

TINJAUAN YURIDIS PENGAJUAN RAPBD OLEH PENJABAT SEMENTARA (PJS) KEPALA DAERAH

Averin Dian Boruna Sidauruk^{1*}, Fitra Arsil²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

*Corresponding Author:
Averin Dian Boruna Sidauruk

Abstract.

Article 60 of Law No. 23 of 2014 regulates the term of office for regional heads and their deputies. When a regional head runs for re-election, a vacancy occurs in the position due to the requirement of obtaining permission to not work for a certain period of time or taking leave as stipulated in Article 70 paragraph (3) of Law No. 10 of 2016. An Acting Regional Head (Pjs) is appointed, but there are issues regarding the limitations of tasks and authorities of the Pjs, one of which is the authority to propose the Regional Budget (RAPBD) which lacks a legal basis. This has implications for the annual regional financial plan. Minister of Home Affairs Regulation No. 4 of 2023 states that the authority of the Acting is the same as that of the regional head. However, this regulation does not mention whether the Pjs has the authority to propose the RAPBD, thus creating a legal vacuum due to the distinction between the Acting Regional Head and Pjs. The research method used is normative juridical. A legal basis is required for the authority of the Pjs to propose the RAPBD, either by establishing transitional provisions in Minister of Home Affairs Regulation No. 4 of 2023 to repeal the previous regulation or by other means.

Keywords: Vacancy; Interim Acting; Local Government Budget

PENDAHULUAN

Pemerintahan secara luas (government in the broad sense) menurut Bagir Manan dimaksudkan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi dalam sebuah organisasi negara.¹ Jabatan eksekutif, jabatan legislatif dan jabatan yudikatif serta jabatan-jabatan suprastruktur lainnya menjadi cerminan alat perlengkapan negara dalam pemaknaan pemerintah sebagai lingkungan jabatan tersebut. Jabatan-jabatan tersebut menghendaki kumpulan kewenangan dalam memberi kekuasaan untuk melakukan atau untuk tidak melakukan sesuatu, maka jabatan-jabatan itu sering diartikan sebagai “kekuasaan” yang kita kenal sebagai kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.²

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (PSH FH-UII 2001) 100-102.

² *Ibid.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menghendaki lahirnya otonomi daerah, memperkenalkan adanya daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi dibagi atas daerah-daerah kabupaten dan daerah-daerah kota.³ Masing-masing daerah memiliki pemerintahan daerah dan pengaturan lebih lanjut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014). Setiap wilayah memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah berusaha menerapkan otonomi secara maksimal, kecuali untuk urusan yang secara hukum ditetapkan sebagai wewenang pemerintah pusat.

Mengingat Indonesia merupakan negara hukum dengan asas demokrasi sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 UUD NRI 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan serta dibatasi oleh hukum yang berlaku. Asas otonomi daerah menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan, agar pemerintah mampu menjangkau daerah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan yang mungkin menjadikan pemerintah di daerah lebih “berinteraksi” langsung dengan masyarakat yang jauh dari pemerintah pusat.

Otonomi daerah merupakan hak, kewenangan dan juga kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri (ada kemandirian) urusan pemerintahan dan juga kepentingan masyarakat yang tinggal di daerah tersebut, dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴ Penyelenggaraan otonomi daerah diterapkan melalui pemberian kewenangan yang luas, nyata serta bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan hal ini dapat terwujud dengan adanya pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁵

Urusan pemerintahan berdasarkan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 terdiri atas pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yaitu, ini disebut sebagai urusan pemerintahan absolut. Kedua, urusan pemerintahan konkuren didefinisikan sebagai urusan pemerintahan yang urusannya terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan yang menjadi landasan penyelenggaraan otonomi daerah ialah urusan pemerintahan konkuren.⁶ Ketiga, urusan

³ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NRI 1945, Pasal 18.

⁴ *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, LN Nomor 244 Tahun 2014, TLN Nomor 5587, Pasal 1, Angka 6.

⁵ *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, TAP MPR No. XV/MPR/1998, Pasal 1.

⁶ UU No. 23 Tahun 2014, *Op. Cit.*, Pasal 9, ayat (4).

pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, dikenal sebagai urusan pemerintahan umum.

Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah dilaksanakan menurut beberapa asas, diantaranya asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Asas desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan yang berasal dari pemerintah pusat, diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi. Hal tersebut menjadikan wewenang pemerintahan dapat dibagi oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Asas desentralisasi juga memiliki peran di tengah masyarakat, seperti berperan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, lalu berperan dalam hal tujuan politik pembangunan.⁷

