlaku, dan diangkat untuk melaksanakan tugas pada suatu jabatan struktural.”

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas adalah Pegawai yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas dan fungsi Jabatan Struktural yang lowong.” Sedangkan, berdasarkan Surat Edaran Nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian yang diterbitkan oleh Badan Kepegawaian Nasional, tidak ditemukan adanya norma yang mengatur tentang pengertian Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian. Hal ini dikarenakan salah satu dasar pertimbangan diterbitkannya surat edaran tersebut, mengacu kepada Undang-undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa penggunaan istilah pelaksana tugas yang disematkan kepada wakil kepala daerah yang menjabat tugas kepala daerah tidak dapat dibenarkan. Sebab, istilah pelaksana tugas hanya ditemukan didalam peraturan-peraturan yang mengikat suatu lembaga negara atau kedinasan. Sedangkan, didalam ketentuan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah maupun undang-undang nomor 9 tahun 2015 tidak dapat

ditemukan adanya istilah-istilah tersebut. Istilah pelaksana tugas maupun pelaksana harian yang hanya diatur didalam peraturan-peraturan yang menaungi ruang lingkup kerja kedinasan, tidak dapat dipaksakan untuk disesuaikan penggunaannya untuk mengisi kekosongan jabatan publik yang diperoleh melalui sistem politik yang ada, seperti kekosongan jabatan kepala daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 ayat (1) huruf c undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menentukan bahwa “melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.” Dengan memperhatikan ketentuan pasal tersebut, telah terjadi sebuah proses penyerahan kewenangan antara kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara terhadap wakil kepala daerah yang diangkat sebagai pelaksana tugas tersebut. Proses penyerahan kewenangan tersebut yang telah bersumber dari undang-undang dapat disebut sebagai penyerahan kewenangan atribusi. Hal tersebut sebagaimana telah diatur didalam ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan yang menentukan bahwa “Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang”. Sehingga, kewenangan yang bersumber langsung dari UUD 1945 maupun undang-undang, merupakan kewenangan yang mengikat pejabat yang mendapatkan kewenangan tersebut.

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil, artinya secara nyata tercantum di dalam materi perundangan. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan.

Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dan dasar hukum tercantum dalam ketentuan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan diatas adalah pemberian wewenang tertentu pada wakil kepala daerah diberikan dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku masyarakat sehingga wakil kepala daerah dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sasaran. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik

sebagai dasar hukum untuk melaksanakan atau menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang.

Berdasarkan uraian yang sebelumnya, telah dijelaskan terdapat 2 (dua) pasal yang berbeda, namun, kedua pasal tersebut memiliki muatan norma yang sama. Pasal-pasal yang dimaksud ialah ketentuan pasal 65 ayat (4) dan pasal 66 ayat (1) huruf c undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Kedua pasal tersebut memuat norma yang mengatur tentang penyerahan kewenangan secara atributif dari kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara kepada wakil kepala daerah. Hal ini tercermin didalam masing-masing pasal tersebut.

Berdasarkan ketentuan pasal 65 ayat (4) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menentukan bahwa “dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.” Sedangkan didalam ketentuan pasal 66 ayat (1) huruf c undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menentukan bahwa “wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.”

Berdasarkan isi atau kandungan dari masing-masing kedua pasal tersebut, menjelaskan tentang adanya suatu proses penyerahan kewenangan secara atributif dari kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara kepada wakil kepala daerah. Namun, proses penyerahan kewenangan tersebut tidak dapat secara serta merta atau langsung berpindah kuasa. Wakil kepala daerah akan mendapatkan kewenangan untuk menjalankan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah dengan bersyarat. Syarat yang dimaksud ialah apabila kepala daerah yang bersangkutan sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Apabila syarat atau unsur tersebut terjadi, kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, maka wakil kepala daerah dapat secara langsung menjalankan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh kepala daerah. Kendatipun kedua pasal tersebut memiliki muatan norma yang sama, yakni tentang penyerahan kewenangan secara atribusi dari kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara kepada wakil kepala daerah, terdapat suatu pengecualian yang berlaku bagi ketentuan pasal 65 ayat (4) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-

undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Proses penyerahan kewenangan tersebut tidak dapat secara serta merta dilakukan, karena pasal 65 ayat (4) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memiliki keterkaitan dengan muatan norma yang terkandung didalam ketentuan pasal 65 di ayat (7) undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal 65 ayat (7) Undang-undang nomor 9 tahun 2015, menentukan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.” Berbeda halnya dengan ketentuan pasal yang sebelumnya, yang mengatur secara langsung proses pemberian kewenangan kepada pejabat terkait yang bersumber langsung dari UUD 1945 maupun melalui undang-undang.

