

**ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS KEPALA  
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2014**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi  
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum

**Oleh:**

**IBNU PRAMUDANA  
NPM: 1606200230**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2022**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dia menjabat surat ini agar distributed nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
@<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) 📱 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 05 Oktober 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : IBNU PRAMUDANA  
**NPM** : 1606200230  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

**Dinyatakan** : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

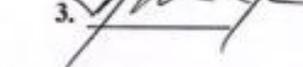
Sekretaris

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

  
Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. NURHILMIYAH, S.H., M.H
2. RAHMAT RAMADHANI, S.H., M.H
3. Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

1.   
2.   
3. 



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dia mengawasi surat ini agar diketahui nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : IBNU PRAMUDANA  
**NPM** : 1606200230  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

**PENDAFTARAN** : 21 September 2022

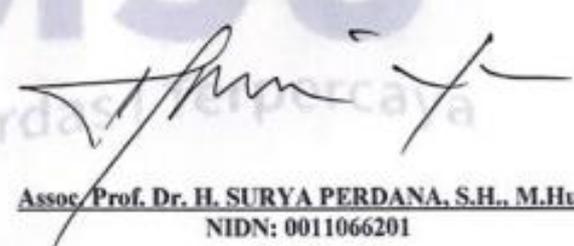
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

**PEMBIMBING**

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

  
Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum  
NIDN: 0011066201



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

NAMA : IBNU PRAMUDANA  
NPM : 1606200230  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS  
KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2014

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 16 Agustus 2022

DOSEN PEMBIMBING

  
Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum  
NIDN: 0011066201



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Dikembangkan untuk lebih meningkatkan  
nomor dan targetnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/ISK/BAN-PT/Akred/PT/II/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan)

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **IBNU PRAMUDANA**  
NPM : **1606200230**  
Program : **Strata – I**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Hukum**  
Bagian : **Hukum Tata Negara**  
Judul Skripsi : **ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA  
TUGAS KEPALA DAERAH MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 20 Agustus 2022

Saya yang menyatakan



**IBNU PRAMUDANA**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 29/SK/BSAN-PT/Akred/PT/09/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
https://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan



**KARTU BIMBINGAN  
SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : IBNU PRAMUDANA  
**NPM** : 1606200230  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS  
KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2014  
  
**PEMBIMBING** : DR. SURYA PERDANA, S.H., M.HUM

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
01 Mei 2022	Disкуси Perihal Daftar Pustaka		[Signature]
11 Juni 2022	Disкуси Lahir belakang		[Signature]
18 Juni 2022	Disкуси bab I		[Signature]
26 Juni 2022	Disкуси telaah Pendahuluan		[Signature]
27 Juli 2022	Pembahasan bab II		[Signature]
30 Juli 2022	Disкуси bab III		[Signature]
24 Agustus 2022	kelebia' kelebia' dan Disкуси		[Signature]
30 Juli 2022	Pembahasan General Introduction Skripsi		[Signature]
01 Agustus 2022	Disкуси Hasil Penelitian		[Signature]
11 Agustus 2022	Disкуси Bab IV		[Signature]
16 Agustus 2022	Disкуси Bab V & Aca' untuk disimpulkan		[Signature]

a.n. Diketahui Dekan,

DR. FAISAL, S.H., M.HUM

Pembimbing,

DR. SURYA PERDANA, S.H., M.HUM

## **ABSTRAK**

### **ANALISIS KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014**

**Oleh:**

**IBNU PRAMUDANA**

Pengangkatan pelaksana tugas Kepala Daerah ini dapat menimbulkan permasalahan dalam aspek Hukum Tata Negara. Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah bagaimana pengisian jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah, bagaimana batasan kewenangan Pelaksana Tugas dalam melaksanakan tugasnya selaku Kepala Daerah, bagaimana efektivitas jabatan Pelaksana Tugas dalam penyelenggaraan pemerintah.

Penulisan skripsi ini menggunakan metode telaah pustaka (*library research*) untuk mentelaah data-data sekunder. Jenis data penelitian ini adalah data sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan dari pembahasan adalah 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 Plt 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. Plt 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 Plt 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 (Plt) 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

**Kata Kunci : Kewenangan, Pelaksana Tugas, Kepala Daerah.**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul “Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasih dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H..

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak dosen pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebagaimana layaknya karya manusia yang daif. Akan tetapi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, Juni 2022  
Penulis

**Ibnu Pramudana**  
**NPM: 1606200230**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah.....	5
2. Faedah Penelitian .....	6
B. Tujuan Penelitian .....	6
C. Definisi Operasional .....	7
D. Keaslian Penelitian.....	8
E. Metode Penelitian .....	10
1. Jenis dan pendekatan penelitian.....	10
2. Sifat penelitian .....	10
3. Sumber data .....	10
4. Alat pengumpulan data .....	11
5. Analisis data.....	12
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>13</b>
A. Pengertian Kewenangan.....	13
B. Pelaksana Tugas .....	15
C. Kepala Daerah.....	20

<b>BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>31</b>
A. Pengisian Jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah .....	31
Batasan Kewenangan Pelaksana Tugas Dalam	
B. Melaksanakan Tugasnya Selaku Kepala Daerah.....	42
C. Efektivitas Jabatan Pelaksana Tugas Dalam	
Penyelenggaraan Pemerintah.....	60
<b>BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>74</b>
A. Kesimpulan .....	74
B. Saran.....	75

#### **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai sebuah negara memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian negara Indonesia adalah negara konstitusi yang bersendikan demokrasi dan berbentuk republik.<sup>1</sup>

Mengingat wilayah negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, UUD NRI Tahun 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (Provinsi) dan daerah kecil (Kabupaten/Kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia, adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Hanif Nurcholis. 2017. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, halaman 100.

<sup>2</sup> Siswanto Sunarno. 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 54.

