

Kewenangan Kepala Daerah Dalam Konteks Pemerintahan Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Muhammad Qur'anul Kariem¹⁾

¹⁾Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Indo Global Mandiri

Korespondensi Penulis: mquranul@uigm.ac.id

ABSTRAK

Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah jabatan kepala pemerintahan yang memimpin pemerintahan pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Walaupun kepala daerah mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat, akan tetapi kewenangan dari jabatan-jabatan tersebut diatur secara teknis dalam peraturan perundang-undangan. Setiap hierarki pemerintahan secara tidak langsung mempunyai keterikatan satu dengan yang lain, sehingga kewenangan yang dimiliki kepala daerah tidak benar-benar mandiri secara prinsip.

Kata Kunci: Kewenangan, Legitimasi, Kepala Daerah

PENDAHULUAN

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 pada pasal 18 ayat 4 mengakui status kepala daerah yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai pemimpin pemerintah di tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Setiap kepala daerah di masing-masing tingkatan pemerintahan, tidak menjalankan kewenangannya dengan sendiri, namun dilaksanakan dengan kolektif bersama wakilnya, dimana kepala daerah memiliki wakil yang disebut dengan Wakil Gubernur (Wagub), Wakil Bupati (Wabup), dan Wakil Walikota (Wawali). Kepala daerah dihasilkan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat yang diatur oleh Undang – Undang Nomor 10 tahun 2016. Sistem kontestasi politik ini sama dengan posisi Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum.

Presiden dan Wakil Presiden memiliki kekuasaan lima tahun selanjutnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan, artinya bahwa batas perodesasi kekuasaan jabatan tersebut adalah sepuluh tahun. Hal tersebut juga ‘diadopsi’ oleh peraturan perundang-undangan mengenai kepala daerah dan pemerintahan daerah, dimana masa jabatan kepala daerah adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali juga untuk satu kali masa jabatan, yang artinya batasan masa jabatannya juga adalah sepuluh tahun. Walaupun terdapat kemiripan antara jabatan Presiden dan jabatan kepala daerah dalam proses kontestasi dan perodesasi jabatannya, namun secara konteks kewenangan presiden selain kepala pemerintahan juga memiliki status sebagai kepala negara, beda halnya dengan kepala daerah yang hanya sebagai kepala pemerintahan yang merupakan jabatan politik.

Presiden berdasarkan pasal 17 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945, memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri dalam pemerintahan secara bebas. Artinya bahwa setiap pergantian kekuasaan, presiden mempunyai wewenang untuk membentuk pemerintahan di dalam kabinet yang berisi menteri-menteri yang memimpin kementerian, badan, atau lembaga pemerintah. Kewenangan ini tidak dimiliki oleh kepala daerah, dimana kepala daerah menurut Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) merupakan pejabat pembina kepegawaian dalam birokrasi

pemerintah, yang tidak berhak secara langsung melakukan pergantian atau pengangkatan terhadap Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, Kepala Badan dan jabatan tinggi lain setelah ia resmi menjabat atau dilantik.

Kewenangan dalam pemerintahan antara Presiden dengan kepala daerah di Indonesia sangatlah berbeda, walaupun melalui proses kontestasi dan memiliki periodisasi yang hampir mirip, secara empiris kewenangan yang dimiliki juga cukup terbatas, dalam konteks kerangka negara kesatuan. Walaupun pasca era reformasi, pada tahun 1999 Negara Kesatuan Republik Indonesia mulai menerapkan otonomi daerah, yang saat ini disempurnakan dengan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang juga sudah beberapa kali mengalami perubahan, namun kewenangan kepala daerah juga tidak serta merta ditingkatkan. Oleh karena itu, artikel ini akan membahas mengenai kewenangan kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan, sehingga dapat memberikan gambaran secara jelas dalam sudut pandang yuridis.

PEMBAHASAN

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dipilih dalam kontestasi pemilihan kepala daerah setiap lima tahun sekali oleh rakyat secara langsung. Hal ini secara tidak langsung memberikan legitimasi yang kuat pada posisi kepala daerah dalam konteks pelaksanaan demokrasi perwakilan. Namun, seperti yang diuraikan sebelumnya bahwa kewenangan kepala daerah tersebut berbeda dengan kewenangan presiden, walaupun sama-sama memiliki legitimasi dari rakyat secara langsung.

Pertama dalam konteks kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur, dimana setelah resmi dilantik dan menjabat, ia tidak dapat secara langsung melakukan perombakan atau pergantian pejabat dalam birokrasi pemerintah, seperti halnya Presiden. UU ASN memberikan proteksi terhadap perangkat birokrasi pemerintah yaitu Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, dan Kepala Badan pada Pemerintah Provinsi yang tidak dapat dilakukan pergantian selama setidaknya dua tahun setelah pejabat pimpinan tinggi menjabat. Hal tersebut diatur agar perangkat birokrasi dapat berjalan secara profesional, dan tidak dapat diintervensi secara politik. Setelah dua tahun menjabat, Gubernur juga tidak diperkenankan secara langsung melakukan pergantian terhadap pejabat birokrasi, namun harus melalui perangkat independen yaitu pembentukan panitia seleksi yang akan bekerja secara profesional dalam mengusulkan aparatur yang tepat secara kompetensi untuk menduduki jabatan tinggi madya atau jabatan tinggi pratama.

