

BAB IV

KEABSAHAN PENGANGKATAN PEJABAT DAERAH OLEH PEJABAT KEPALA DAERAH

Kewenangan merupakan kekuasaan dan kemampuan melakukan suatu tindakan hukum publik yang diberikan oleh peraturan perundang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan adanya wewenang yang didapatkan secara legal tersebut maka segala tindakan dan hubungan hukum publik yang dimiliki seorang pejabat publik itu berkategori legal/sah.

Rumusan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 130 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang berbunyi “Apabila Kepala Daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (1), Pasal 126 ayat (1), dan Pasal 128 ayat (6), Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”.

Kata kunci Rumusan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 130 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 adalah “melaksanakan tugas dan kewajiban”, Keputusan Mendagri yang merupakan turunan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengkonstantasi “melaksanakan tugas dan tanggungjawab”.

Secara normatif tugas dan wewenang Pejabat Kepala Daerah terdapat pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan larangan bagi Pejabat Kepala Daerah terdapat pada Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi, menurut ayat (2) nya disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri. Dengan demikian Mendagri telah “mengambil sementara” wewenang Pejabat Kepala Daerah. Dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki Pejabat Kepala Daerah tersebut bukan sekedar bersifat atributif, namun oleh Mendagri dilimpahi wewenang secara delegatif. Ini bermakna bahwa Pejabat Kepala Daerah memikul seluruh beban tanggungjawab pemerintahan sekaligus bertanggungjawab jika menyimpang dari batas-batas wewenangnya sebagai pejabat.

Kata kunci “melaksanakan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan”, sejatinya kewenangan Pejabat Kepala Daerah adalah akan berkedudukan 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 kewenangnya, Pejabat Kepala Daerah adalah “Kepala Daerah” meski dengan sebutan

“Pejabat”. Dalam posisi yang demikian, secara normatif tugas dan wewenang Pejabat Kepala Daerah sesuai Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Bahwa tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan Pejabat Kepala daerah. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan itu khususnya dalam hal 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. Larangan ini sebagaimana diatur dalam Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut ayat (2) disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri selaku pemberi delegasi. Cakupan tugas dan wewenang sebagai Pejabat Kepala Daerah (di luar empat larangan tersebut) sangat luas dan berat.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa kewenangan pejabat kepala daerah, mempunyai kewenangan yang sama dengan kepala daerah, namun

di dalam pelaksanaan kewenangan tersebut pejabat kepala daerah wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri, apabila tidak ada persetujuan, maka kewenangan yang dilakukan tersebut dapat batal demi hukum.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 130 ayat (1) menegaskan, apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 (1), Pasal 126 ayat (1) dan Pasal 128 ayat (6), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Keabsahan pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah oleh pejabat kepala daerah, didasarkan pada kewenangan pejabat Wali Kota ternyata dibatasi oleh undang-undang. Plt Wali Kota, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, belum bisa melakukan mutasi pegawai.

Hal tersebut tertuang dalam Pasal 132 A, ayat (1) yang menerangkan pejabat kepala daerah atau pejabat kepala daerah dilarang melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan 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.

Tapi dalam ayat dua, ada pengecualian yang mengatakan, ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Persetujuan tertulis Mendagri diatur dengan Keputusan Mendagri No.B32.24/127/SJ.

Tugas dan kewenangan Pejabat Kepala Daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hanya sebatas 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 peraturan perundangundangan.

Pejabat Kepala Daerah dalam mengangkat dan memberhentikan pejabat di lingkungan pemerintah daerah, merupakan suatu perbuatan Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), yang dikeluarkan tersebut dapat dikatakan sah atau tidak apabila telah memenuhi 2 (dua) syarat. Syarat-syarat sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara tersebut menurut adalah:

1. Syarat materiil, yaitu syarat yang berkaitan dengan isi. Syarat materiil dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:
 - a. Harus dibuat oleh aparat yang berwenang;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara tidak mengalami kekurangan yuridis. Suatu produk hukum dikatakan mengalami kekurangan yuridis apabila didalam pembuatannya terdapat unsur :
 - 1) Adanya paksaan. Paksaan terjadi apabila adanya perbedaan antara kenyataan dengan kehendak, sebagai akibat dari adanya unsur eksternal.
 - 2) Adanya kekhilafan. Kekhilafan terjadi apabila adanya perbedaan antara kenyataan dengan kehendak, tetapi tanpa adanya unsur kesengajaan.
 - 3) Adanya penipuan. Penipuan terjadi apabila adanya perbedaan antara kenyataan dengan kehendak, sebagai akibat dari tipu muslihat.
 - c. Tujuan ketetapan sama dengan tujuan yang mendasarinya.
2. Syarat formil, yaitu syarat yang berkaitan dengan bentuk. Syarat formil dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:
 - a. Bentuk ketetapan harus sama dengan bentuk yang dikehendaki oleh peraturan yang mendasarinya.
 - b. Prosedur harus sama dengan bentuk yang diatur dalam peraturan yang mendasarinya.

- c. Syarat khusus yang dikehendaki oleh peraturan dasar harus tercermin dalam keputusan.

