**Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah
Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Ibnu Pramudana, Surya Perdana
Fakultas Hukum, Universitas Muhamamdiyah Suamtera Utara
Email: ibnu@gmail.com

Abstrak

Tugas dan kewenangan Kepala Daerah dilengkapi dengan kewajiban yang harus dijalankan oleh Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan kewenangan tersebut tidak dapat dilaksanakan apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara sehingga dapat dipahami bahwa tugas dan kewenangan yang diperoleh Kepala Daerah sangat menentukan jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik. Batasan kewenangan Pelaksana Tugas dalam melaksanakan tugasnya selaku Kepala Daerah bersumber dari kewenangan mandat, di mana kewenangan Plt Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kewenangan berupa kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Kepala Daerah defenitif dalam Pemerintahan Daerah karena kedudukannya hanya sebagai pejabat sementara yang menggantikan kekosongan Kepala Daerah. Plt Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang memiliki dampak hukum terhadap organisasi Pemerintahan Daerah. Efektivitas jabatan Pelaksana Tugas dalam penyelenggaraan pemerintah tidak akan berjalan maksimal atau tidak efektif karena terdapat keterbatasan yang melekat pada pejabat pengganti seperti pelaksana tugas (Plt) yang tertuang dalam perundang-undangan.

Kata Kunci: Kewenangan, Pelaksana Tugas, Kepala Daerah.

Abstract

The duties and authorities of the Regional Head are complemented by the obligations that must be carried out by the Regional Head as stipulated in Article 67 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. These duties and authorities cannot be carried out if the Regional Head is serving a period of detention or is temporarily unavailable so that it can be understood that the duties and authorities obtained by the Regional Head greatly determine the proper running of Regional Government. The limitation of the task executor's authority in carrying out his duties as Regional Head originates from the mandate authority, where the authority of the Acting Regional Head is limited to carrying out the authority in the form of policies that have been determined by the definitive Regional Head in Regional Government because his position is only as a temporary official who replaces the vacancy of the Regional Head. Acting Regional Heads do not have the authority to issue decisions and/or actions that have legal impact on Regional Government organizations. The effectiveness of the position of Acting Task Force in administering government will not run optimally or be ineffective because there are limitations attached to replacement officials such as task executors (Plt) as stipulated in legislation.

Keywords: Authority, Executor, Regional Head.

A. Pendahuluan

Kepala Daerah merupakan *figure* atau *manager* yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan itu, dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi Pemerintahan Daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas dari Kepala Daerah yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya (Kaloh, 2019).

Kepala Daerah dalam masa kepemimpinannya diberi batasan oleh peraturan perundang-undangan. Indonesia sendiri sudah memiliki aturan bahwa Kepala Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah yaitu selama 5 (lima) tahun setelah itu akan terjadi kekosongan jabatan disebabkan akan berakhirnya masa jabatan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-

undangan dan dapat melanjutkan kembali untuk satu periode yang sama. Setelah itu akan dilaksanakan pergantian Kepala Daerah secara serentak di seluruh wilayah di Indonesia yang bertujuan untuk efisiensi anggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Kepala Daerah sewaktu-waktu juga tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah akibat adanya permasalahan baik itu dalam aspek sosial, politik, maupun hukum yang dapat menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah yang diakibatkan adanya permasalahan dari beberapa aspek tersebut.

Kondisi kekosongan jabatan Kepala Daerah yang disebabkan oleh akan berakhirnya masa jabatan serta tanggungjawab Kepala Daerah dalam struktur pemerintahan dan/atau terkait dengan adanya permasalahan hukum sehingga perlu adanya pengangkatan pejabat pengganti Kepala Daerah oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka pengisian kekosongan jabatan diberikan kepada seorang pejabat yang disebut dengan pelaksana tugas untuk menjalankan kewenangan Kepala Daerah menjalankan roda pemerintahan agar tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Ketentuan pasal tersebut tidak memiliki pembatasan yang jelas maka Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan sebuah keputusan melalui Surat Kepala BKN No. K.26.30/V.20.3//99 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian yang menjelaskan tentang aspek keputusan dan juga kepegawaian yang belum dirincikan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 yang sudah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, serta Walikota Dan Wakil Walikota yaitu pada Pasal 9 yang sekilas terlihat memperluas kewenangan seorang pelaksana tugas Kepala Daerah. Kewenangan itu dianggap dapat bertentangan dengan yang sudah diatur SK BKN 26/2016 yang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tentang kewenangan pelaksana tugas yaitu Badan/atau pejabat yang memperoleh wewenang melalui mandat tidak berwenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis terhadap perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Ketidakserasian aturan tersebut dapat menimbulkan dilema bagi seorang pelaksana tugas Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah. Pelaksana tugas dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tidak dapat menjalankan tugas jabatannya dengan baik yang disebabkan bagi pejabat pelaksana tugas tidak memiliki kewenangan yang sama seperti pejabat definitif yang sedang digantikan. Kemudian pejabat pelaksana tugas dapat memiliki tugas ganda dimana hal itu sesuai jabatannya pejabat pengganti ini memiliki tugas sesuai dengan Kepala Daerah definitifnya, kondisi lainnya juga pejabat pengganti tersebut memiliki tugas sendiri dari jabatannya itu sendiri sebagai pejabat pengganti. Artinya dalam memangku jabatan untuk menjalankan roda pemerintahan seorang pelaksana tugas Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat yang digantikan sebelumnya, sehingga pelaksana tugas Kepala Daerah ini tidak dapat memaksimalkan peran, fungsi, dan tugas jabatannya tersebut.