Pelimpahan "sebagian" urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada Gubernur atau instansi di wilayah pemerintah pusat, baik secara vertikal maupun kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum, dikenal dengan istilah Asas Dekonsentrasi. Tugas pembantuan, di sisi lain, adalah penugasan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang awalnya berasal dari pemerintah pusat dan diberikan kepada daerah otonom. Tugas pembantuan dapat pula berupa penugasan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa daerah provinsi merupakan wilayah kerja Gubernur. Wilayah kerja tersebut dapat menjadi daerah otonom, yaitu terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Selain menjadi wilayah kerja daerah otonom, daerah provinsi juga menjadi wilayah kerja Gubernur sebagai sebagai wakil pemerintah pusat (berdasarkan asas dekonsentrasi), yaitu saat Gubernur menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat disebut sebagai provinsi sebagai wilayah administratif.⁸ Daerah kabupaten/kota dikategorikan juga sebagai daerah otonom. Kabupaten/kota tersebut menjadi wilayah kerja bagi Bupati/Wali Kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum sebagai wilayah administratif. Provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki kepala pemerintahan untuk daerah masing-masing, yaitu Gubernur, Bupati dan Wali Kota, dan selanjutnya akan disebut Kepala Daerah. Pengaturan terkait daerah otonom serta kepala daerah tersebut merupakan penjelmaan dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan dibahas dalam paper ini ialah Gubernur dan

⁷ Anajeng Esri Edhi M 'Urgensi Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia' (2017) 1 (2) *Jurnal RES PUBLICA* 25.

⁸ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 4, ayat (1).

Wakil Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten, dan Wali Kota dan Wakil Wali Kota sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah kota.

Pemilihan Kepala Daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten dan/atau kota berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁹ Berkenaan dengan asas demokrasi, partisipasi rakyat dapat terlihat dalam mekanisme pemilihan kepala daerah. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan dalam dipilih kembali untuk satu kali masa periode.¹⁰

Salah satu mekanisme pencalonan kepala daerah atau wakil kepala daerah ialah dengan pencalonan diri kembali, baik untuk wilayah yang sama, maupun wilayah berbeda. Hal tersebut berdampak pada kekosongan jabatan pemerintahan daerah. Polemik cuti kampanye atau cuti di luar tanggungan negara sudah terjadi sejak dilakukannya pengujian materil terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di hadapan Mahkamah Agung. Kekosongan jabatan tentu berdampak bagi penyelenggaraan negara.

Pengaturan terkait cuti di luar tanggungan negara dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016. Sebelumnya juga diatur dalam Pasal 40 ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota (selanjutnya disebut PKPU No. 18 Tahun 2019) juga telah mengatur mengenai pemberhentian jabatan bagi kepala daerah, yaitu Pasal 4 ayat (1) huruf q dan huruf r untuk menghindari kekosongan jabatan tersebut.

Sampai saat ini banyak orang beranggapan bahwa cuti kampanye tidak diperlukan karena sudah ada lembaga yang mengawasi proses pemilihan, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum. Namun, sebagian juga beranggapan bahwa cuti kampanye tetap diperlukan untuk menjamin adanya keadilan dalam masa

⁹ Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, PP No. 49 Tahun 2008, Pasal 1 Angka 1.

¹⁰ Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang, LN Nomor 130 Tahun 2016, TLN Nomor 5898, UU No. 10 Tahun 2016, Pasal 162.

kampanye, yaitu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan pejabat. Lord Acton mengemukakan bahwa kekuasaan memiliki kecenderungan untuk korupsi, dan semakin absolut kekuasaan yang dimiliki seseorang, maka semakin besar potensi korupsi yang mungkin muncul.¹¹

Ketika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah mengajukan cuti kampanye atau diberhentikan sementara, tentu saja terjadi kekosongan jabatan. Menghindari hal tersebut, melalui Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 dimuat bahwa diangkat Penjabat Kepala Daerah dengan kualifikasi tertentu. Pengaturan terkait Penjabat Kepala Daerah juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota (selanjutnya disebut Permendagri No. 1 Tahun 2018). Namun, ternyata masih terdapat limitasi kewenangan penjabat kepala daerah, salah satunya terkait pengesahan APBD yang masih menimbulkan pertanyaan. Maka dari itu, penulis akan melakukan analisis terkait kewenangan Kepala Daerah hingga terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan ialah yuridis normatif, yakni melakukan pendekatan yang fokus terhadap analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku serta literatur hukum untuk mengidentifikasi dan menganalisis norma hukum yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Penjabat Sementara (Pjs) pasca diberlakukannya Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota (Pj)

Pengaturan Penjabat Sementara (Pjs) dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan UUD NRI 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014 terdiri atas kepala daerah dan DPRD, dibantu oleh Perangkat Daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, haruslah berpedoman pada asas: 1) kepastian hukum; 2) tertib penyelenggaraan negara; 3) kepentingan umum; 4) keterbukaan; 5) proporsionalitas; 6) profesionalitas; 7) akuntabilitas; 8) efisiensi; 9) efektivitas; dan 10) keadilan. Pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan yang selanjutnya disebut sebagai kepala daerah.

¹¹ Putri Ayu Prayogo, *Kewajiban Cuti Bagi Petahana yang Mengikuti Pilkada* (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2017) 84.

¹² UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 58.