Ketentuan pasal 65 ayat (7) tersebut, memuat adanya suatu perintah kepada pemerintah untuk membuat peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah, dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah. Dengan adanya peraturan pemerintah tersebut, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada wakil kepala daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepala daerah, maupun juga memberikan kepastian hukum kepada sekretaris daerah dalam menjalankan tugas sehari-hari kepala daerah. Sehingga, penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap berjalan lancar, kendatipun ditinggalkan oleh kepala daerah yang menjabatnya. Adanya penjelasan tugas yang jelas diantara wakil kepala daerah dan sekretaris daerah juga dapat mengurangi gesekan atau persinggungan diantara keduanya.

Permasalahan yang kemudian tetap ada sampai saat ini, ialah belum juga dibuatnya peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah, dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah. Padahal jika dicermati tahun terbitnya undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk membuat peraturan pemerintah yang terkait dengan permasalahan tersebut diatas, telah berjalan lebih dari 4 tahun. Artinya, selama 4 tahun berjalan, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditinggalkan oleh kepala daerah yang sedang menjalani tahanan maupun

berhalangan sementara, sedang menemui masalah.

Permasalahan tersebut berupa adanya 2 (dua) bentuk pasal yang memiliki muatan norma yang berbeda satu sama lain, dalam menjelaskan proses pemberian kewenangan yang diterima oleh wakil kepala daerah untuk menjadi pelaksana tugas dan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah selama kepala daerah tersebut sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Didalam salah satu pasal, ditentukan wakil kepala daerah mendapatkan kewenangannya untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah secara atribusi yang langsung bersumber dari UUD 1945 maupun Undang-undang. Sedangkan, didalam ketentuan pasal yang lainnya, wakil kepala daerah tidak dapat secara serta merta mendapatkan kewenangannya, sebelum adanya peraturan pemerintah yang mengatur secara khusus tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah, dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah.

Apabila keadaan tersebut dibiarkan saja oleh pemerintah, dan pemerintah tidak melaksanakan amanat undang-undang yang mengharuskan pemerintah membuat peraturan pemerintah yang mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah, dapat menyebabkan terjadinya suatu kekacauan sistem pemerintahan daerah.

Wakil kepala daerah yang di salah satu sisi mendapatkan kewenangan secara atribusi untuk menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, namun, pada sisi yang lain, wakil kepala daerah terhalang untuk menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, karena sejauh ini, amanat yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah belum dilaksanakan, yaitu pembuatan peraturan pemerintah yang mengatur secara khusus tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah.

Keadaan sistem pemerintahan daerah yang sedang kacau tersebut, menyebabkan semakin adanya ketidakpastian wewenang yang dimiliki oleh wakil kepala daerah untuk menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Hal ini juga berdampak pada batas wewenang yang dimiliki oleh wakil kepala daerah untuk menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah yang sedang menjalani tahanan atau berhalangan sementara tersebut, yang disebabkan belum dibuatnya peraturan pemerintah yang mengatur secara khusus tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah

oleh sekretaris daerah. Sehingga, keadaan tersebut berpotensi melahirkan gesekan-gesekan yang terjadi antara wakil kepala daerah dengan sekretaris daerah, selama peraturan pemerintah tidak dibuat oleh pemerintah itu sendiri.