Keberadaan pemerintahan daerah merupakan ketentuan yang sudah ditetapkan oleh konstitusi dan harus diwujudkan dalam sistem tatanan pemerintahan Republik Indonesia. Peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional yang menjadi subsistem pemerintahan nasional atau negara. 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.<sup>3</sup>

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).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>J. Kaloh. 2019. *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 4.

<sup>4</sup>Nandang Alamsah Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume.1, Nomor 2, Oktober 2018, halaman 324.

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.<sup>5</sup>

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.

Kewenang pelaksanaan tugas yang ditujukan kepada pejabat pengganti menunjukkan bahwa pelaksana tugas bukan merupakan jabatan defenitif sehingga memiliki batas kewenangan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa tugas dari seorang pelaksana tugas adalah melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>5</sup> Dewi Triwahyuni & Fuqoha, Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Administrasi Negara*, Volume 3, Nomor 2, Januari – April 2019, halaman 35

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 defenitif 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 defenitifnya, 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.<sup>6</sup>

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 defenitif baik itu dalam hal pengangkatan maupun kewenangan yang dimiliki pejabat pelaksana tugas Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang “**Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**”.

### **1. Rumusan Masalah.**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengisian jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah ?
- b. Bagaimana batasan kewenangan Pelaksana Tugas dalam melaksanakan tugasnya selaku Kepala Daerah?

---

<sup>6</sup> *Ibid*, halaman 39.

- c. Bagaimana efektivitas jabatan Pelaksana Tugas dalam penyelenggaraan pemerintah?

## **2. Faedah Penelitian.**

Adapun faedah penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini sebagai pengetahuan dalam hukum Tata Negara, khususnya tentang kewenangan Pelaksana Tugas Sementara Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- b. Secara praktis sebagai suatu sumbangan pengetahuan atau pemahaman mengenai kewenangan Pelaksana Tugas Sementara Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengisian jabatan Pelaksana Tugas Sementara Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui batasan kewenangan Pelaksana Tugas dalam melaksanakan tugasnya selaku Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
3. Untuk mengetahui efektivitas jabatan Pelaksana Tugas dalam penyelenggaraan pemerintah.

### C. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya).<sup>7</sup>
2. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>8</sup>
3. Pelaksana Tugas adalah pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas dikarenakan pejabat defenitif yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan tugasnya karena berhalangan yang mengakibatkan kekosongan jabatan, baik itu disebabkan adanya promosi kenaikan jabatan, pensiun, tersangkut kasus hukum atau disebabkan meninggal dunia.<sup>9</sup>
4. Kepala Daerah menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus

---

<sup>7</sup> Sudarsono. 2017. *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 6.

<sup>8</sup> Prajudi Atmosudirjo. 2018. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 78.

<sup>9</sup> Utang Rasidin. 2017. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, halaman 4.

dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” belum pernah dilakukan penelitian. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hampir sama dengan judul penelitian di atas, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu:

1. Skripsi Sutan Rais Aminullah Nasution, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun 2020, yang berjudul “Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara”. Skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang membahas tentang tugas dan kewenangan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengaturan mengenai Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam pemerintahan daerah menurut peraturan

perundang-undangan serta kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah menurut Hukum Administrasi Negara

2. Skripsi M.F. Habibullah mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun 2014, dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Peran Pelaksana Tugas Walikota Dalam Pemerintahan Kota Medan Menurut Hukum Administrasi Negara. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis empiris yang lebih menekankan pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, batas kewenangan Pelaksana Tugas Walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan kota menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, perspektif Hukum Administrasi Negara Terhadap Peran Pelaksana Tugas Walikota dalam Pemerintahan Kota Medan.
3. Skripsi Agustin, Ellya, mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember Tahun 2018 yang berjudul: Kedudukan Pelaksana Tugas (PLT) dan Pelaksana Harian (PLH) dalam Melaksanakan Tugas Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis yuridis normatif yang membahas tentang kewenangan pelaksana tugas dan pelaksana harian dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan.

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka pembahasan yang dibahas di dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan di atas. Kajian topik bahasan yang penulis angkat dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek kewenangan

Pelaksana Tugas Sementara Kepala Daerah sehingga dikatakan murni hasil pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori-teori hukum yang berlaku maupun doktrin-doktrin yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan ada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>10</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.<sup>11</sup>

### **3. Sumber data**

Sumber data dalam penelitian yang terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari kewahyuan yaitu Al-Qurán dan Hadist (Sunah Rasul), Ijma' dan qiyas. Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 19.

<sup>11</sup>Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 184.

<sup>12</sup>Ida Hanifah dkk. *Op.Cit*, halaman 19

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui:

- 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 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.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

#### **4. Alat pengumpul data**

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari internet, jurnal dan ensiklopedia guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan dua cara yaitu:

- 1) *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung mengunjungi serta membeli buku, perpustakaan guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

- 2) *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

## **5. Analisis data**

Data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan dan berhubungan dengan kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Kewenangan**

Suatu negara khususnya negara hukum, unsur yang paling penting adalah asas legalitas. Penerapan dari asas negara hukum oleh pejabat administrasi terikat dengan penggunaan wewenang kekuasaan. Kewenangan pemerintah ini merupakan penerapan dari asas legalitas yang terdapat dalam konstitusi, sebagaimana yang sudah disebut dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan hak rakyat.

Wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar kewenangan yang telah diperoleh, keabsahan tindakan pemerintahan atas dasar wewenang yang pasti sudah di atur dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*". Berdasarkan pendapat Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon bahwa "teori kewenangan, digunakan di dalam hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.

Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen komformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu itu standard umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada konsep wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) tidak semua komponen wewenang yang ada dalam hukum publik, karena wewenang hukum publik memiliki cakupan luas termasuk wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.<sup>13</sup>

Kewenangan berkaitan dengan produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dalam negara hukum. Menurut Hamid S Attamimi bahwa di dalam suatu negara hukum pada dasarnya dapat dikemukakan adanya wawasan-wawasan sebagai berikut:

1. Pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagian-bagiannya tentang kewenangan yang dinyatakan dengan tegas tentang perlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum.
2. Perlindungan hak-hak azasi.
3. Pembagian kekuasaan, dengan bagian-bagiannya tentang struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang pengawasan serta kontrol.
4. Pengawasan oleh kekuasaan peradilan.<sup>14</sup>

Hal ini sejalan dengan pendapat beberapa sarjana yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Terhadap hal tersebut Philipus

---

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon. 2017. *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 74.