UU No. 23 Tahun 2014 mengatur mengenai pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, diantaranya ialah karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan.¹³ Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan karena beberapa alasan, yakni:¹⁴

1. Berakhir masa jabatan;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
4. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah;
5. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah;
6. Melakukan perbuatan tercela, yaitu judi, mabuk, pemakai/pengedar narkoba, berzina serta perbuatan melanggar kesusilaan lainnya;
7. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh peraturan perundang-undangan;
8. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
9. Mendapat sanksi pemberhentian.

Masa jabatan kepala daerah ialah 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.¹⁵ Maka apabila seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ingin mencalonkan diri kembali maka terdapat kewajiban bagi mereka untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan negara. Pelaksanaan cuti tersebut tentu berdampak pada kekosongan jabatan, maka diperlukan penjabat kepala daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

Kepala daerah incumbent atau petahana merupakan Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota yang sedang menjabat.¹⁷ Selain itu, istilah petahana juga merujuk kepada Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir sebelum masa pendaftaran, entah karena

¹³ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 78 ayat (1).

¹⁴ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 78 ayat (2).

¹⁵ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 60.

¹⁶ Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pasal 4 ayat (1).

¹⁷ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota*, PKPU No. 9 Tahun 2015, Pasal 1 Angka 19.

mengundurkan diri sebelum masa jabatannya berakhir, melakukan pengunduran diri sebelum pendaftaran, atau berhalangan tetap sebelum masa jabatannya berakhir sebelum masa pendaftaran.¹⁸ Cuti di luar tanggungan negara merujuk pada keadaan di mana kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberikan izin untuk tidak masuk kerja dalam jangka waktu tertentu guna melaksanakan kampanye sebagai calon kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Selama cuti tersebut, mereka tidak diizinkan menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan mereka.¹⁹

Permasalahan Cuti Kampanye atau Cuti di Luar Tanggungan Negara sudah lama terjadi. Hal ini diawali ketika Ketentuan Pasal 40 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005 (selanjutnya disebut PP No. 6 Tahun 2005) mewajibkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah mengundurkan diri dari jabatan jika hendak mencalonkan diri kembali sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah (petahana). Hal tersebut dianggap bertentangan dan merugikan beberapa pihak, dalam hal ini penulis mengambil kasus pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah Banten, Irsjad Djuwaeli dan Achmad Daniri. Namun, Mahkamah Agung berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 41 P/HUM/2006 menyatakan petahana wajib mengundurkan diri sejak mendaftarkan diri.

Selanjutnya, PP No. 6 Tahun 2005 juga ternyata bertentangan dengan ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004²⁰ yang tidak mewajibkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang ingin mencalonkan diri kembali melakukan pengunduran diri dari jabatannya. Mereka cukup mengajukan cuti selama masa kampanye. Inilah yang menjadi permulaan munculnya pro dan kontra terkait masa cuti kampanye. Jika dikaitkan dengan teori tata urutan peraturan perundang-undangan berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yaitu terdapat hubungan antar norma, yaitu sebuah tingkatan. Bergerak dari norma, lalu validitas atas norma, suatu norma dinyatakan sah oleh norma lainnya²¹ (sesuai dengan norma valid yang lain-diatasnya). Hal yang sama berlaku untuk peraturan perundang-undangan. Indonesia mengenal adanya hieraki peraturan perundang-undangan.²² Maka kedudukan undang-undang berada di atas peraturan pemerintah. Secara tidak langsung, maka ketentuan yang

¹⁸ Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Nomor 302/KPU/VI/2015.

¹⁹ *Peraturan Menteri Dalam Negeri Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota*, Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pasal 1, Angka 5.

²⁰ Undang-Undang Pemerintahan Daerah Sebelum Perubahan.

²¹ Suri Ratnapala, *Jurisprudence*, (Cambridge University Press 2009) 59.

²² Republik Indonesia, “*Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 7, ayat (1).

dimuat dalam suatu undang-undang lebih berkekuatan hukum dibandingkan peraturan pemerintah.

Tak berselang lama, PP No. 6 Tahun 2005 tersebut digantikan dengan PP No. 25 Tahun 2007. Dalam Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) ditegaskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang ingin mencalonkan diri kembali wajib menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara pada saat melaksanakan kampanye. Peraturan Pemerintah tersebut menjadi jendela pembuka bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang ingin kembali berkompetisi lagi dalam pemilihan kepala daerah. Namun, perubahan ketiga PP tersebut ternyata kembali menegaskan kepala daerah atau wakil kepala daerah wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran pencalonan kembali.²³

Perubahan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah kembali menimbulkan pertanyaan ketika Pasal 58 huruf q kembali menegaskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang mencalonkan diri kembali wajib melakukan pengunduran diri. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 17/PUU-VI/2008 memperkuat pengaturan mengenai “pengunduran diri” bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang ingin mencalonkan diri kembali tersebut dinyatakan inkonstitusional. Secara logika hukum, putusan MK ini juga tentu membatalkan ketentuan perubahan ketiga PP yang sebelumnya menyatakan wajib melakukan pengunduran diri.