Apabila pada pembahasan sebelumnya, ditemukan adanya istilah pelaksana tugas maupun pelaksana harian didalam beberapa ketentuan peraturan yang khusus untuk ruang lingkup kerja kedinasan atau pegawai negara, didalam ketentuan peraturan-peraturan yang terkait, baik pelaksana tugas maupun pelaksana harian memiliki batasan tugas dan wewenang yang dapat dikerjakannya. Berbeda halnya dengan istilah pelaksana tugas dalam konsep pemerintahan daerah, wakil kepala daerah dapat menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah, apabila kepala daerah yang bersangkutan sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Keadaan tersebut juga belum memberikan kepastian hukum bagi wakil kepala daerah yang akan menggantikan peran kepala daerah untuk menjalankan semua tugas dan wewenang yang melekat bagi kepala daerah. Hal tersebut disebabkan karena terdapat satu norma (ayat), yakni didalam ketentuan pasal 65 ayat 7 undang-undang Republik Indonesia nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang mengharuskan pemerintah untuk terlebih dahulu membuat peraturan pemerintah yang mengatur secara khusus tentang pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah.

Apabila peraturan pemerintah tersebut telah dibuat, dapat memberikan suatu jawaban atas permasalahan yang sedang terjadi didalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sedang terjadi kekosongan kepala daerah, yang berdampak pada posisi kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara tersebut harus diganti oleh wakil kepala daerah untuk menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah sebagai pelaksana tugas kepala daerah. Peraturan pemerintah yang telah dibuat tersebut, dapat menjadi dasar atau alas hukum bagi wakil kepala daerah yang sedang menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Peraturan pemerintah tersebut diharapkan agar mampu memberi suatu pencerahan terhadap ketidakpastian hukum yang dialami oleh wakil kepala daerah tatkala menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah.

Pencerahan yang dimaksudkan tersebut, dititikberatkan pada wewenang yang akan dimiliki oleh wakil kepala daerah yang menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah. Apakah wakil kepala daerah yang menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah memiliki wewenang yang sama dengan kepala daerah definitif sebelumnya?. Karena didalam literatur hukum secara umum, pelaksana tugas

memiliki batasan wewenang yang tidak sama dengan pejabat definitif yang sedang menjabat.

Pejabat yang ditunjuk maupun yang diangkat sebagai Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian, oleh peraturan terkait telah diatur tentang adanya batasan wewenang bagi pejabat yang sedang menjalani tugas, baik sebagai Pelaksana Tugas maupun sebagai Pelaksana Harian. Pejabat terkait tersebut, tidak dapat secara serta merta membuat suatu keputusan maupun tindakan pemerintahan yang tidak sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Adapun norma-norma yang mengatur tentang wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian telah diatur didalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (7) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menentukan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.” Selain itu, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, memuat norma yang mengatur tentang batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian kedalam pasal-pasal yang berbeda.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) peraturan menteri terkait diatas, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) atau Pelaksana Harian (Plh) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 melaksanakan tugas, menetapkan keputusan, dan melakukan tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Selain itu, didalam ketentuan Pasal 9 ayat (3), menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) atau Pelaksana Harian (Plh) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat di bidang kepegawaian yaitu: a. pembuatan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai; dan b. penjatuhan hukuman disiplin.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, menentukan bahwa “Pelaksana Tugas (Plt) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) memiliki kewenangan untuk merencanakan, mengkoordinir, mengarahkan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan tugas dan fungsi pada jabatan dimana yang bersangkutan ditugaskan sebagai Pelaksana Tugas (Plt).” Selain itu, didalam ketentuan Pasal 19 peraturan menteri yang sama, menentukan bahwa “Pelaksana

Tugas (Plt) tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat di bidang kepegawaian yaitu:

- a. pembuatan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai; dan
- b. penjatuhan hukuman disiplin.”

Apabila didalam ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98/PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan, telah mengatur tentang batasan wewenang yang dimiliki, baik oleh Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian, telah diatur ke dalam pasal-pasal yang berbeda, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hanya memuat satu pasal yang memuat tentang batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas maupun Pelaksana Harian.

Hal tersebut dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 21 ayat (3), yang menentukan bahwa “Pegawai yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas memiliki kewenangan yang sama dengan Pejabat struktural yang berhalangan sementara atau Jabatan Struktural yang lowong, kecuali:

1. mengambil kebijakan yang bersifat substansial yang berdampak kepada anggaran;
2. menetapkan keputusan yang bersifat substansial;
3. menjatuhkan hukuman disiplin;
4. memberikan penilaian kinerja terhadap Pegawai; dan
5. mengambil kebijakan yang mengikat lainnya.”