Pengangkatan pelaksana tugas Kepala Daerah ini dapat menimbulkan permasalahan dalam aspek Hukum Tata Negara, sebab perihal kekuasaan pemerintahan (eksekutif) baik itu meliputi organ atau fungsi pemerintahan, diluar yang bukan organ dan fungsi pembuat undang-undang serta peradilan karena pelaksana tugas Kepala Daerah berbeda dengan Kepala Daerah definitif baik itu dalam hal pengangkatan maupun kewenangan yang dimiliki pejabat pelaksana tugas Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah.

Metode atau metodologi diartikan sebagai logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian. Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan, atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada. Metode penelitian bertujuan untuk menjelaskan bagaimana penelitian itu dilakukan agar didapatkan hasil yang maksimal. Jenis penelitian hukum ini menggunakan penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) yaitu penelitian hukum doctrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (Hanifah, 2018).

B. Pembahasan

Pengisian Jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyatakan bahwa Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih aktif menjabat dan maju kembali dalam proses pemilihan Kepala Daerah untuk periode kedua atau yang disebut dengan calon petahana baik itu dengan kondisi dicalonkan dan/atau mencalonkandiri harus menjalani cuti diluar tanggungan negara yang menyebabkan Kepala Daerah berhalangan menjalankan tugas serta kewenangannya sebagaimana biasanya.

Berdasarkan Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota bagi pasangan calon Kepala Daerah yang masih aktif menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota yang ikut serta mencalonkan kembali, selama masa proses pemilihan Kepala Daerah atau masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara.

Hal tersebut kembali ditegaskan dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang menjelaskan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

1. Menjalani cuti di luar tanggungan negara
2. Dilarang menggunakan fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya

Kondisi lain yang menyebabkan Kepala Daerah tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau sedang berhalangan tetap diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Pelaksana Tugas adalah pejabat yang menempati jabatan yang bersifat sementara dikarenakan pejabat yang menempati jabatan sebelumnya berhalangan atau terkena permasalahan hukum sehingga tidak dapat menjalankan tugas dari posisi jabatannya. Pelaksana tugas ditunjuk oleh pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi negara, seperti kepala instansi pemerintahan. Meskipun demikian, istilah ini dipakai juga untuk jabatan publik seperti Gubernur, atau Bupati/Walikota.

Kata pejabat memiliki arti yaitu orang yang mempunyai jabatan atau orang yang memangku suatu jabatan atau pangkat, sehingga dapat dipahami bahwa orang yang sedang memangku jabatan disebut dengan pejabat. Sedangkan orang yang hanya menjabat jabatan yang bersifat sementara dikarenakan sedang berhalangan menjalankan tugas dan fungsinya disebut dengan penjabat atau lebih dikenal dengan istilah Pelaksana Tugas (Arifin, 2019). Seseorang yang melaksanakan tugas jabatan untuk sementara waktu yaitu Pelaksana Tugas Kepala Daerah adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas jabatan Kepala Daerah untuk sementara waktu dikarenakan sedang berhalangan menjalankan tugasnya.

Apabila pejabat defenitif berhalangan menjankan tugasnya, maka pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan yaitu menunjuk pejabat pemerintahan yang memenuhi persyaratan sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas pejabat yang sedang berhalangan tetap.

Istilah pelaksana tugas merujuk pada Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ketentuan tersebut menyatakan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat

pemerintahan di atasnya serta merupakan pelaksana tugas rutin. Pelaksana tugas rutin yang dimaksud yaitu pelaksana harian yang melaksanakan tugas pejabat definitif yang berhalangan sementara dan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak menjelaskan lebih detail maksud dari berhalangan sementara bagi pelaksana harian. Sehingga makna pejabat definitif berhalangan sementara dapat merujuk ditemukan pada SK BKN 26/2016 dalam poin 3 huruf a: *“Apabila terdapat pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas paling kurang 7 (tujuh) hari kerja, maka untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas, agar pejabat pemerintahan di atasnya menunjuk pejabat lain dilingkungannya sebagai pelaksana harian”*.

Agar roda pemerintahan tetap berjalan maka perlu adanya pejabat pelaksana untuk menjalankan tugas Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya. Untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah yang maju kembali pada proses pemilihan kepala daerah, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Permendagri 1/2018 perubahan atas Permendagri 74/2016 maka ditunjuk seorang Pelaksana Tugas atau pejabat sementara yaitu Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai dengan selesai masa cuti kampanye yang sudah ditetapkan.