Jabatan Sekretaris Daerah provinsi adalah salah satu posisi pejabat tinggi yang dimana seorang Gubernur tidak mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan pergantian. Gubernur setidaknya harus menunggu atau mengetahui apakah Sekretaris Daerah telah menjabat minimal dua tahun sejak dilantik, serta harus melakukan pembentukan panitia seleksi Jabatan Tinggi Madya, bila ketentuan minimal jabatan tersebut terpenuhi. Setelah melalui berbagai proses, panitia seleksi akan memilih tiga nama kepada Gubernur, namun Gubernur tidak dapat langsung menentukan atau memilih satu dari tiga nama hasil seleksi dari panitia seleksi. Gubernur harus mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk memilih salah satu dari tiga nama yang diusulkan untuk menjadi Sekretaris Daerah Provinsi, sesuai dengan ketentuan dari pasal 114 UU ASN.

Jabatan Sekretaris Daerah Provinsi, apabila terdapat kekosongan jabatan juga tidak dapat secara langsung diisi oleh Gubernur. Apabila Gubernur ingin menunjuk Pejabat Sekretaris Daerah, ia harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Menteri, sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018. Kedua, kondisi yang hampir sama juga seperti pada Jabatan Tinggi Pratama dalam hal ini adalah Kepala Dinas atau Kepala Badan, dimana ketentuan minimal dua tahun jabatan juga harus diperhatikan oleh Gubernur untuk melakukan pergantian posisi tersebut. Prosedur pembentukan panitia seleksi Jabatan Pimpinan Pratama juga harus dilaksanakan oleh Gubernur. Perbedaannya adalah, setelah panitia seleksi memilih tiga nama untuk posisi kepala dinas atau kepala badan, Gubernur mempunyai kewenangan untuk memilih salah satu diantara tiga nama tersebut secara langsung, tanpa persetujuan atau pertimbangan dari pihak lain.

Aturan ini secara tersirat memberikan kewenangan kepada gubernur untuk mengganti satu, beberapa atau bahkan untuk mengganti seluruh kepala dinas atau kepala badan di Pemerintah Provinsi, namun harus memenuhi ketentuan minimal perodesasi pada masing-masing jabatan tersebut. Selain itu, Gubernur yang mempunyai hierarki pemerintahan pada tingkat Provinsi mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi terkait penyelenggaraan pemerintahan kepada Bupati dan Walikota yang ada di wilayah administratifnya, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018. Regulasi ini memberikan kewenangan yang legal kepada Gubernur untuk dapat mensinkronisasikan tata kelola pemerintahan di tingkat Kabupaten atau Kota. Selama ini penyelenggaraan pemerintahan ditingkat kabupaten atau kota tidak diatur secara jelas mengenai kewenangan Gubernur yang secara hierarki berada diatas Bupati dan Walikota, sehingga sering menciptakan pertentangan diantara dua hierarki pemerintahan tersebut karena sama-sama menganggap memiliki legitimasi kekuasaan dari rakyat.

Secara otoritatif sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur juga berhak membatalkan produk pemerintahan berupa Peraturan Daerah (Perda) pada tingkat kabupaten atau kota. Perda menjadi produk pemerintahan yang sangat mempengaruhi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan karena mengatur keuangan dan kebijakan publik. Pada konteks yang sama, Gubernur juga memiliki kewenangan menyelesaikan perselisihan antar daerah di dalam wilayahnya dalam fungsi pemerintahan. Otoritas tersebut meningkatkan *bergaining position* Gubernur dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan di wilayah administratifnya, sehingga mempunyai peranan yang sangat strategis terhadap keberhasilan atau kegagalan daerah.

Pada tingkat Pemerintah Kabupaten atau Kota yang dipimpin oleh Bupati atau Walikota, dalam konteks kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap perangkat birokrasi juga harus memperhatikan ketentuan minimal jabatan. Setelah dilantik dan menjabat, Bupati atau Walikota tidak mempunyai kewenangan langsung terhadap perangkat birokrasinya, sama seperti uraian mengenai kewenangan Gubernur diatas. Pertama, Bupati atau Walikota harus meninjau apakah ketentuan minimal dua tahun masa jabatan telah dilewati oleh Sekretaris Daerah Kabupaten atau Kota. Selanjutnya bila aspek pertama telah terpenuhi, Bupati atau Walikota membentuk panitia seleksi jabatan tinggi pratama yang akan menghasilkan tiga nama yang memenuhi kompetensi untuk diusulkan. Bupati atau Walikota diharuskan berkoordinasi terlebih dahulu dengan Gubernur apabila ingin memilih Sekretaris Daerah Kabupaten atau Kota dari hasil yang diusulkan panitia seleksi. Apabila terjadi kekosongan jabatan Sekretaris

Daerah Kabupaten atau Kota, maka Bupati atau Walikota mempunyai kewenangan untuk mengangkat Pejabat Sekretaris Daerah namun harus mendapatkan persetujuan dari Gubernur.