Pasal 70 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang ingin mencalonkan diri kembali harus mengambil cuti di luar tanggungan negara dan tidak diperbolehkan menggunakan fasilitas terkait dengan jabatannya tersebut. Permohonan cuti oleh Gubernur dan Wakil Gubernur akan disetujui oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sedangkan untuk Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, cuti tersebut akan diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.²⁴

Ditegaskan pula kepala daerah wajib berhenti dari jabatan apabila Bupati atau Wakil Bupati dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota mencalonkan diri sebagai Bupati atau Wakil Bupati dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota di Kabupaten/Kota lain.²⁵ Diatur pula Bupati atau Wakil Bupati dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di provinsi lain.²⁶ Termasuk juga Gubernur atau Wakil Gubernur yang mencalonkan diri kembali sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di provinsi lain.²⁷ Disebutkan juga bahwa kepala daerah yang mencalonkan diri kembali

²³ PP No. 49 Tahun 2008, *Op. Cit*, Pasal 40, ayat (1a).

²⁴ UU No. 10 Tahun 2016, Pasal 70, ayat (4).

²⁵ PKPU No. 18 Tahun 2019, Pasal 4, ayat (1), huruf q.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

tersebut haruslah menyatakan secara tertulis bersedia cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye.²⁸

Jika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sedang cuti atau tidak dapat melaksanakan apa yang menjadi tugas serta kewenangannya selama waktu tertentu, tentu dibutuhkan pejabat pengganti atau pejabat sementara. Terkait cuti dikarenakan kampanye yang dilakukan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, maka ditunjuklah Pejabat Sementara atau Pjs, yaitu pejabat tinggi madya/setingkat untuk melaksanakan tugas Gubernur dan Wakil Gubernur dalam ruang lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi bagi Pjs Gubernur, dan pejabat pimpinan tinggi pratama pemerintah provinsi atau kementerian dalam negeri bagi Pjs Bupati dan Wali Kota.²⁹ Hal tersebut juga sejalan dengan yang diamanatkan oleh undang-undang berkenaan dengan pengisian kekosongan jabatan akibat cuti di luar tanggungan negara yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.³⁰

Kategori pejabat tinggi madya setingkat dengan Eselon IA atau IB, diantaranya sekretaris Jenderal Kementerian, Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga Nonstruktural, Direktur Jenderal, Deputy, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara.³¹

Pejabat tinggi pratama adalah setingkat dengan Eselon II, diantaranya Direktur, Kepala Biro, Asisten Deputy, Sekretaris Direktorat Jenderal, Sekretaris Inspektorat Jenderal, Sekretaris Kepala Badan, Kepala Pusat, Inspektur, Kepala Balai Besar, Asisten Sekretariat Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Dinas/Kepala Badan Provinsi, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.³²

Ketika seseorang menduduki sebuah jabatan, tentu terdapat kewenangan yang melekat padanya. Kewenangan berbeda dengan kekuasaan. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari peraturan perundang-undangan³³ sedangkan kekuasaan pada umumnya berbentuk hubungan satu pihak yang “memberikan perintah” kepada pihak yang lain untuk “diberi perintah” atau

²⁸ *Ibid*, Pasal 4, ayat (1), huruf r.

²⁹ Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pasal 1 ayat (6) dan Pasal 4.

³⁰ UU No. 10 Tahun 2016, Pasal 201, ayat (10) dan ayat (11).

³¹ *Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara*, UU Nomor 5 Tahun 2014, LN Nomor 6 Tahun 2014, TLN Nomor 5494, Pasal 131 dan Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf a.

³² UU No. 5 Tahun 2014, Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b.

³³ Nanang Nugraha, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah, Cetakan Ketiga*, (PT. Refika Aditama 2013) 25.

dikenal dengan istilah *the rule and the ruled*. Namun, tidak menampik fakta bahwa kewenangan selaras dengan kekuasaan. Kekuasaan yang lahir atas kewenangan tersebut menjadi inti penyelenggaraan negara agar negara dapat bergerak.

Terdapat perbedaan tugas dan kewenangan antara kepala daerah dan pejabat kepala daerah (Pjs). Adapun yang menjadi tugas dan kewenangan dari Pjs kepala daerah diantaranya:³⁴

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan bersama dengan DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menjadi fasilitator penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
4. Melakukan pembahasan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
5. Mengisi jabatan dengan persetujuan tertulis oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terdapat perbedaan kewenangan Pjs dan hal tersebut mencerminkan adanya batasan atau limitasi terhadap tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh seorang Pjs. Pengaturan dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 tidak mengatur mengenai kekosongan jabatan akibat berakhirnya masa jabatan sehingga menimbulkan banyaknya pro dan kontra terkait mekanisme penunjukkan seorang pejabat. Permendagri tersebut hanya menyatakan bahwa Pjs Gubernur ditunjuk oleh Menteri, sedangkan Pjs Bupati/Wali Kota ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur namun dalam rangka penyelenggaraan kepentingan strategis nasional, dapat ditunjuk tanpa adanya usul Gubernur.³⁵ Selain itu, Pjs bekerja sampai selesai Masa Kampanye; ditunjuknya Pelaksana Harian; dan/atau dilantiknya seorang Pejabat Kepala Daerah.³⁶

Kedudukan Pjs dan Pejabat (Pj) Kepala Daerah dalam Permendagri No. 4 Tahun 2023 Tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati dan Pejabat Wali Kota

Berbeda dengan seorang Pjs, Pejabat atau Pj merupakan ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama, yang ditetapkan oleh Presiden bagi Pj Gubernur dan ditetapkan oleh Menteri bagi Pj Bupati dan Pj Wali Kota, untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah ketika terjadi kekosongan

³⁴ Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pasal 9.