<sup>14</sup>A. Hamid Attamimi. 2016. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia, halaman 311.

M.Hadjon menyatakan bahwa jika dikaji istilah hukum secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah “*bevoegdheid*”. Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya.<sup>15</sup>

Menurut pendapat Suwoto Mulyosudarmo bahwa pelimpahan kewenangan dalam jabatan kenegaraan, menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan dapat mencakup muatan lebih luas dari wewenang. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu kekuasaan yang bersifat atributif dan derivatif. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi (*attributie*) menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada yang menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Kekuasaan derivatif (*afgeleid*) adalah yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain. Pembentukan kekuasaan bisa terjadi pada saat yang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh kekuasaan dan bisa terjadi kemudian sesudah lahirnya lembaga atau badan.<sup>16</sup>

## **B. Pelaksana Tugas**

Pelaksana Tugas dalam administrasi negara 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,

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, halaman 75.

<sup>16</sup> Suwoto Mulyosudarmo. 2017. *Peralihan Kekuasaan ,Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, halaman 39.

istilah ini dipakai juga untuk jabatan publik seperti Gubernur, atau Bupati/Wali kota.

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 (Plt).<sup>17</sup>

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf g *jo* Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa apabila pejabat defenitif berhalangan menjankan tugasnya, maka pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/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 harian dan 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 defenitif yang berhalangan sementara dan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas pejabat defenitif yang berhalangan tetap.

---

<sup>17</sup> Firdaus Arifin & Fabian Riza Kurnia. 2019. *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Thafa Media, halaman 105.

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 di lingkungannya sebagai pelaksana harian”.

Melalui surat keputusan tersebut, dapat dipahami bahwa berhalangan sementara itu dapat terjadi apabila pejabat tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam kurun waktu 7 (tujuh) hari kerja serta diangkatlah pelaksana harian, beberapa sebabnya misal: sakit yang tidak berkepanjangan atau tidak mempengaruhi cacat fisik dan mental, sedang melakukan perjalanan dinas, atau sedang menjalankan ibadah umrah atau haji.

Kepala Daerah yang berhalangan melaksanakan tugas dan kewajibannya dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan adanya penunjukan pejabat sementara (*acting officer*) Kepala Daerah yang akan melaksanakan tugas rutin pejabat definitif untuk sementara waktu.<sup>18</sup>

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah juga sekilas terlihat mengisyaratkan adanya pejabat sementara yang menggantikan posisi Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, halaman 108.

Pasal 65 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dapat dijadikan petunjuk awal dalam pengangkatan pejabat sementara Kepala Daerah. Melalui ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa jika terjadi suatu kondisi dimana seorang Kepala Daerah “berhalangan sementara”, maka terdapat dua mekanisme yang berbeda terkait dengan penunjukannya, yaitu dengan pejabat yang “melaksanakan tugas dan wewenang” kepala daerah serta pejabat yang “melaksanakan tugas sehari-hari” Kepala Daerah.

Wakil Kepala daerah “melaksanakan tugas dan wewenang” Kepala Daerah kemudian menjalankan tugas yang dikenal dengan Pelaksana Tugas Kepala Daerah dapat diartikan sebagai “pejabat Pelaksana Tugas” Kepala Daerah. Kondisi tersebut berkaitan dengan kedudukan wakil kepala daerah yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, maka Wakil Kepala Daerah berwenang sebagai pejabat sementara yang menggantikan Kepala Daerah yang sedang berhalangan.

Pelaksana Tugas Kepala Daerah terjadi karena Kepala Daerah sedang berhalangan menjalankan tugasnya sehingga terjadi kekosongan jabatan yang terjadi karena adanya ketentuan masa cuti dalam proses pemilihan Kepala Daerah bagi calon kepala dan/atau wakil kepala daerah yang maju kembali pada proses pemilihan kepala dan/atau wakil kepala daerah dan berhalangan melaksanakan tugas disebabkan meninggal dunia, mengundurkan diri dari jabatannya, atau tersangkut permasalahan hukum oleh sebab itu perlu adanya pejabat yang ditugaskan untuk mengisi kekosongan jabatan agar roda Pemerintahan Daerah tetap berjalan baik sebagaimana mestinya.

Roda pemerintahan agar 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 kerana pelaksana tugas 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.

Sesuai dengan ketentuan Permendagri 1/2018 Pasal 4 ayat (1) atau yang sebelumnya juga diatur pada Pasal 4 ayat (1) ketentuan Permendagri 74/2016, selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sedang berhalangan menjalankan tugas karena Cuti di Luar Tanggungan Negara maka ditunjuk penjabat sementara atau Pelaksana Tugas

Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai dengan selesainya masa kampanye pada proses pemilihan Kepala Daerah.

Kepala daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dijelaskan apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya maka Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usulan Menteri, dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota atas usulan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan masa jabatan pejabat pengganti kepala daerah akan diatur dalam peraturan pemerintah.

### **C. Kepala Daerah**

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Wujud konkrit lembaga pelaksana kebijakan daerah disebut dengan organisasi pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut dengan Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut dengan Bupati, dan Kepala Daerah untuk Kota disebut dengan Walikota.<sup>19</sup> Secara sederhana bahwa Kepala Daerah yaitu orang yang diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk memimpin berjalannya Pemerintahan Daerah.