Apabila diawal sebelumnya juga telah disinggung tentang Surat edaran nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian, surat edaran tersebut juga memuat tentang adanya batasan wewenang yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian. Hal tersebut telah dijelaskan didalam isi surat edaran yang termuat pada Angka 3 huruf b, secara umum, dapat tergambar sebagai berikut:

1. Pelaksana harian dan pelaksana tugas yang tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian.
2. Pelaksana harian dan pelaksana tugas yang tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan pada aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.
3. Kewenangan-kewenangan lain yang dimiliki oleh pelaksana harian dan pelaksana tugas pada aspek kepegawaian, kecuali mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan

status hukum pada aspek kepegawaian dan mengambil keputusan dan/atau tindakan pada aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

Berdasarkan ketentuan Pasal 86 ayat (1) undang-undang republik indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah, menentukan bahwa “Apabila kepala daerah di berhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam pasal 83 ayat (1), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.” Ketentuan pasal tersebut memberikan suatu penjelasan tentang batas waktu yang dimiliki oleh wakil kepala daerah yang sedang ditunjuk menjadi pelaksana tugas kepala daerah. kendatipun, wakil kepala daerah yang menjabat sebagai pelaksana tugas kepala daerah tidak mengetahui lamanya jabatan yang sedang diembannya. Jabatan pelaksana tugas kepala daerah yang melekat kepada wakil kepala daerah dapat berlangsung dalam kurun waktu yang singkat, dan dapat pula berlangsung dalam waktu yang sangat lama. Penyebabnya, jabatan pelaksana tugas kepala daerah tersebut merupakan jabatan politik, sehingga, jabatan tersebut hanya dapat diakhiri melalui sebuah proses politik.

Berbeda halnya dengan jabatan pelaksana tugas yang berada di dalam ruang lingkup kedinasan. Jabatan pelaksana tugas memiliki kepastian batas waktu tentang lamanya jabatan pelaksana tugas yang sedang diembannya. Hal tersebut dapat ditemukan didalam ketentuan Pasal 12 ayat (2) dan pasal 18 ayat (2) Peraturan menteri hukum dan hak asasi manusia republik indonesia nomor 1 tahun 2014 tentang penunjukkan pelaksana harian dan pelaksana tugas dilingkungan kementerian hukum dan hak asasi manusia, yang menentukan bahwa “Penunjukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun dihitung sejak tanggal surat perintah penunjukkan pelaksana tugas diterbitkan.”

Kedua pasal diatas tersebut yang memiliki muatan dan bunyi norma yang sama, memberikan sebuah kejelasan tentang batas waktu jabatan pelaksana yang telah ditentukan. Meskipun didalam ketentuan pasal yang lain, juga diatur sedikit berbeda mengenai batas waktu jabatan pelaksana tugas. Hal tersebut dapat ditemukan didalam ketentuan Pasal 23 ayat (2) Peraturan menteri hukum dan hak asasi manusia republik indonesia nomor 1 tahun 2014 tentang penunjukkan pelaksana harian dan pelaksana tugas dilingkungan kementerian hukum dan hak asasi manusia, yang menentukan bahwa “pelaksana tugas diberikan pelimpahan kewenangan jabatan definitif yang lowong, sampai jabatan definitif yang lowong tersebut diangkat pejabat definitifnya.”

Artinya, sekalipun ketentuan pasal ini sedikit memberikan kelonggaran tentang batas waktu jabatan pelaksana tugas yang hampir sama dengan ketentuan pasal tentang batas waktu pelaksana tugas kepala daerah pada pembahasan sebelumnya,

hal tersebut semata-mata bertujuan untuk mengantisipasi untuk dilakukannya proses pengakhiran masa jabatan pelaksana tugas lebih awal, karena jabatan lowong tersebut telah ada penggantinya yang sesuai dengan kriteria yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Peristiwa tersebut dapat membantu terselenggaranya pemerintahan daerah berjalan secara optimal.