Melalui Permendagri 1/2018 Kemendagri mengubah nomenklatur istilah pelaksana tugas Kepala Daerah sebagai pejabat publik pengganti kemudian diganti menjadi penjabat sementara Kepala Daerah. Penggantian istilah dilakukan karena Plt akan hanya melekat pada Wakil Kepala Daerah karena mengingat kedudukan yang sama hasil dari proses pemilihan rakyat. Ketentuan perubahan peraturan tersebut membuka kriteria pejabat pengganti yang dapat mengisi kekosongan jabatan kepemimpinan di daerah apabila pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maju kembali satu kali periode yang sama untuk dapat diisi oleh pejabat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 4 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 menjelaskan bahwa yang mengisi jabatan penjabat sementara atau pelaksana tugas Kepala Daerah yaitu:

1. Penjabat sementara atau pelaksana tugas gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat dilingkup pemerintah pusat atau Pemerintahan Daerah provinsi;
2. Penjabat sementara atau pelaksana tugas bupati/walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintahan Daerah provinsi atau Kemendagri.

Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) akan ditunjuk oleh Menteri. Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) akan ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur. Penjelasan mengenai pejabat pimpinan tinggi tersebut dapat mengacu pada Pasal 19 Tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014). Pejabat sementara atau Pelaksana Tugas gubernur akan ditunjuk oleh menteri dan pejabat sementara atau Pelaksana Tugas bupati/walikota akan ditunjuk oleh menteri melelalui usulan gubernur kecuali dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, pejabat sementara atau Pelaksana Tugas Bupati/Walikota dapat ditunjuk menteri tanpa usulan gubernur. Penunjukan pejabat pengganti gubernur, bupati, dan walikota ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri.

Batasan Kewenangan Pelaksana Tugas Dalam Melaksanakan Tugasnya Selaku Kepala Daerah

Kewenangan pejabat definitif atau pejabat pengganti seperti Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam pemerintahan dapat diperoleh sesuai dengan kondisi jabatan yang diterima agar tidak terjadi tindakan diluar batas kewenangan pada saat mengeluarkan suatu kebijakan tertentu. Sumber kewenangan dapat diperoleh sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan bahwa kewenangan yang dapat dijalankan pejabat pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.

Melihat kepada ketentuan Pasal 67 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah yang sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 65 ayat (4) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah akan diatur melalui peraturan pemerintah. Akan tetapi sampai dengan saat ini belum ada peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan tugas dan kewenangan yang dapat dijalankan Pelaksana Tugas Kepala Daerah sebagai turunan dari ketentuan pasal tersebut yang menyebabkan ketentuan mengenai kewenangan tentang Pelaksana Tugas Kepala Daerah dapat merujuk kepada beberapa bentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan 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. Dalam penjelasan Pasal 14 ayat (7) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Perubahan status hukum organisasi yang dimaksud adalah menetapkan perubahan struktur organisasi. Perubahan status hukum kepegawaian adalah melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. Perubahan alokasi anggaran adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa pejabat pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-wenang. Kewenangan Pelaksana Tugas memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena hanya bersifat sebagai pelanjut roda pemerintahan bukan kepala daerah definitif.

Adanya batasan kewenangan tersebut nantinya akan berakibat pada terhambatnya roda pemerintahan, apalagi akan ada beberapa daerah yang akan dipimpin oleh Pelaksana Tugas selama kurang lebih dua tahun. Jika selama masa transisi diperlukan suatu kebijakan strategis yang harus diambil oleh Pelaksana Tugas, maka Pasal 132 A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 bisa dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan tersebut setelah meminta izin terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri. Namun, Pasal 132 A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 masih belum terlalu jelas membahas mengenai wewenang Pelaksana Tugas sehingga perlu adanya suatu aturan agar Pelaksana Tugas dapat mengambil kebijakan strategis dalam pemerintahan terutama Pelaksana Tugas yang akan menjalankan tugas selama atau lebih dari dua tahun. Pemerintah bisa saja mengeluarkan diskresi atau Peraturan Pemerintah untuk mengatur masalah Pelaksana Tugas agar adanya kewenangan Pelaksana Tugas dalam pengambilan kebijakan strategis tetapi jangan sampai kepentingan politik pemerintah pusat masuk ke dalamnya.

Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pejabat definitif sebelumnya yaitu Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas. Kewenangan yang dapat dijalankan oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah hanya bersifat administratif seperti menandatangani dokumen yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh Kepala Daerah dan/atau tugas administratif lainnya serta melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh pejabat definitif yaitu Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa kewenangan yang bersumber dari mandat tidak dapat mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang mempunyai dampak terhadap perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Melengkapi dan menegaskan ketentuan mengenai batas dan kewenangan Pelaksana Tugas yang dimuat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Badan Kepegawaian Negara melalui SK BKN 26/2016 menjelaskan bahwa pejabat pemerintahan yaitu Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas yang memperoleh kewenangan melalui mandat untuk mengisi kekosongan jabatan pejabat defenitif yang sedang berhalangan menjalankan tugas tidak berwenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Ketentuan SK BKN 26/2016 poin 3 (tiga) huruf e memuat kewenangan yang dapat dilaksanakan meliputi:

1. Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian strategis kerja.
2. Menetapkan kenaikan gaji berkala.
3. Menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara (CLTN).
4. Menetapkan surat penugasan pegawai.
5. Menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi.
6. Memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi, dan izin tidak masuk kerja.

Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena pejabat pelaksana tugas hanya sebagai pelanjut jalannya roda Pemerintahan Daerah. Jika selama itu diperlukan suatu kebijakan yang bersifat strategis yang harus diambil oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah, maka Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pmeberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah bisa dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan yang bersifat strategis. 200 Ketentuan dalam pasal ini menjelaskan bahwa pejabat atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan kembali menjadi calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, serta Kepala Daerah yang diangkat dari Wakil Kepala Daerah yang menggantikan kepala daerah dilarang:

1. Melakukan mutasi pegawai.
2. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Menurut ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pmeberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah ketentuan pasal ini disebutkan bahwa 4 (empat) larangan tersebut dapat dikecualikan setelah memperoleh persetujuan atau izin tertulis dari Mendagri.

Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pmeberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah masih belum membahas mengenai kewenang Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Sehingga melalui Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, Mendagri menyelipkan satu pasal yang mengatur tugas dan kewenangan pejabat sementara atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah antara lain:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur, wakil gubernur, Bupati dan wakil bupati, Walikota dan wakil wali kota definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
4. Melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dan dapat menandatangani peraturan daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri;
5. Melakukan pengisian kekosongan pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

Adapun pembatasan terhadap keputusan yang dilarang dikeluarkan oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Melakukan mutasi pegawai

Mutasi pegawai merupakan kasus yang sering muncul bahkan di setiap pergantian kepemimpinan daerah. Tidak hanya pergantian kepala daerah melalui hasil pemilihan umum melainkan juga dari penetapan pejabat kepala daerah yang menggantikan Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalani tugas. Mutasi yang dilakukan pejabat pengganti kepala daerah disetiap pergantian kepemimpinan dilakukan dengan memperhatikan segala persyaratan dan pertimbangan, hal itu mengindikasikan secara tidak langsung keberadaan pegawai bergantung kepada kepala daerahnya, maka tidak mengherankan jika terjadi pergantian Kepala Daerah, berganti juga pejabat tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

2. Membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya.

Menurut Ateng Syafruddin, izin mempunyai arti dan tujuan untuk menghilangkan segala bentuk halangan, yang sebelumnya hal itu dilarang dan setelah memperoleh izin hal itu diperbolehkan untuk dilakukan. Sedangkan menurut Sjachran Basah, izin merupakan perbuaran hukum administrasi negara bersegi satu yang mengamplifikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur yang sudah ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Pemekaran daerah merupakan salah satu bentuk dari pembentukan daerah. Secara filosofis tujuan pemekaran daerah memiliki dua kepentingan, yaitu pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat (Siswanto Sunarno, 2019).

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

Kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai arti baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan tujuan tertentu yang menyangkut dengan kepentingan umum. Kebijakan pemerintah pusat dapat berupa peraturan pemerintah, keputusan Menteri dan lain-lain. Kebijakan pemerintah daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) serta kebijakan lainnya yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan pada daerah tersebut.

5. Membahas dan Menandatangani Perda

Ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota membuka peluang bagi Pelaksana Tugas Kepala

Daerah untuk memperoleh kewenangan dalam proses pembentukan Perda. Jika melihat pada ketentuan peraturan yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 sudah dijelaskan bahwa seorang Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak dapat mengeluarkan tindakan dan/atau keputusan yang bersifat strategis terhadap perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Efektivitas Jabatan Pelaksana Tugas Dalam Penyelenggaraan Pemerintah

Sistem sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengatur mengenai pelayanan administrasi guna menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien. Hal ini berkaitan untuk menciptakan pelayanan sesuai dengan *good governance* dalam pemerintahan. Pelayan administrasi Negara dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau kini disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Menjalankan roda pemerintahan, maka pemerintah sebagai penyelenggara Negara atau pelayan publik harus mengoptimalkan peran mereka dalam rangka menciptakan *good governance*. Sebagai penyelenggara Negara salah satu tugasnya adalah melaksanakan pekerjaan sesuai jabatan yang dipegang oleh pemangku jabatan karena kualitas dari pelayanan publik terletak pada kinerja, kewenangan dan tanggungjawab dari pemangku jabatan tersebut.

Pelayanan publik di Indonesia dalam rangka penyelenggaraan Negara, dirasa masih kurang dari kata memuaskan. Efisiensi dan efektifitas terhadap pelayanan publik tidak tercipta karena terlalu rumit dan cenderung mengesampingkan tugas dan fungsi dari para penyelenggara negara. Penyelenggara negara baik dari jajaran struktural dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, dari pejabat sampai pegawai tidak melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik.

Menjadi penyelenggara negara haruslah profesional sesuai dengan bidang keahliannya serta tugas pokok dan fungsi yang harus dijalankannya karena hal tersebut akan menunjang pelayanan dalam proses penyelenggaraan negara yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Semua jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan terstruktur guna memenuhi tugas dan fungsi dari setiap pejabat penyelenggaraan pemerintahan.

Struktur pemerintahan yang baik, maka akan tercipta pelayanan yang efektif dan efisien sesuai dengan tugas dan fungsi yang diemban oleh pemangku jabatan. Beberapa kondisi baik sosial, politik dan hukum para penyelenggara atau aparatur negara sering terganjal permasalahan, sehingga mengakibatkan kekosongan jabatan.