---

<sup>19</sup> Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, halaman 212

Kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

Kepala Daerah yang memimpin Pemerintahan Daerah menjabat selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.<sup>20</sup> Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat daerah sesuai dengan asas demokrasi langsung, artinya rakyat secara langsung berpartisipasi dalam menentukan terpilihnya Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah ikut serta ditentukan oleh kemampuan Kepala Daerah dalam membimbing, mengarahkan, dan mengendalikan seluruh kegiatan di daerah kearah pencapaian tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kepala Daerah dapat dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah yaitu Wakil Gubernur untuk daerah Provinsi dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota untuk daerah Kabupaten/Kota. Wakil Kepala Daerah dapat membantu Kepala Daerah mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan

---

<sup>20</sup> Pasal 60 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawas, memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, melakukan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah, dan melaksanakan tugas serta wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah sedang berhalangan menjalankan tugas.

Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah saat menjalankan tugasnya, apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya, Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.<sup>21</sup>

Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan telah meletakkan kedudukan Kepala Daerah yang sangat strategis dikarenakan Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional mengingat Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, sehingga kedudukan Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah sangat menentukan keberhasilan pembangunan nasional. Oleh sebab itu kedudukan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam memimpin dan menjalankan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemahaman terhadap kedudukan Kepala Daerah berkaitan sekali dengan dengan pemahaman terhadap pengertian daerah. Adapun yang dimaksud dengan

---

<sup>21</sup> Hanif Nurcholis, *Op. Cit*, halaman 213.

daerah adalah Pemerintahan Daerah. Konsep Pemerintahan Daerah yang mendasarkan pada desentralisasi dan dekonsentrasi akan terbentuk satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dari pemerintah pusat, yang masing masing dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan, dimana desentralisasi akan melahirkan daerah otonom yang dipimpin oleh Kepala Daerah otonom.

Dekonsentrasi akan melahirkan wilayah administratif, dalam perkembangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang pernah berlaku di Indonesia kadangkala Kepala Daerah otonom pernah dirangkap oleh kepala wilayah administratif sehingga hal ini disebut dengan unipersonal. Oleh sebab itu ada kalanya Kepala Daerah punya kedudukan rangkap, yaitu sebagai Kepala Daerah otonom hasil dari proses desentralisasi dan juga sebagai kepala wilayah administratif yang terbentuk dari proses dekonsentrasi. Kedua segi ini mungkin menyatu dalam satu tangan, mungkin terpisah satu sama lain dan mungkin pula praktik dalam sistem pemerintahan tidak diberlakukan.

Dengan demikian, kedudukan Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang diperoleh dari diberlakukannya asas desentralisasi atau dekonsentrasi sebagai hubungan hirarkis antara daerah dengan pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal yaitu yang berada di tingkat daerah.

Adapun larangan bagi Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan roda pemerintahan di daerah yaitu sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Membuat keputusan secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
2. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
4. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang dipimpin;
5. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
6. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan sebagaimana dimaksud dalam tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah;
7. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
8. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana di tetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
9. Melakukan perjalanan keluar negeri tanpa izin dari menteri;

---

<sup>22</sup> Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

10. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, kecuali untuk kepentingan pengobatan yang bersifat mendesak

Larangan lain yang ditujukan kepada Kepala Daerah yang juga diatur dalam ketentuan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu:<sup>23</sup>

1. Kepala daerah dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya apabila sedang menjalani masa tahanan.
2. Kepala daerah yang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang di miliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat di pahami setidaknya dalam dua pengertian yaitu:

1. Pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*),
2. Pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*).<sup>24</sup>

Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional di kenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah

---

<sup>23</sup> Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>24</sup>Dian Bakti Setiawan. 2017. *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, , Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 51.

dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.

Pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan gubernur, bupati, wali kota memiliki kewajiban mengatur tugas dan wewenang guna menjalankan tata tertib dan terselenggaranya pemerintahan daerah diantaranya memimpin pelaksanaan urusan rumah tangga pemerintahan yang diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian ditetapkan kebijakan bersama DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 menerangkan, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud berwenang:

1. Mengajukan rancangan perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya memiliki beberapa kewenangan. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika kepala daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenang dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah maka sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Tugas dan Kewenang yang ditujukan kepada Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah juga dilengkapi

dengan kewajiban yang harus dijalankan sebagaimana telah diatur dalam ketentuan undang-undang, yaitu:<sup>25</sup>

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NRI 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Mentaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
5. Menetapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional;
7. Menjalinkan hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Selain itu Kepala Daerah juga memiliki kewajiban lain, yaitu wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut mencakup laporan kinerja instansi pemerintahan daerah. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepala daerah provinsi kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan satu kali dalam satu tahun, sedangkan Bupati/Walikota melaporkan kepada Menteri melalui Gubernur sebagaimana wakil pemerintah pusat yang dilakukan satu kali dalam satu tahun.

---

<sup>25</sup> Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada Kepala Daerah sangat menentukan jalannya pemerintahan di tingkat daerah dapat berjalan dengan baik, karena Kepala Daerah memiliki tanggungjawab atas berjalannya Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah akan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri sebagai pembantu Presiden, setelah itu Mendagri akan mempelajari dan membahas laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah untuk mengambil tindakan apabila terdapat kesalahan dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah.

Kepala Daerah juga memberikan keterangan tentang pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang dipimpinnya kepada DPRD sebagai bahan pertanggungjawaban serta evaluasi selama berjalannya roda pemerintahan di daerah. Oleh karena itu tugas dan kewenangan Kepala Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah harus dijadikan sebagai pedoman agar Pemerintahan Daerah dapat terselenggara dengan baik.