³⁵ Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pasal 5.

³⁶ Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pasal 7 ayat (2).

jabatan. Merujuk pada ketentuan PP No. 6 Tahun 2005, Penjabat yang dimaksud diangkat dari PNS yang memenuhi syarat dan kriteria:³⁷

1. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan yang dapat dibuktikan dengan riwayat jabatan;
2. Menduduki jabatan struktural Esselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/C bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural Esselon II dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/B bagi Penjabat Bupati/Walikota;
3. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Setidaknya terhitung sejak Oktober 2022, terdapat 101 kepala daerah hasil pemilihan kepala daerah 2017 telah berakhir masa jabatannya. Diberlakukannya Permendagri No. 4 Tahun 2023 seakan memberikan jawaban atas problematika tersebut. Disebutkan bahwa mekanisme pengisian jabatan Pj tersebut setidaknya melalui 3 (tiga) tahapan, yakni tahapan pengusulan, pembahasan dan pelantikan. Untuk Pj Gubernur diusulkan oleh Menteri dan DPRD melalui Ketua DPRD Provinsi, dimana masing-masing berwenang untuk mengusulkan 3 (tiga) orang calon namun calon yang diusulkan oleh DPRD Provinsi haruslah memenuhi persyaratan kepada Menteri dan dalam mengusulkan, Menteri dapat menerima masukan dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian³⁸

Setelah tahap pengusulan, selanjutnya ialah tahap pembahasan, yaitu pembahasan oleh Menteri dan dapat melibatkan lembaga kementerian lembaga pemerintah non kementerian. Semula terdapat 6 (enam) orang calon yang diusulkan menjadi 3 (tiga) orang calon untuk disampaikan ke Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara sebagai bahan Presiden dalam mempertimbangkan dan diangkat dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.³⁹ Pelantikan Pj Gubernur dilakukan oleh Menteri atas nama Presiden.⁴⁰ Masa jabatan Pj Gubernur ialah 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya, baik itu dengan orang yang sama ataupun berbeda.⁴¹

Tidak jauh berbeda, pengisian jabatan Pj Bupati dan Pj Wali Kota juga melalui 3 (tiga) tahapan. Pengusulan dilakukan oleh Menteri, Gubernur dan

³⁷ Peraturan Pemerintah Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, PP No. 6 Tahun 2005, LN Nomor 22 Tahun 2005, TLN Nomor 4480, Pasal 132 ayat (1).

³⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Wali Kota, Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 4 ayat (1) s/d ayat (4).

³⁹ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 5 ayat (1) dan ayat (4).

⁴⁰ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 6 ayat (1).

⁴¹ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 8 ayat (1).

DPRD melalui Ketua DPRD Kabupaten/Kota. Masing-masing mengusulkan 3 (tiga) orang calon sehingga terdapat 9 (sembilan) orang calon.⁴² Sama seperti pengusulan Pj Gubernur, Menteri dapat menerima masukan dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian dalam mengusulkan calon.⁴³ Selanjutnya, akan dilakukan pembahasan oleh Menteri menjadi 3 (tiga) nama calon dan ketiga nama tersebut disampaikan oleh Menteri kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara sebagai bahan Presiden dalam mempertimbangkan siapa yang hendak dilantik.⁴⁴ Berbeda dengan Pj Gubernur, untuk tingkat kabupaten/kota, pengangkatan Pj ditetapkan dengan Keputusan Menteri⁴⁵ dan Gubernur atas nama Presiden melantik Pj Bupati dan Pj Wali Kota.⁴⁶

Berdasarkan Permendagri No. 4 Tahun 2023, ditegaskan pula bahwa seluruh Pj kepala daerah memiliki tugas, kewenangan, kewajiban dan larangan yang sama dengan tugas, wewenang, kewajiban dan larangan seorang kepala daerah, sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah.⁴⁷ Adapun yang menjadi tugas kepala daerah ialah:⁴⁸

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda mengenai RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Terkait dengan rancangan Perda mengenai APBD, bertugas untuk menyusun dan mengajukan, termasuk pula rancangan Perda mengenai perubahan APBD dan rancangan Perda mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Berperan sebagai representasi daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan/atau menunjuk kuasa hukum yang menjadi wakilnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Memberikan usul atas pengangkatan wakil kepala daerah; dan

⁴² Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 9 ayat (1) s/d ayat (4).

⁴³ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 9 ayat (5).

⁴⁴ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 10 ayat (3).

⁴⁵ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 10 ayat (4).

⁴⁶ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 11 ayat (1).

⁴⁷ Permendagri No. 4 Tahun 2023, Pasal 15 ayat (1).