Keabsahan pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah oleh pejabat kepala daerah, untuk mengetahui ketetapan yang dibuat tersebut sah atau tidak dapat diketahui melalui teori ketetapan sah (*rechtsgeldige beschikking*). Syarat-syarat yang harus terpenuhi agar ketetapan adalah ketetapan yang sah (*voorwaarden voor de rechtsgeldigheid der beschickking*) menurut Van der Pot adalah :

1. Ketetapan harus dibuat oleh alat (organ) yang berkuasa (*bevoegd*) membuatnya
2. Dalam pembentukan kehendak dari alat negara yang mengeluarkan suatu ketetapan, tidak boleh ada kekurangan yuridis, kekurangan yuridis dapat disebabkan karena salah kira (*dwaling*), paksaan (*Dwang*) dan tipuan (*bedrog*)
3. Ketetapan yang dimaksud harus diberi bentuk (*vorm*) yang sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatan keputusan tersebut juga harus memperhatikan cara/prosedur pembuatan keputusan/ketetapan yang dimaksud
4. Isi dan tujuan dari ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan dalam peraturan dasarnya.⁵¹

⁵¹ Helmy Boemiya, *Konsekuensi Yuridis Perbuatan Hukum Aparat Pemerintahan yang dinyatakan Batal Demi Hukum*, <http://boeyberusahasabar.wordpress.com> diakses tanggal 10 September 2013, at 09.13 Wib.

Mengacu dengan *bestaanvoorwaarde*, maka dapat dilihat dari keempat syarat yang disampaikan Van Der Pot tersebut dapat dibagi yang mana yang sebagai *bestaanvoorwaarde* yang mana yang bukan, sehingga apabila syarat yang merupakan *bestaanvoorwaarde* tidak terpenuhi maka barulah ketetapan menjadi tidak sah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa Bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah dilakukan berdasarkan Pasal 124 ayat (1), Pasal 126 ayat (1), Pasal 128 ayat (6), dan Pasal 130 ayat (1). Pejabat Kepala daerah bertugas karena terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Pejabat Kepala Daerah”, menurut Pasal 132A ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, wakil kepala daerah sebagai pejabat kepala daerah, mempunyai kewenangan yang sama dengan kepala daerah, namun di dalam pelaksanaan kewenangan tersebut pejabat kepala daerah wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri, apabila tidak ada persetujuan, maka kewenangan yang dilakukan tersebut dapat batal demi hukum.

Pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah oleh pejabat kepala daerah, sah dilakukan oleh kepala daerah apabila sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, sebagaimana diatur berdasarkan Keputusan Mendagri No.B32.24/127/SJ, apabila izin tertulis tersebut tidak ada, maka tindakan kepala daerah dinyatakan batal demi hukum.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa kewenangan pejabat kepala daerah dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah diatur di dalam Pasal 131 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yaitu “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Pejabat Kepala Daerah”, dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Pejabat maka pejabat kepala daerah, mempunyai kewenangan yang sama dengan kepala daerah, namun di dalam pelaksanaan kewenangan tersebut pejabat kepala daerah wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri, apabila tidak ada persetujuan, maka kewenangan yang dilakukan tersebut dapat batal demi hukum. Artinya secara kedudukan pejabat kepala daerah tidak sama dengan kepala daerah, diarenakan ada larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat kepala daerah dan juga pejabat kepala daerah menjalankan tugasnya hanya sementara sampai presiden mengangkat pejabat daerah yang baru.

2. Keabsahan Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat daerah apabila dilakukan oleh seorang pejabat kepala daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan adalah:
 - a. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah yang dilakukan oleh pejabat kepala daerah, tidak sah apabila tidak mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, sebagaimana diatur berdasarkan Keputusan Mendagri No.B32.24/127/SJ, maka tindakan pejabat kepala daerah dinyatakan batal demi hukum.
 - b. Kemudian dikatakan sah apabila pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah itu sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari mendagri.

B. Saran

Diharapkan pejabat kepala daerah, dalam membuat kebijakan harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga tidak terjadi kesalahan dalam mengambil kebijakan. Pejabat kepala daerah, kewenangannya tidak sama dengan kepala daerah, dikarenakan kewenangannya tersebut terbatas oleh persetujuan Menteri Dalam Negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Faried, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UI Press, Jakarta.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1991, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH UII.
- Ichlasul Amal dan Nasikun, 1988, *Desentralisasi dan Prospeknya*, P3PK, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada.
- Joeniarto, 1986, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara.
- John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, 2006, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Pelangi Cendikia, Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung.
- Meriam Budiardjo dan Ibrahim Apong, 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo.
- Moh. Mahfud MD., 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Ramlan Surbakti, 2006, *Memahami Ilmu Politik*, yang disunting dari John dan Aryanti Baramuli Putri, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Pelangi Cendikia, Jakarta.
- Rudy Soehardjo, 2004, *Mengenal Pelaksanaan Tugas DPRD Kabupaten/Kota*, Aneka Ilmu, Semarang.
- Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.

Soerdjono Soekanto, dan Sri Mamuji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4548). Pasal 1 angka 5.

Mardianto, *Eksistensi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, www.blog.com.