Kepala daerah yang sedang menjalani tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya yang dimiliki dalam Pasal 65 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. 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 kewenagannya 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.<sup>26</sup> 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;

---

<sup>26</sup> Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

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 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu:<sup>27</sup>

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
  - a. Meninggal dunia;
  - b. Permintaan sendiri;
  - c. Diberhentikan.
2. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) huruf c karena:
  - a. Berakhir masa jabatannya;
  - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
  - c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/ wakil kepala daerah;
  - d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 huruf b;
  - e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
  - f. Melakukan perbuatan tercela;
  - g. Diberi tugas dalam masa jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>27</sup> Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagaimana persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen;
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Ketentuan yang dimaksud dalam pasal 78 ayat (2) huruf b “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi lagi secara normal sebagaimana mestinya dimana hal tersebut sudah dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya dan yang dimaksud dengan melakukan perbuatan tercela pada huruf f antara lain judi, mabuk, pemakai/pengedar narkoba, dan berzina serta perbuatan yang melanggar kesusilaan lainnya.<sup>28</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dapat ditarik kesimpulan bahwa makna berhalangan tetap:<sup>29</sup>

1. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
2. Disebabkan menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan dengan surat keterangan dokter yang berwenang;
3. Pejabat yang bersangkutan tidak diketahui keberadaannya.

---

<sup>28</sup> Penjelasan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>29</sup> A'an Efendi & Freddy Poernomo. 2019. , *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 103.

Adanya ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut akan berdampak terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah. Kekosongan jabatan ini akan berdampak pada proses berjalannya Pemerintahan Daerah, sehingga perlu adanya pengangkatan pejabat pengganti Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas karena sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara atau karena berhalangan tetap agar roda pemerintahan tetap berjalan baik.

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/Wali kota.

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.<sup>30</sup> 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.

---

<sup>30</sup> Firdaus Arifin & Fabian Riza Kurnia. *Op.Cit*, halaman 105.

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 defenitif yang berhalangan sementara dan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas pejabat defenitif 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 defenitif 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”.

Melalui surat keputusan tersebut, dapat dipahami bahwa berhalangan sementara itu dapat terjadi apabila pejabat tidak dapat melaksanakan tugasnya

dalam kurun waktu 7 (tujuh) hari kerja serta diangkatlah pelaksana harian, beberapa sebabnya misal: sakit yang tidak berkepanjangan atau tidak mempengaruhi cacat fisik dan mental, sedang melakukan perjalanan dinas, atau sedang menjalankan ibadah umrah atau haji.

Kepala Daerah yang berhalangan melaksanakan tugas dan kewajibannya dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan adanya penunjukan pejabat sementara Kepala Daerah yang akan melaksanakan tugas rutin pejabat definitif untuk sementara waktu.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah juga sekilas terlihat mengisyaratkan adanya pejabat sementara yang menggantikan posisi Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas. Pasal 65 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dapat dijadikan petunjuk awal dalam pengangkatan pejabat sementara Kepala Daerah. Melalui ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa jika terjadi suatu kondisi dimana seorang Kepala Daerah berhalangan sementara, maka terdapat dua mekanisme yang berbeda terkait dengan penunjukannya, yaitu dengan pejabat yang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah serta pejabat yang melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah.

Wakil Kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah kemudian menjalankan tugas yang dikenal dengan Pelaksana Tugas Kepala daerah. dapat diartikan sebagai pejabat Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Kondisi tersebut berkaitan dengan kedudukan wakil kepala daerah yang sama-sama dipilih

langsung oleh rakyat, maka Wakil Kepala Daerah berwenang sebagai pejabat sementara yang menggantikan Kepala Daerah yang sedang berhalangan.

Pelaksana Tugas Kepala Daerah terjadi karena Kepala Daerah sedang berhalangan menjalankan tugasnya sehingga terjadi kekosongan jabatan yang terjadi karena adanya ketentuan masa cuti dalam proses pemilihan Kepala Daerah bagi calon kepala dan/atau wakil kepala daerah yang maju kembali pada proses pemilihan kepala dan/atau wakil kepala daerah dan berhalangan melaksanakan tugas disebabkan meninggal dunia, mengundurkan diri dari jabatannya, atau tersangkut permasalahan hukum oleh sebab itu perlu adanya pejabat yang ditugaskan untuk mengisi kekosongan jabatan agar roda Pemerintahan Daerah tetap berjalan baik sebagaimana mestinya.

Apabila pejabat defenitif Kepala Daerah berhalangan menjalankan tugas, pejabat pemerintah memiliki berhak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bertujuan untuk mendelegasikan dan memberi mandat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu menunjuk pelaksana tugas untuk menjalankan tugas pejabat defenitif yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya.<sup>31</sup>

Pejabat pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah Mendagri dimana kedudukannya telah tercantum dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menegaskan bahwa: “Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan

---

<sup>31</sup> Pasal 6 ayat (2) huruf f dan huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat”. Jika merujuk pada Pasal 1 angka 44 dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, kemudian terlihat bahwa yang dimaksud Menteri disini adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri yaitu Mendagri.

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 pejabat 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.<sup>32</sup>

Sesuai dengan ketentuan Permendagri 1/2018 Pasal 4 ayat (1) atau yang sebelumnya juga diatur pada Pasal 4 ayat (1) ketentuan Permendagri 74/2016, selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sedang berhalangan menjalankan tugas karena Cuti di Luar Tanggungan Negara maka ditunjuk pejabat sementara atau Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai dengan selesainya masa kampanye pada proses pemilihan Kepala Daerah.<sup>33</sup>

Kepala daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dijelaskan apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya maka Presiden menetapkan pejabat Gubernur atas usulan Menteri, dan Menteri menetapkan pejabat Bupati/Walikota atas usulan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.<sup>34</sup> Ketentuan lebih lanjut

---

<sup>32</sup>Fabian Riza Kurnia. 2019. *Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana*, Jurnal Manajemen Pemerintahan, Volume 11, Nomor. 2, 2019, halaman 4.