Kekosongan jabatan yang diakibatkan tidak adanya pemangku jabatan yang melaksanakan tugas dan fungsi dari jabatan yang mengikatnya, mengakibatkan tidak berfungsinya tugas yang seharusnya dikerjakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan publik terhadap masyarakat.

Kondisi ini dapat berpengaruh buruk terhadap kinerja pemerintahan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan yang baik, guna menciptakan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat struktural jelas meninggalkan tugas dan fungsi yang melekat pada jabatan tersebut sehingga penyelenggaraan pemerintah tidak berjalan efektif sesuai dengan tujuannya.

Kondisi terkini yang terjadi adalah banyaknya kekosongan jabatan yang mengakibatkan berkurangnya kinerja pemerintahan dalam pelayanan publik maupun penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini diakibatkan banyaknya pejabat yang tersandung permasalahan sosial, politik maupun hukum yang mengakibatkan pemangku jabatan tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pejabat publik. Kekosongan jabatan juga diakibatkan tidak adanya pejabat yang menjalankan tugas dan fungsi, karena tugas dan tanggungjawabnya berakhir dalam struktur pemerintahan.

Adanya kondisi tersebut, maka pemerintah harus mencari solusi guna memecahkan permasalahan mengenai kekosongan jabatan. Untuk mengantisipasi tidak berjalannya pelayanan publik maupun penyelenggaraan negara, maka harus ada aparatur negara yang menjalankan tugas dan fungsi dari jabatan yang ditinggalkan oleh pemangku Jabatan.

Pengisian kekosongan jabatan dapat dilakukan dengan mengisi pejabat publik tertentu dengan

aparatur negara yang ada. Jabatan tersebut bisa diberikan sesuai aturan atau undang-undang yang ada agar penyelenggaraan negara tetap berjalan. Pengisian kekosongan jabatan dapat dilakukan dengan penunjukan atau pelimpahan sesuai dengan kebutuhan dan aturan perundang-undangan. Sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku, maka pengisi Jabatan yang kosong oleh pejabat publik lainnya dapat berupa Pejabat publik, pelaksana tugas harian dan pelaksana tugas.

Adanya pengangkatan pejabat pengganti untuk menjalankan roda pemerintahan yang ditinggalkan baik karena masalah politik maupun hukum, tentunya akan menimbulkan permasalahan dalam hal penyelenggaraan negara, karena dalam hal pelaksanaan pelayanan publik oleh pejabat yang dilakukan sementara, bias tidak sejalan dengan kebijakan yang sudah dibuat.

Para pejabat publik pengganti sementara dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, tidak dapat menjalankan tugas jabatannya dengan efektif. Hal itu disebabkan dua hal yaitu:

1. Pejabat publik pengganti non-struktural, pejabat pengganti sementara tidak memiliki kewenangan seperti pejabat definitifnya.
2. Pejabat struktural, jabatan pengganti dapat mengakibatkan pemangku jabatan pengganti memiliki dua tugas dan fungsi yaitu:
 - a. Tugas sesuai jabatan definitifnya
 - b. Jabatan pengganti yang ditujukan kepadanya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan mengenai jabatan publik pengganti sementara menunjukkan ketidakefektifan dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan. Prakteknya dalam penyelenggaraan negara, diharapkan para penyelenggara publik dapat bekerja secara maksimal secara efektif dan efisien. Mencapai tujuan tersebut harus ditunjang dengan kinerja pejabat negara secara optimal tanpa adanya halangan ataupun beban yang membatasi para pejabat dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Suatu pencapaian yang direncanakan atau ditetapkan dapat berjalan baik atau sebaliknya. Dalam hal ini, efektifitas dilihat sebagai suatu hasil yang diperoleh dari tugas yang melekat pada seseorang atau jabatan. Menurut Agung Kurniawan efektifitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) suatu organisasi atau sejenisnya tanpa adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya (Agung Kurniawan, 2015). Menurut Richard M. Steers, efektifitas yaitu sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasaran (Steers, 2015).

Berdasarkan penjelasan mengenai pengertian efektifitas yang dikemukakan diatas, suatu tindakan untuk mencapai tujuan akan dikatakan efektif bilamana pelaksanaan kegiatan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan tugas, fungsi dan tujuan yang hendak dicapai tanpa adanya hambatan. Pelaksanaan tugas jabatan dalam penyelenggaraan negara, dikatakan efektif apabila pejabat dapat melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Menjalankan suatu pemerintahan agar dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan negara, maka harus ada pemimpin yang dapat mengatur dan mengelola segenap sumber daya yang ada guna mencapai tujuan dari negara yang diamanatkan kepada segenap pelaksana penyelenggara pemerintahan. Tujuan dapat diartikan sebagai suatu sasaran yang hendak dicapai yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Setiap tujuan pasti adanya tugas dan fungsi yang harus dikerjakan, yakni pelaksanaan dari tujuan yang hendak dicapai tersebut. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai jelas ada aktifitas, kegiatan dan kondisi yang dilaksanakan.

Penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan yang akan dicapai harus ada pemimpin yang memiliki tugas untuk memberi arahan dan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam mencapai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Terdapat beberapa hal yang harus dilakukan oleh pemimpin, antara lain:

1. Setiap pemimpin instansi pemerintah wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan instansi masing-masing maupun dengan instansi lain.
2. Setiap pemimpin satuan organisasi bertanggungjawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya masing-masing dan membimbing dan memberikan petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.
3. Setiap pemimpin satuan organisasi wajib mengikuti petunjuk-petunjuk dan bertanggungjawab kepada atasan masing-masing dengan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya.

4. Setiap pimpinan organisasi wajib mengolah dan memanfaatkan laporan-laporan lebih lanjut untuk bahan pengambilan keputusan penyusunan laporan lebih lanjut dan memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahan.

5. Dalam menyampaikan suatu laporan, setiap satuan organisasi wajib memberikan tembusan kepada satuan organisasi lainnya yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Berdasarkan pendapat di atas menunjukkan pemimpin memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemimpin memiliki tugas, tanggungjawab dan kewenangan yang dimiliki untuk merencanakan, mengatur, membuat keputusan dan mempertanggungjawabkan hasil kerja instansi/organisasi yang dipimpin.

Seorang pemimpin yang memegang jabatan tertentu dalam pemerintahan, memiliki kekuasaan dan kewenangan yang melekat kepadanya dan harus dipertanggungjawabkan. Menurut Bagir Manan agar tugas dan wewenang jabatan dapat dilaksanakan oleh pejabat dengan tindakan konkret maupun pertanggungjawaban, maka pejabat dibekali hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melaksanakan tugas dan fungsi dan penentuan tugas, fungsi dan wewenang tersebut menjadi pengukur apakah tindakannya sesuai kewenangan atau melampaui kewenangan.

Merujuk pada pendapat Robert M. Mac Iver yang mengatakan mengenai kekuasaan adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia. Kekuasaan sebagai hak yang sah untuk mengatur dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Kekuasaan dalam 4 (empat) kategori yaitu:

1. Kekuasaan legitimasi (undang-undang, peraturan-peraturan dan kebijakan).
2. Kekuasaan jabatan.
3. Kekuasaan kompetensi.
4. Kekuasaan pribadi.

Secara legitimasi sesuai peraturan perundang-undangan, pejabat pengganti Pelaksana Tugas secara legitimasi memegang jabatan, tetapi tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan jabatan definitifnya. Artinya pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan ataupun membuat kebijakan. Pelaksana tugas hanya melaksanakan tugas-tugas yang melekat pada jabatan yang dipelaksana tugaskan tersebut.

Kekuasaan menunjukkan efektifitas kepemimpinan dari sudut pandang besarnya kekuasaan yang dimiliki dan penerapannya. Hal ini menunjukkan bahwa pejabat Pelaksana Tugas tidak dapat memaksimalkan peran, tugas dan fungsi dari jabatan tersebut. Persoalan inilah yang akan mengakibatkan tidak berfungsinya suatu sistem apabila jabatan yang diemban tersebut memiliki peran yang sangat penting. Suatu peran akan dikatakan efektif apabila tidak ada tekanan atau halangan dalam melaksanakan kewajiban bagi pelaksanaannya.

Pejabat Pelaksana Tugas tidak memiliki kewenangan sebagai pejabat definitifnya, sehingga untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, harus dibuat suatu ketentuan bahwa tidak harus mengangkat pejabat Pelaksana Tugas akan tetapi mengangkat secara langsung pejabat lain untuk mengisi kekosongan jabatan tanpa harus memberikan Jabatan pengganti.

Terdapat beberapa sumber kekuasaan, salah satunya adalah kekuasaan jabatan yang berarti kekuasaan yang dimiliki seseorang karena memegang Jabatan dalam organisasi sehingga pemegang Jabatan tersebut harus dipatuhi dan diikuti kehendaknya. Ketentuan jabatan bagi Pelaksana Tugas bahwa pejabat pengganti seperti Pelaksana Tugas tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan jabatan definitif dari posisi jabatan yang dipelaksana tugasannya sehingga hal tersebut menunjukkan bahwa, seorang pemangku jabatan Pelaksana Tugas tidak dapat melakukan aktifitas yang sama dengan pejabat definitifnya.

Beberapa kasus yang menjadi dilema adalah ketika pejabat diganti oleh pejabat Pelaksana Tugas dikarenakan tersandung permasalahan hukum. Dengan perlindungan hak asasi manusia jelas diyakini asas praduga tak bersalah dalam hukum, bahwa setiap orang belum dikatakan bersalah sebelum adanya putusan tetap dari hakim. Proses hukum yang berjalan cukup lama, akan mengakibatkan kekosongan jabatan, maka harus diangkat pejabat pengganti. Pelaksana Tugas akan diangkat untuk

mengisi kekosongan jabatan tersebut, tetapi pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan dari Jabatan tersebut.

Kewenangan yang dilikinya adalah sesuai dengan jabatan definitif yang diduduki. Terkait hal tersebut, maka pejabat Pelaksana Tugas memiliki kekuasaan, tetapi tidak dengan kewenangan. Kekuasaan dibedakan dengan kewenangan, karena kekuasaan tidak selalu diikuti kewenangan, tetapi kewenangan memiliki kekuasaan. Pejabat Pelaksana Tugas memiliki kekuasaan karena diangkat untuk menduduki jabatan tertentu karena jabatan tersebut kosong, akan tetapi pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan Jabatan yang di Pelaksana tugaskan, karena kewenangannya tetap sesuai jabatan definitifnya.