Terdapat perbedaan fundamental antara kewenangan Gubernur dengan Bupati atau Walikota dalam memilih Sekretaris Daerah. Perbedaan tersebut terletak pada kewenangan untuk memilih Sekretaris Daerah yang masih dimiliki Bupati atau Walikota walaupun harus dikoordinasikan, sedangkan Gubernur tidak memiliki hak untuk memilih Sekretaris Daerah karena kewenangan tersebut dilimpahkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Kedua adalah mengenai kewenangan untuk mengganti Kepala Dinas atau Kepala Badan, dimana Bupati atau Walikota juga wajib membentuk panitia seleksi, dan memilih salah satu dari tiga nama hasil seleksi, untuk ditetapkan dan dilantik.

Ketiga mengenai kewenangan Bupati atau Walikota terkait dengan perangkat pemerintahan pada tingkat Kecamatan dan Kelurahan. Pada tingkat kecamatan, Bupati atau Walikota mempunyai kewenangan untuk mengangkat camat dari kalangan pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada tingkat kelurahan, Bupati atau Walikota mempunyai kewenangan untuk mengangkat Lurah, namun harus atas usulan dari Sekretaris Daerah Kabupaten atau Kota. Bupati atau Walikota mempunyai kewenangan yang cukup luas terkait dengan perubahan komposisi dalam pemerintahan hingga pada level hierarki pemerintahan paling bawah, walaupun secara yuridis gubernur memiliki otoritas yang lebih kuat.

Secara umum, terdapat perbedaan kewenangan antara Presiden dengan kepala daerah, dimana dalam kewenangan pengangkatan atau pemberhentian pejabat yang memimpin institusi-institusi pemerintah yang merupakan hak penuh presiden. Presiden mempunyai fleksibilitas yang lebih dari kepala daerah terkait dengan kewenangannya tersebut. Presiden dapat menetapkan siapa saja yang memenuhi syarat sesuai peraturan perundang-undangan untuk dapat menjadi Menteri yang memimpin Kementerian, Badan, atau Lembaga Pemerintah tanpa harus berstatus Pegawai Negeri Sipil dan memiliki jenjang karier serta kepangkatan sebagai prasyaratnya. Sedangkan Kepala daerah, tidak memiliki kewenangan yang bebas untuk mengangkat setiap orang menjadi pembantu-pembantunya dalam pemerintahan, namun harus dari kalangan Pegawai Negeri Sipil dan memiliki mekanisme dan kriteria tertentu.

KESIMPULAN

Gubernur serta Bupati, dan Walikota masing-masing memiliki kewenangan – kewenangan yang berbeda terkait dengan perubahan komposisi dalam pemerintahan. Legitimasi yang didapatkan dari rakyat secara langsung melalui pemilihan kepala daerah, tidak serta merta membuat Gubernur, Bupati, dan Walikota mempunyai kewenangan yang luar biasa (*extraordinary authority*) terhadap perangkat birokrasi dalam pemerintahan, walaupun kedudukan jabatan tersebut merupakan kepala pemerintahan menurut konstitusi. Hal ini berbeda dengan level kewenangan yang dimiliki Presiden yang merupakan pemimpin tertinggi dalam pemerintahan, bukan pada level sub-pemerintahan.

Kewenangan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing memiliki batasan keterikatan dan keterkaitan satu dengan yang lainnya dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Secara prinsip, Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan konsep otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang lebih luas kepada setiap daerah baik pada tingkat provinsi dan kabupaten atau kota, namun harus tetap dalam kerangka negara kesatuan. Konsep

tersebut ‘memaksa’ setiap daerah harus menciptakan sinkronisasi dalam pemerintahan yang lebih tinggi, sehingga tidak ada daerah yang berbuat diluar koridor atau arah pemerintah pusat. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dipilih langsung oleh rakyat sesungguhnya tidak benar-benar memiliki kewenangan yang mandiri dan absolut dalam rangka menentukan komposisi pemerintahan dan kebijakan yang dikehendaki kepala daerah, namun setiap hierarki pemerintahan merupakan satu kesatuan komponen dalam tata keola pemerintahan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang –
Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

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

Walikota menjadi Undang - Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Tugas dan Wewenang

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pejabat Sekretaris Daerah