<sup>33</sup> Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2018 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara

<sup>34</sup> Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

mengenai persyaratan dan masa jabatan pejabat pengganti kepala daerah akan diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>35</sup>

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 pejabat sementara atau pelaksana tugas Kepala Daerah yaitu:

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

---

<sup>35</sup> Pasal 86 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,

kepentingan strategis nasional, pejabat sementara atau Pelaksana Tugas Bupati/Walikota dapat ditunjuk menteri tanpa usulan gubernur.<sup>36</sup> Penunjukan pejabat pengganti gubernur, bupati, dan walikota ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri.<sup>37</sup>

Apabila kepala daerah terpilih yaitu gubernur, bupati atau walikota berhalangan tetap, maka penggantinya adalah wakil gubernur, wakil bupati atau wakil walikota, dan akan dilantik menjadi kepala daerah dengan masa jabatan lima tahun apabila terjadi pada awal masa perjalanan jabatan tersebut.<sup>38</sup> Apabila Kepala Daerah berhalangan karena tersangkut tindak pidana (hukum). Berdasarkan asas praduga tak bersalah, Kepala daerah itu belum bisa dinyatakan bersalah apabila vonis hakim belum berkekuatan hukum tetap. Karena proses hukum memakan waktu yang lama, dan masa jabatan Kepala Daerah hanya lima tahun, maka untuk menghindari tidak berjalannya roda pemerintahan pada Pemerintahan Daerah maka Wakil Kepala daerah ditunjuk sebagai penjabat atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah untuk melaksanakan tugas Kepala Daerah setelah enam bulan proses hukum berjalan yang ditunjuk dan ditetapkan Mendagri.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara

<sup>37</sup> Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara

<sup>38</sup> 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

<sup>39</sup> Pasal 130 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemeberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan dan digantikan oleh Wakil Kepala Daerah sampai berakhir masa jabatannya.<sup>40</sup> Putusan pengadilan yang dimaksud adalah putusan pengadilan pada tingkat pertama yaitu Pengadilan Negeri.

### **B. Batasan Kewenangan Pelaksana Tugas Dalam Melaksanakan Tugasnya Selaku Kepala Daerah**

Kewenangan pejabat publik adalah kemampuan untuk mengambil tindakan hukum tertentu yang memuat hak dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu serta dapat menuntut pihak lain untuk mengambil tindakan tertentu. Ketentuan dalam prinsip legalitas menjelaskan bahwa kewenangan pejabat pemerintahan bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya segala bentuk kewenangan yang diperoleh pemerintah haruslah didasari dengan peraturan perundang-undangan. Begitu halnya dengan kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah sebagai pejabat yang menggantikan Kepala Daerah haruslah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah.

Kewenangan pejabat defenitif atau pejabat pengganti seperti Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam pemerintahan dapat diperoleh sesuai dengan kondisi

---

<sup>40</sup> Pasal 131 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Dan Wakil Kepala Daerah

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 mandate.

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.

Apabila dikaji melalui teori kewenangan kemudian terlihat bahwa Pelaksana Tugas Kepala Daerah memperoleh kewenangan melalui mandat yang bersumber dari kewenangan atributif yaitu berdasarkan aturan perihal ketentuan mandat dan delegatif dari pejabat di atasnya yaitu Mendagri. Pelaksana Tugas Kepala Daerah karena mendapatkan perolehan kewenangan melalui mandat, maka tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat defenitif yang sedang digantikan. Sebagai penerima mandat (mandataris) Pelaksana Tugas Kepala Daerah hanya bertindak untuk dan atas nama pejabat defenitif yang digantikan atau pejabat di atasnya sebagai pemberi mandat (mandans) karena keputusan akhir tetap berada pada pemberi mandat.

Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pejabat defenitif 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 defenitif 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.<sup>41</sup>

Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat “strategis” adalah Keputusan dan/atau tindakan yang memiliki dampak besar terhadap perubahan rencana strategis atau rencana kerja pemerintahan dan yang dimaksud dengan perubahan status hukum organisasi adalah menetapkan perubahan struktur organisasi, perubahan status hukum kepegawaian yaitu melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai, dan perubahan alokasi anggaran adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.<sup>42</sup>

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.

---

<sup>41</sup> Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>42</sup> Penjelasan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

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 Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah bisa dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan yang bersifat strategis. 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 Pemberhentian 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.<sup>43</sup>

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 Pemberhentian 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 penjabat sementara atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah antara lain:

---

<sup>43</sup> Pasal 132 A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

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.

Beberapa kewenangan Kepala Daerah seperti membahas dan menandatangani rancangan peraturan daerah, serta melakukan pengisian kekosongan pejabat tidak serta merta dapat dilakukan oleh seorang Pelaksana Tugas Kepala Daerah kecuali setelah mendapat persetujuan dari Mendagri. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang di berikan, Pelaksana Tugas Kepala Daerah bertanggung jawab dan berkewajiban untuk menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Mendagri.<sup>44</sup>

Penunjukan Pelaksana Tugas Kepala Daerah ditujukan untuk menggantikan jabatan Kepala Daerah yang sedang berhalangan dalam menjalankan tugasnya agar roda pemerintahan daerah tetap berjalan dengan baik.

---

<sup>44</sup> Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan 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

Oleh sebab itu, kewenangan yang dimiliki seorang Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama dengan Kepala Daerah definitif yaitu dalam hal mengambil tindakan baik itu dalam bentuk keputusan atau kebijakan yang bersifat strategis pada saat menjalankan roda pemerintahan daerah.

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

1. Melakukan mutasi pegawai

Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang di atur dalam peraturan perundang-undangan. Sistem kepegawaian nasional memiliki posisi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, maka ada sebagian kewenangan dibidang kepegawaian yang diserahkan kepada daerah untuk dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Dengan adanya desentralisasi, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara kewenangan pusat dan kewenangan daerah untuk melaksanakan pembinaan terhadap kepegawaian daerah, sehingga kepala daerah mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan kepegawaian daerah.

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).

Pelaksana Tugas Kepala Daerah bisa saja diberhentikan jika terbukti mengeluarkan keputusan atau kebijakan yang berada diluar batas kewenangannya karena jabatan yang dijalankan itu bukanlah jabatan defenitif sehingga memiliki batas kewenangan dalam mengeluarkan keputusan. Namun tidak begitu halnya dengan kebijakan yang diambil semasa menjabat seperti mutasi pegawai, Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak serta merta dapat mengembalikan pegawai yang dimutasi kembali ke posisinya semula sehingga dapat menimbulkan permasalahan atas kebijakan mutasi pegawai tersebut.