Wewenang sebagai kekuasaan formal yang menganggap bahwa pemilik wewenang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta mendapat kepatuhan dari peraturan-peraturannya. Penjelasan yang dikemukakan tersebut sangat bertentangan dengan jabatan pejabat pengganti Pelaksana Tugas, karena pelaksana tugas tidak diikuti dengan jabatan definitif yang digantinya.

Kewenangan dapat diperoleh apabila diberikan sesuai dengan kondisi yang harus dilakukan pejabat pengganti atau Pelaksana Tugas sehingga pejabat pengganti sementara tidak dapat langsung membuat suatu kebijakan. Kewenangan dapat diperoleh sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tersebut, kewenangan yang diberikan dengan cara atribusi berarti pemerintah memberikan wewenang terhadap organisasi atau jabatan yang diatur oleh ketentuan perundang-undangan. Jabatan atau pemangku jabatan dalam hal mendapat kewenangan dari atribusi adalah kewenangan yang dilekatkan oleh pemerintah kepada pejabat yang diatur melalui undang-undang karena sebelumnya tidak memiliki kewenangan.

Pendelegasian kewenangan diperoleh dengan delegasi yang diberikan oleh badan/pejabat pemerintah kepada badan/pejabat pemerintah yang lain. Pendelegasian dapat diberikan kepada antar-badan/instansi dan dapat pula diberikan kepada pemangku jabatan. Pendelegasian merupakan pelimpahan kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh badan/instansi maupun pejabat/Jabatan. Pejabat pengganti sementara, maka seorang pejabat Pelaksana Tugas diserahkan kewenangan oleh pejabat definitif yang digantikannya sehingga pejabat pengganti seperti Pelaksana Tugas dapat dengan maksimal dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Kewenangan yang diberikan melalui mandat diberikan kepada badan/instansi atau pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari tugas jabatan yang memberikan mandat. Pejabat publik pengganti sementara pengganti Pelaksana Tugas, maka kewenangan yang diberikan adalah kewenangan yang dimiliki oleh pejabat definitifnya sehingga dalam hal menjalankan tugas dan fungsi atau membuat tindakan tertentu, diatasnamakan pemberi mandat atau pejabat definitif yang memberikan mandat.

Dengan demikian agar dapat menjalankan tugas secara efektif dan efisien, seorang pemangku jabatan harus menjalankan tugas dan fungsinya sesuai Jabatan yang dimilikinya. Pemangku jabatan pengganti sementara Pelaksana Tugas harus diberikan kekuasaan dan kewenangan jabatannya, sehingga pemangku jabatan tersebut dapat menjalankan tugas dan fungsinya tanpa terhalangan batasan-batasan atau larangan karena jabatan yang didudukinya adalah Jabatan pengganti sementara sebagai Pelaksana Tugas.

Keefektifitasan pelaksanaan penyelenggaraan negara, pejabat atau pegawai negara tidak diperkenankan merangkap jabatan, karena hal itu dapat mengakibatkan ketidakstabilan karena pejabat tersebut harus melaksanakan dua tugas dan fungsi sekaligus dalam penyelenggaraan negara. Tugas dan fungsi sebagai jabatan definitif yang dimiliki dan tugas dan fungsi sebagai pejabat pengganti. Oleh karena itu, jabatan pejabat pengganti seperti Pelaksana Tugas tidak akan menjadikan penyelenggaraan negara menjadikan kinerjanya baik, tetapi mengakibatkan benturan tugas dan mengesampingkan tugas dan tanggungjawab yang dimiliki pemangku jabatan dalam jabatan definitifnya (jabatan asli).

Jabatan rangkap yang diberikan kepada pejabat negara dimungkinkan ketidakstabilan dalam kinerjanya sebagai pejabat atau aparatur sipil negara. Hal tersebut memungkinkan seorang pejabat Pelaksana Tugas akan mengabaikan tugas sesuai Jabatan definitifnya karena pemangku jabatan Pelaksana Tugas harus mengerjakan tugas sebagai pejabat pengganti.

Ketidak efektifan pejabat publik pengganti seperti Pelaksana Tugas juga karena dalam ketentuan

yang melekat pada pelaksana tugas sesuai dengan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-20/V.24-25/99 yaitu antara lain:

1. Pengangkatan pejabat pengganti Pelaksana Tugas tidak menghilangkan tugas jabatan definitif yang bersangkutan;
2. Pelaksana Tugas tidak serta merta mempunyai jabatan definitifnya, oleh karena itu pegawai negeri sipil tidak diberi tunjangan jabatan Pelaksana Tugas;
3. Pengangkatan sebagai Pelaksana Tugas tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari jabatan definitifnya, dan tunjangannya dibayar sesuai Jabatan definitifnya.

Pegawai negeri sipil yang diangkat menjadi pejabat Pelaksana Tugas tidak memiliki kewenangan untuk mengambil untuk menetapkan keputusan yang mengikat seperti DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin dan sebagainya. Hal tersebut menunjukkan bahwa jabatan Pelaksana Tugas hanyalah sebuah jabatan struktural yang merupakan suatu kedudukan yang menunjukan tugas dan tanggungjawab tanpa memiliki kewenangan.