⁴⁸ UU No. 23 Tahun 2014, *Op. Cit.*, Pasal 65, ayat (1).

7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, kepala daerah memiliki kewenangan, diantaranya:⁴⁹

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Penetapan Perda yang telah disetujui bersama DPRD;
3. Penetapan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Pengambilan tindakan tertentu yang sangat dibutuhkan apabila terjadi keadaan mendesak oleh Daerah dan/atau masyarakat; dan
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permendagri No. 4 Tahun 2023 tidak menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pj jugalah Pjs. Selain itu, tidak ditegaskannya ketentuan peralihan mengenai Permendagri No. 1 Tahun 2018 memperkuat bahwa terdapat perbedaan antara Pjs dan Pj. Permendagri No. 4 Tahun 2023 tentu diberlakukan mengingat banyaknya kontroversi terkait kekosongan jabatan kepala daerah yang terjadi pada tahun 2022 yang lalu, sehingga menunggu pemilu serentak tahun 2024, ditetapkanlah legitimasi hukum positif terkait Penjabat Kepala Daerah.

Problematika Kewenangan Penjabat Sementara (Pjs) dalam Pengajuan RAPBD

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, maka terdapat perbedaan Pjs dan Pj. Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2018, Pjs dilarang untuk membahas atau mengajukan rancangan APBD. Sebelum membahas mengenai APBD alangkah lebih baik jika dipaparkan terlebih dahulu definisi APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD itu sendiri merupakan kesatuan yang terdiri dari:⁵⁰

1. pendapatan daerah;
2. belanja daerah; dan
3. pembiayaan daerah.

Pendapatan daerah meliputi seluruh penerimaanuang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui

⁴⁹ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 65 ayat (2).

⁵⁰ *Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*, PP No. 12 Tahun 2019, LN Nomor 42 Tahun 2019, TLN Nomor 6322, Pasal 27 dan Pasal 28.

sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran.⁵¹ Adapun pendapatan daerah terdiri dari:⁵²

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yakni pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain⁵³ pendapatan daerah yang sah;⁵⁴
2. Pendapatan Transfer, yakni transfer Pemerintah Pusat dan transfer antar-daerah; dan
3. Dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, yakni hibah, dana darurat dan/atau lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁵

Belanja daerah merupakan seluruh pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran.⁵⁶ Pembiayaan daerah itu sendiri merupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun anggaran berikutnya.⁵⁷ Secara sederhana, mekanisme proses penyusunan APBD ialah pelaksanaan Penyusunan Rancangan Perda tentang APBD, lalu Penyampaian Rancangan Perda APBD oleh Kepala Daerah kepada DPRD dengan tenggat waktu 60 (enam puluh) hari kerja. Selanjutnya Raperda tentang APBD tersebut akan mendapatkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Raperda tentang APBD tersebut disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur untuk dievaluasi. Setelah paling lama 15 (lima belas) hari kerja diterima oleh Menteri Dalam Negeri/Gubernur, dilaksanakan Penyempurnaan sesuai hasil evaluasi yang ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD tentang Penyempurnaan Raperda tentang APBD.⁵⁸

Berkenaan dengan pengesahan APBD, tidak diatur ketentuan kepada siapa kewenangan terkait APBD diberikan ketika kepala daerah sedang cuti di

⁵¹ Bab II Bagian B angka 4 Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 77 Tahun 2020.

⁵² Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023, Permendagri No. 84 Tahun 2022.

⁵³ Lain-lain pendapatan daerah yang sah dimaksud ialah hibah, dana darurat dan/atau pendapatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut disebutkan dalam Bab II Lampiran Permendagri No. 77 Tahun 2020.

⁵⁴ PP No. 12 Tahun 2019, Pasal 30 sampai dengan Pasal 33.

⁵⁵ PP No. 12 Tahun 2019, Pasal 46 sampai dengan Pasal 48.

⁵⁶ BAB II Bagian B angka 5 Lampiran Permendagri No. 77 Tahun 2020.

⁵⁷ BAB II Bagian B angka 6 Lampiran Permendagri No. 77 Tahun 2020.

⁵⁸ Bagian F Lampiran Permendagri No. 84 Tahun 2022

luar tanggungan negara. Hal ini yang sempat ramai diperbincangkan ketika Mantan Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama atau yang dikenal dengan Ahok mengajukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Pada saat itu, Ahok merupakan calon petahana dan Ia mengajukan permohonan untuk judicial review Pasal 70 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016. Ketentuan tersebut dianggap telah bertentangan dengan Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa keuangan negara dapat memberikan kekuasaan pengelolaan keuangan negara kepada Gubernur/Bupati/Wali Kota selaku kepala pemerintahan di daerah masing-masing untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan daerah yang dipisahkan.

Menurutnya Ahok, jangka waktu cuti di luar tanggungan negara dianggap terlalu lama (selama empat bulan). Masa kampanye untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah DKI Jakarta pada saat itu bertepatan dengan penyusunan APBD DKI Jakarta tahun 2017. Menurut Ahok, Ia tidak akan bisa mengawasi birokrasi secara maksimal selama penyusunan APBD. Ini merupakan suatu alasan yang logis jika dikaitkan dengan efektivitas tata kelola pemerintahan.