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 perbuan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengamplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur yang sudah ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang

---

<sup>45</sup> Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 207.

Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa izin merupakan keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat dipahami bahwa izin merupakan perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan dalam peristiwa konkret sesuai dengan prosedur dan persyaratan tertentu, dengan memenuhi lima unsur yaitu instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintahan peristiwa konkret, memiliki prosedur dan persyaratan. Oleh sebab izin merupakan tindakan pemerintah, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pelaksana Tugas Kepala Daerah pasti dihadapkan dengan urusan perizinan baik itu izin yang sebelumnya sudah disetujui oleh Kepala Daerah definitif atau izin baru yang akan diberikan kepada pihak yang membutuhkan izin.

Keterbatasan masa jabatan yang bersifat sementara sehingga menjadi alasan dilarangnya Pelaksana Tugas Kepala Daerah untuk mengeluarkan atau membatalkan perizinan, karena penerbitan perizinan akan selalu dibarengi dengan adanya batasan waktu izin yang diberikan. Berakhirnya masa jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang bersifat sementara bukan berarti izin yang diberikan itu berakhir juga, oleh karena itu dikhawatirkan kepala daerah definitif yang sudah kembali menjalankan tugasnya tidak sependapat dengan izin yang diberikan oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan mencabut izin yang sudah diberikan, pencabutan izin tersebut sudah pasti dapat merugikan pihak yang diberikan izin yang pada akhirnya akan menimbulkan sederet persoalan.

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.<sup>46</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dijelaskan pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. (Ayat 3) Pemekaran daerah dari satu menjadi dua daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batasan maksimal penyelenggaraan pemerintahan. (Ayat 4) Kemudian dalam pembentukan daerah yang dimaksud dapat dilakukan setelah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Kebijakan mengenai pemekaran daerah dapat menimbulkan dampak yang sangat besar, mengingat pemekaran daerah bukan hanya sekedar mengesahkan daerah baru tetapi akan memiliki konsekuensi-konsekuensi besar lainnya yang kadang kala terjadi pro kontra antar masyarakat atas pemekaran daerah tersebut. Pada kondisi yang lain, pemekaran daerah ini akan memiliki dampak terhadap pembentukan lembaga perangkat daerah yang diikuti dengan pengisian pejabat daerah baru yang rentan akan memiliki konflik kepentingan.

Pengambilan kebijakan ini perlu dilakukan oleh pejabat defenitif secara langsung yaitu Kepala Daerah bukan pejabat sementara seperti Pelaksana Tugas

---

<sup>46</sup> Siswanto Sunarno. *Op.Cit*, halaman 15.

Kepala Daerah mengingat pengambilan kebijakan ini akan rentan dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang akan mengakibatkan adanya tekanan serta ancaman publik sehingga menyebabkan terganggunya jalannya roda Pemerintahan Daerah.

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.

Kebijakan yang diambil pemerintah pada umumnya berlaku untuk rentang waktu yang lama, apabila kebijakan yang diambil seorang Pelaksana Tugas Kepala Daerah melebihi dari masa tugas jabatan dan memiliki pertentangan dengan kebijakan sebelumnya akan berdampak terhadap laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang sudah kembali bertugas. Karena setiap perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai perbuatan yang sah dan harus di pertanggungjawabkan, segala kebijakan yang ada pada pemerintahan daerah merupakan tanggungjawab dari Kepala Daerah berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat, dan demokratis.

## 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.

Perda merupakan produk hukum yang dibentuk ditingkat daerah yang dapat memuat aspek hukum pada aspek organisasi atau kelembagaan daerah yaitu yang menyangkut dengan proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Perda juga dapat memuat ketentuan tentang pengelolaan anggaran atau alokasi keuangan daerah dalam bentuk Perda APBD.

Kewenangan mengenai proses pembentukan Perda yang diperoleh Kepala Daerah merupakan kewenangan atributif yang diterima langsung melalui ketentuan undang-undang. Berbeda halnya dengan kewenangan yang diperoleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang bersumber dari mandat karena kedudukannya sebagai pejabat yang menggantikan Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas tidak memiliki kewenangan yang sama dengan Kepala Daerah defenitif tentang pembentukan Perda.

Terkait dengan Perda yang mengatur alokasi anggaran keuangan daerah, hal tersebut juga berada pada Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan ditingkat daerah. Ketentuan itu diatur melalui Undang-Undang 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dimana ketentuan tersebut menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan negara yang dimiliki oleh Presiden dapat dikuasakan kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk mengelola keuangan daerah.<sup>47</sup>

Ketentuan undang-undang tersebut dapat terlihat bahwa Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga yang dimuat dalam 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 dapat mengindikasikan terjadinya pertentangan dengan aturan-aturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi di atasnya baik itu ketentuan yang mengatur tentang pejabat Pelaksana Tugas dan juga ketentuan lainnya yang mengatur batas kewenangan dari Pelaksana Tugas Kepala Daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dipahami bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah sangat terbatas karena faktor kedudukan Pelaksana Tugas Kepala Daerah hanya sebagai pejabat yang bersifat sementara yang menggantikan posisi Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas. Apabila Pelaksana Tugas Kepala Daerah tetap melakukan beberapa keputusan tersebut dan memiliki dampak kerugian terhadap pihak lain

---

<sup>47</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2).

maka keputusan tersebut dapat dibatalkan jika ada pihak yang merasa dirugikan atas keputusan Pelaksana Tugas Kepala Daerah itu.