Jabatan pejabat publik pengganti seperti Pelaksana Tugas tidak menunjukan jabatan seperti jabatan yang berarti bahwa suatu kedudukan yang menunjukan tugas dan tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Jabatan Pelaksana Tugas memiliki legitimasi karena diatur melalui mekanisme perundang-undangan untuk mengisi kekosongan jabatan karena hal tertentu terjadi terhadap pemangku jabatan definitifnya. Dilain pihak pejabat pemangku jabatan tidak memiliki kewenangan yang sama, karena pejabat pengganti tetap memiliki Jabatan definitifnya sendiri tidak mengikuti Jabatan yang dipelaksana tugaskan (jabatan yang diduduki sebagai pelaksana tugas).

Suatu penyelenggaraan negara yang efektif itu dilihat dari sejauh mana suatu organisasi negara melaksanakan seluruh tugas dan fungsi untuk mencapai sasaran sesuai jabatan tersebut. Pejabat pengganti publik sementara seperti Pelaksana Tugas tidak dapat menjalankan tugasnya secara menyeluruh, hal tersebut dikarenakan pemangku jabatan Pelaksana Tugas juga memiliki jabatan definitif atau disebut juga rangkap jabatan dengan jabatan definitifnya.

Selain Pelaksana Tugas tidak memiliki jabatan definitif yang dipelaksana tugasannya, pemangku jabatan Pelaksana Tugas harus menjalankan tugas dan tanggungjawab jabatan definitifnya. Rangkap jabatan secara jelas merupakan bagian dari konflik tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan, dimana suatu saat dapat menjadi penyebab terjadinya tumpang tindih jabatan. Tujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik, efektif dan efisien guna mencapai *good governance* sebagaimana menjadi visi dan misi pemerintahan dapat terbengkalai karena rangkap jabatan.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Pengisian jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah diatur dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan kewenangan Kepala Daerah dilengkapi dengan kewajiban yang harus dijalankan oleh Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan kewenangan tersebut tidak dapat dilaksanakan apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara sehingga dapat dipahami bahwa tugas dan kewenangan yang diperoleh Kepala Daerah sangat menentukan jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik. Batasan kewenangan Pelaksana Tugas dalam melaksanakan tugasnya selaku Kepala Daerah bersumber dari kewenangan mandat, dimana kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kewenangan berupa kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Kepala Daerah definitif dalam Pemerintahan Daerah karena kedudukannya hanya sebagai pejabat sementara yang menggantikan kekosongan Kepala Daerah. Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak memiliki

kewenangan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang memiliki dampak hukum terhadap organisasi Pemerintahan Daerah, kepegawaian, perijinan, alokasi anggaran, serta kebijakan strategis lainnya sebelum berkoordinasi dan memperoleh persetujuan tertulis dari Mendagri sebagai pejabat yang mengangkat Pelaksana Tugas Kepala Daerah . Efektivitas jabatan Pelaksana Tugas dalam penyelenggaraan pemerintah tidak akan berjalan maksimal atau tidak efektif karena terdapat keterbatasan yang melekat pada pejabat pengganti seperti Pelaksana Tugas yang tertuang dalam perundang-undangan. Ketidakefektifan juga disebabkan akan terjadi rangkap jabatan, dimana rangkap Jabatan bagi pegawai atau pejabat negara tidak diperbolehkan oleh perundang-undangan sehingga lebih baik menunjuk pejabat pengganti mutlak, sehingga tidak terjadi tumpang tindih tugas, tanggungjawab dan wewenang.

2. Saran

Terkait dengan pengaturan tentang Pelaksana Tugas Kepala Daerah diharapkan kepada pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku baik itu yang berhubungan dengan kondisi yang menentukan untuk diangkatnya seorang Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan juga mengenai syarat ketentuan pejabat yang dapat menduduki jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah sampai dengan saat ini belum ada aturan khusus yang mengatur tentang kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang juga memuat hak dan kewajiban yang dapat dilaksanakan dalam pelaksanaan tugas Pelaksana Tugas Kepala Daerah, sehingga memungkinkan untuk dibentuk suatu peraturan perundang-undangan khusus baik itu berupa undang-undang atau peraturan pemerintah tentang kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah sehingga memiliki dasar hukum yang kuat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka tidak harus diganti pejabat publik pengganti seperti Pelaksana Tugas untuk menjabat sementara, akan tetapi mengganti jabatan yang kosong dengan pejabat yang baru, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan maupun kewenangan. Kekosongan akibat meninggal dunia, habis masa jabatan ataupun karena tersangkut masalah hukum (tersangka/terdakwa), sebaiknya diganti pejabat baru.

Daftar Pustaka

- Agung Kurniawan. (2015). *Transformasi Pelayanan Publik*. Pembaharuan.
- Arifin, F. & F. R. K. (2019). *Penjabat Kepala Daerah*. Jakarta: Thafa Media.
- Hanifah, I. (2018). *Pedoman Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima.
- Kaloh, J. (2019). *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Steers, R. M. (2015). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.