Sangat disayangkan, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang diajukan Ahok melalui Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016 dengan mempertimbangkan bahwa kepala daerah tetap harus melaksanakan cuti agar tidak menyalahgunakan wewenang, menjaga netralitas negara, serta merugikan pihak lain sesama kontestan dan masyarakat yang berhak menikmati pemilu secara berkualitas.⁵⁹ Dalam permohonannya, Ahok menegaskan bahwa Ia merupakan Gubernur yang ditetapkan berdasarkan hasil pemilihan langsung secara demokratis, dengan masa jabatan 5 (lima) tahun sejak pelantikan. Ia juga menyampaikan dengan adanya kewajiban untuk cuti, maka telah dirugikan hak untuk bekerja menuntaskan amanah rakyat hasil pemilihan langsung.

Tidak adanya legitimasi hukum positif terkait kewenangan Pjs dalam pengajuan RAPBD mungkin ditujukan untuk meminimalisir potensi kepentingan elit politik dan eksekutif karena Permendagri No. 1 Tahun 2018 sendiri memperlihatkan bahwa penunjukkan Pjs masih didominasi oleh pemerintah pusat, yakni ditunjuk oleh Menteri dan dapat dilaksanakan tanpa usul Gubernur. Sebelumnya, kewenangan atas Raperda oleh Pjs dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1), namun hanya disebutkan mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Jika ditinjau dengan kewenangan Kepala Daerah dalam pembahasan sebelumnya, yakni dipisahkannya tugas dan wewenang untuk menyusun dan

⁵⁹ Lihat Bagian Menimbang Putusan MK Nomor 60/PUU-XIV/2016.

mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah terkait APBD. Maka ditarik kesimpulan secara logika hukum bahwa Pjs hanya berwenang terkait Rancangan Peraturan Daerah dan tidak termasuk Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Berbeda dengan Permendagri No. 4 Tahun 2023, tidak adanya pengaturan mengenai kewenangan Pjs terkait APBD juga menjadi pertanyaan jika kembali kepada topik awal, yaitu Indonesia adalah negara hukum maka segala praktik penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Jika terjadi perpindahan kewenangan tanpa ada dasar hukum yang berlaku, maka kegiatan tersebut dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan kewenangan dan tentu jika tidak ditindak lebih lanjut, hal tersebut akan menjadi hal yang lumrah dalam birokrasi di negara ini.

Berdasarkan mekanisme pengisian jabatan Pjs dan Pj tentu terdapat perbedaan yang krusial. Permendagri No. 1 Tahun 2018 tidak ada menyebutkan proses pelantikan, namun sekedar ditunjuk dan ditetapkan oleh Keputusan Menteri, berbeda dengan Pj yang disebutkan secara jelas bahwa terdapat mekanisme pelantikan. Hal tersebut mencerminkan bahwa sepatutnya kewenangan Pjs tidak boleh lebih besar atau sama dengan kewenangan Pj, untuk itu limitasi terhadap kewenangan Pjs lebih besar. Selain limitasi, tidak adanya pengaturan hukum terkait beberapa kewenangan kepala daerah yang boleh dan tidak boleh dilakukannya oleh Pjs juga masih samar, salah satunya pengajuan RAPBD.

Kekosongan legitimasi hukum positif tersebut perlu ditinjau kembali. Pemerintah dapat menetapkan kembali aturan pelaksana yang lebih rinci terkait mekanisme pengangkatan Pjs serta yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Pjs agar kedudukan Pjs lebih kuat. Meskipun Permendagri No. 1 Tahun 2018 secara umum mengatur tentang ketentuan Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang hendak mencalonkan diri kembali, baik itu untuk periode kedua atau mencalonkan kembali di daerah yang lain, namun secara tidak langsung Permendagri tersebut menjadi landasan yuridis seorang Pjs, karena menjadi satu-satunya peraturan perundang-undangan yang menguraikan kedudukan Pjs.

Jika dikaitkan dengan asas legalitas, maka dari sudut pandang administrasi pemerintahan, tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintahan tidak memiliki wewenang untuk melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi atau mengubah suatu keadaan, terlebih lagi melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan. Kekosongan hukum dapat

berakibat pada terjadinya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dan semakin jauh dapat menimbulkan kekacauan hukum (*rechtsverwarring*).⁶⁰

Alternatif kedua juga ialah dengan memberlakukan aturan peralihan Permendagri No. 4 Tahun 2023 untuk mencabut Permendagri No. 1 Tahun 2018 dan Permendagri No. 74 Tahun 2016. Dalam suatu perundang-undangan, terdapat muatan materi Ketentuan Peralihan jika diperlukan. Ketentuan Peralihan (*Transitional Provision-Overgangs Bepalingen*) dalam suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar segala hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan atau sedang dilakukan dan belum selesai prosesnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diubah (yang lama) jangan dirugikan sebagai akibat berlakunya peraturan yang baru, tetapi harus diatur sedetail mungkin sehingga tidak melanggar HAM sebagaimana yang telah dijamin oleh Konstitusi.⁶¹