Mengingat kedudukan Pelaksana Tugas Kepala Daerah sebagai pejabat sementara, dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ditentukan 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi agar suatu keputusan yang dikeluarkan dapat dinyatakan sah, yaitu:

1. Syarat sahnya keputusan harus meliputi:
  - a. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
  - b. Dibuat sesuai prosedur;
  - c. Substansi yang sesuai dengan objek keputusan.
2. Sahnya keputusan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tersebut dapat dipahami bahwa Plt Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan keputusan seperti halnya Kepala Daerah karena bukan pejabat yang berwenang. Sehingga harus mengikuti prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai syarat sahnya keputusan yang akan dikeluarkan.

Kewenangan perubahan status hukum baik itu dalam aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran yang diperoleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah melalui mandat yang bersumber dari pejabat pemerintahan di atasnya yang dalam hal ini adalah Mendagri, sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (2) huruf b

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa Pelaksana Tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat defenitif yang berhalangan dalam menjalankan tugas dengan memiliki batasan yang ditetapkan dalam ayat (7) yaitu tidak berwenang dalam mengambil keputusan yang bersifat strategis yang mempunyai dampak terhadap perubahan.

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 menjelaskan beberapa larangan bagi Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, yang kemudian pada ayat (2) larangan tersebut dapat dijalankan setelah memperoleh persetujuan atau izin tertulis dari Mendagri.

Memastikan agar tetap berjalannya roda Pemerintahan Daerah oleh Pelaksana Pelaksana Tugas Kepala Daerah, Mendagri mengeluarkan 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 yaitu mengenai tugas dan kewenangan yang dapat dijalankan Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Permendagri ini menjelaskan mengenai kewenangan yang dapat dijalankan oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah baik itu tindakan atau kebijakan strategis, tetapi beberapa kewenangan tersebut tidak serta merta dapat dilakukan oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah seperti melakukan pengisian jabatan dan mengenai pembahasan

serta menandatangani Perda setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Mendagri.

Pelaksana Tugas Kepala Daerah tidak dapat mengeluarkan suatu kebijakan atau keputusan terutama yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum, organisasi, dan alokasi anggaran serta kebijakan lainnya sebelum memperoleh persetujuan dari Mendagri. Hal tersebut dikarenakan Pelaksana Tugas Kepala Daerah berbeda dengan Kepala Daerah definitif sehingga kewenangan yang dimiliki juga berbeda. Pelaksana Tugas Kepala Daerah memperoleh kewenangan yang bersumber dari mandat, oleh sebab itu Pelaksana Tugas Kepala Daerah bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat dan mengeluarkan keputusan setelah berkoordinasi dan memperoleh persetujuan tertulis dari pemberi mandat yaitu Mendagri.

Mengenai sanksi bagi Pelaksana Tugas yang menyalahgunakan wewenang, sebenarnya belum ada pengaturan yang jelas, namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 80 ayat (3) bahwa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah sesuai dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, akan dikenai sanksi administratif berat. Sanksinya sesuai dengan Pasal 81 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yaitu:

1. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;
2. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;

3. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa;
4. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.

Pemberian sanksi berat dijatuhkan setelah dilakukan proses pemeriksaan internal (Pasal 83 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014). Pelaksana Tugas jika bersifat pemberian mandat, maka dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, karena bertanggung-jawab kepada pemberi mandate dan dalam hal ini pun sebenarnya dibutuhkan peraturan yang jelas untuk melindungi Pelaksana Tugas.

### **C. 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.<sup>48</sup> Menurut Richard M. Steers, efektivitas yaitu sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasaran.<sup>49</sup>

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

---

<sup>48</sup> Agung Kurniawan. 2125. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan, halaman 109.

<sup>49</sup> Richard M. Steers. 2015. *Efektivitas Organisasi*, Jakarta: Erlangga, halaman 46.

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:<sup>50</sup>

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.

---

<sup>50</sup> Dewi Triwahyuni, *Op.Cit*, halaman 34

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 memangku 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.<sup>51</sup>

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 mepergunakan segala alat dan cara yang tersedia. Kekuasaan sebagai hak yang sah untuk mengatur dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Kekuasaan dalam 4 (empat) kategori yaitu:<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid*, halaman 35.

<sup>52</sup> *Ibid*, halaman 35.

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 memangku 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 meberikan 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 disertai 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, di atasnamakan 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 pelaksan 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 menunjukkan tugas dan tanggungjawab tanpa memiliki kewenangan.

Jabatan pejabat publik pengganti seperti Pelaksana Tugas tidak menunjukkan jabatan seperti jabatan yang berarti bahwa suatu kedudukan yang menunjukkan 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 defintif yang dipelaksana tugasannya, pemangku jabatan Pelaksana Tugas harus menjalankan tugas dan tanggungjawab jabatan defintifnya. 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.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **C. Kesimpulan**

1. 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
2. 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 defenitif 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

3. 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.

#### **D. Saran**

1. 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.
2. 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.

3. 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

### A. Buku

- A'an Efendi & Freddy Poernomo. 2019. , *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Agung Kurniawan. 2015. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan.
- A. Hamid Attamimi. 2016. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dian Bakti Setiawan. 2017. *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, , Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Firdaus Arifin & Fabian Riza Kurnia. 2019. *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Hanif Nurcholis. 2017. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo.
- Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- J. Kaloh. 2019. *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Philipus M. Hadjon. 2017. *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Prajudi Atmosudirjo. 2018. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Richard M. Steers. 2015. *Efektivitas Organisasi*, Jakarta: Erlangga.
- Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Siswanto Sunarno. 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Sudarsono. 2017. *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.

Suwoto Mulyosudarmo. 2017. *Peralihan Kekuasaan ,Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Utang Rasidin. 2017. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia.

## **B. Jurnal**

Dewi Triwahyuni & Fuqoha, Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Administrasi Negara*, Volume 3, Nomor 2, Januari – April 2019.

Fabian Riza Kurnia. 2019. *Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana*, *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Volume 11, Nomor. 2, 2019.

Nandang Alamsah Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume.1, Nomor 2, Oktober 2018.

## **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara RI 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 Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

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

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.