Pembentuk peraturan perundang-undangan harus berhati-hati dalam merumuskan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Apabila terjadi perubahan suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, maka, penting untuk tidak mengesampingkan hubungan hukum atau tindakan hukum yang sudah pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lama. Dengan diberlakukannya ketentuan peralihan dalam Permendagri No. 4 Tahun 2023 yang mencabut Permendagri sebelumnya terkait Pjs, seluruh kekosongan jabatan kepala daerah, baik itu sebagai akibat dari habisnya masa jabatan atau kepala daerah yang cuti di luar tanggungan negara karena menjadi petahana diisi oleh Pj saja, tidak lagi dibedakan apa itu Pj dan Pjs, terlebih lagi Permendagri No. 4 Tahun 2023 telah mengatur secara rinci terkait kewenangan dan mekanisme pengangkatan Pj itu sendiri.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pasal 70 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2016 dan selanjutnya ditemukan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum menyatakan bahwa cuti kampanye atau cuti di luar tanggungan negara yang dilakukan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena mencalonkan diri. Regulasi hukum yang mewajibkan cuti petahana dinilai sudah tepat. Dilihat dari sisi pemerintahan, diharapkan pejabat petahana dapat fokus dalam berkampanye, menghindari konflik kepentingan, dan agar masyarakat melihat kontestasi politik yang sehat. Cuti kampanye tersebut menimbulkan kekosongan jabatan sehingga diperlukan penunjukan penjabat sementara (Pjs). Penunjukan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Pjs Gubernur dan Wakil Gubernur dan dilakukan oleh Gubernur untuk Pjs

⁶⁰ Gamal Abdul Nasir, 'Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat' (2017) 5 (2) *Jurnal Hukum Replik* 175.

⁶¹ Sri Hariningsih, 'Ketentuan Peralihan dalam Peraturan Perundang-Undangan' (2009) 6 (4) *Jurnal Legislasi Indonesia* 596-597.

Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Adapun Pjs yang ditunjuk berasal dari jabatan tinggi madya untuk mengisi kursi kekosongan Gubernur dan jabatan tinggi pratama untuk mengisi kekosongan Bupati dan Wali Kota beserta wakilnya.

Namun, terdapat limitasi tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Pjs, salah satunya ialah perihal pengajuan RABPD yang tidak masuk ke dalam ranah larangan ataupun tugas dan kewenangan Pjs. Memperhatikan pertimbangan Ahok ketika mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi terkait cuti kampanye yang dianggap terlalu lama dan Ia merasa bertanggung jawab terhadap APBD DKI Jakarta pada tahun 2017, alangkah lebih baik jika dibentuk landasan yuridis berkenaan dengan kewenangan atas APBD ketika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sedang cuti di luar tanggungan negara. Jika tidak, diharapkan jadwal cuti untuk kampanye calon petahana diharapkan tidak bertepatan dengan jadwal proses pembahasan Rancangan APBD.

Selain kewenangan terkait kewenangan pengajuan RAPBD, mekanisme penunjukan penjabat sementara masih kurang dimuat secara rinci (formil prosedural) dalam peraturan perundang-undangan. Perlu pengaturan secara rigid, seperti apa yang menjadi tolak ukur dan dasar pertimbangan seseorang menjadi Pjs selain syarat tingkatan Eselon. Hal ini tentu akan mencerminkan transparansi pemerintah dan masyarakat tidak akan melihat penunjukan penjabat yang menggantikan suatu jabatan tertentu sebagai politik kekuasaan semata. Alternatif kedua juga dapat diberlakukan aturan peralihan Permendagri No. 4 Tahun 2023 untuk mencabut Permendagri No. 1 Tahun 2018 dan Permendagri No. 74 Tahun 2016.

REFERENSI

- Ghafur, Jamaluddin, 'Problematika Pengaturan Cuti Kampanye Kepala Daerah Incumbent dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia' (2017) 8 (1) Jurnal Hukum Novelty
- Hariningsih, Sri, 'Ketentuan Peralihan dalam Peraturan Perundang-Undangan' (2009) 6 (4) Jurnal Legislasi Indonesiad
- M, Anajeng Esri Edhi, 'Urgensi Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia' (2017) 1 (2) RES PUBLICA
- Manan, Bagir. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah (PSH FH-UII 2001).
- Nasir, Gamal Abdul, 'Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat' (2017) 5 (2) Jurnal Hukum Replik
- Nugraha, Nanang. Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah, Cetakan Ketiga, (PT. Refika Aditama 2013).
- Nuryanto. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Mitra Wacana Media 2015).

- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2015 Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 Tentang Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2020 Tentang Jenis Jabatan yang Dapat Diisi oleh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja.
- Prayogo, Putri Ayu. Kewajiban Cuti Bagi Petahana yang Mengikuti Pilkada (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2017).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVI/2016.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum Nomor 302/KPU/VI/2015.
TAP MPR No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.