

**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT  
GUBERNUR DALAM PENGANGKATAN PEJABAT  
STRUKTURAL DI PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**

**Ditulis Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS**  
**NPM. 2006200030**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2024**



# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
🌐 <https://umsu.ac.id> ✉ [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) 📘 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Jumat** tanggal **18 Oktober 2024**. Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa :

**Nama** : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS  
**NPM** : 2006200030  
**Prodi/Bagian** : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**Judul Skripsi** : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT GUBERNUR  
DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI  
PEMERINTAHAN DAERAH  
**Penguji** : 1. Dr. Lilawati Ginting, S.H., M.Kn. NIDN. 0103107703  
2. Muklis , S.H., M.H. NIDN. 0114096201  
3. Dr. M. Syukran Yamin Lubis, S.H., C.N., M.Kn. NIDN. 0103057201

**Lulus**, dengan nilai **A**, Predikat **Istimewa**

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (S.H.)**.

### PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.  
NIDN. 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H.,M.H.  
NIDN. 0118047901



# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
🌐 <https://umsu.ac.id> ✉ [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) 📘 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

## BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi :

**Nama** : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS  
**NPM** : 2006200030  
**Prodi/Bagian** : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**Judul skripsi** : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT GUBERNUR DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI PEMERINTAHAN DAERAH  
**Dosen Pembimbing** : Dr. MUHAMMAD SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., C.N., M.Kn.  
(NIDN. 0103057201)

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 14 Oktober 2024

### PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

📎 Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H.M.Hum.  
NIDN. 0122087502


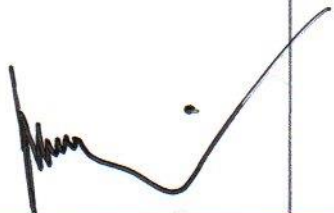
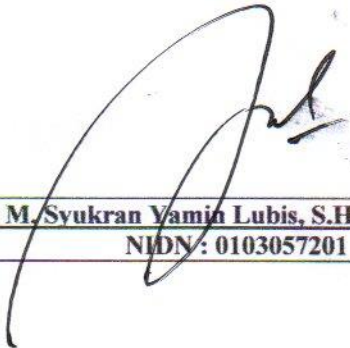
Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.  
NIDN. 0118047901

## PENGESAHAN SKRIPSI


Judul : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT  
GUBERNUR DALAM PENGANGKATAN PEJABAT  
STRUKTURAL DI PEMERINTAHAN DAERAH  
Nama : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS  
NPM : 2006200030  
Prodi / Bagian : Hukum / Hukum Administrasi Negara

**Skripsi tersebut diatas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada tanggal 18 Oktober 2024.**

Dosen Penguji

|   |   |  |
|---|---|--|
|  |  |  |
| <u>(Dr. Lilawati Ginting, S.H., M.Kn.)</u><br>NIDN : 0103107703                     | <u>(Muklis, S.H., M.H.)</u><br>NIDN : 0114096201                                    | <u>(Dr. M. Syukran Yamin Lubis, S.H., C.N., M.Kn.)</u><br>NIDN : 0103057201          |

**Disahkan Oleh :**  
**Dekan Fakultas Hukum UMSU**

  
Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum.  
NIDN : 012287502

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

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

Panitia Ujian Sarjana Strata -1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam Sidangnya yang diselenggarakan pada hari **Jumat**, Tanggal **18 Oktober 2024**, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah Mendengar, Melihat, Memperhatikan, Menimbang :

**MENETAPKAN**

**NAMA** : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS  
**NPM** : 2006200030  
**PRODI / BAGIAN** : HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT  
GUBERNUR DALAM PENGANGKATAN PEJABAT  
STRUKTURAL DI PEMERINTAHAN DAERAH

Dinyatakan : ( **A** ) Lulus Yudisium Dengan Predikat Istimewa  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki / Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** Dalam Bagian **Hukum Administrasi Negara**

**PANITIA UJIAN**

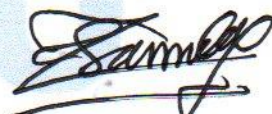
Ketua



Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H.,M.Hum.

NIDN : 0122087502

Sekretaris

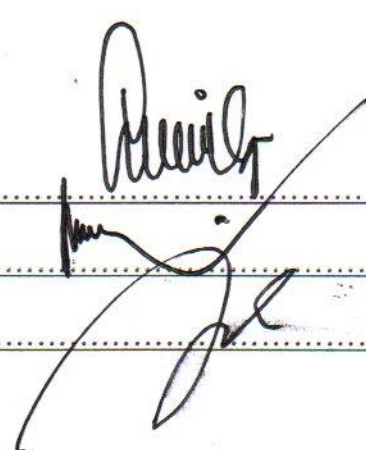
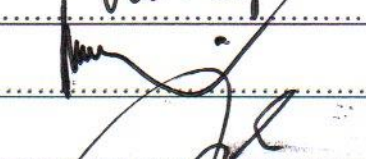
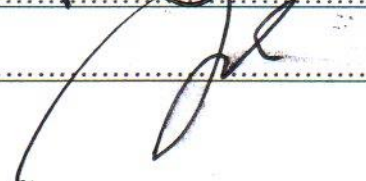


Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H.,M.H.

NIDN : 018047901

Anggota Penguji :

1. Dr. Lilawati Ginting, S.H., M.Kn.
2. Muklis , S.H., M.H.
3. Dr. M. Syukran Yamin Lubis, S.H., C.N., M.Kn.

1.   
.....  
2.   
.....  
3.   
.....



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

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

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1913/SK/BAN-PT/Ak.KP/PT/XI/2022

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

<https://umsu.ac.id> [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@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)

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI**

**NAMA** : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS  
**NPM** : 2006200030  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT GUBERNUR DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI PEMERINTAHAN DAERAH  
**PEMBIMBING** : Dr. M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn.

| No. | TANGGAL     | MATERI BIMBINGAN                        | TANDA TANGAN |
|-----|-------------|---|--------------|
| 1   | 08 Sep 2024 | ada beberapa cara penulisan yang salah. |              |
| 2   | 10 Sep 2024 | -                                       |              |
| 3   | 16 Sep 2024 | rumusan masalah diganti beberapa        |              |
| 4   | 18 Sep 2024 | latar belakang diganti beberapa         |              |
| 5   | 20 Sep 2024 | rumusan diganti beberapa                |              |
| 6   | 1 Sep 2024  | kesimpulan diganti beberapa             |              |
| 7   | 6 Sep 2024  | penyusun kata                           |              |
| 8   | 8 Sep 2024  | penyusun paragraf                       |              |
| 9   | 12.10.24    | ada                                     |              |

Mahasiswa dengan data dan judul skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Medan, 08 Oktober 2024

Diketahui:

an. Dekan Fakultas Hukum

wakil Dekan FKH

Dr. Akmal Rahmi, SH, MA

Assoc. Prof. Dr. Faisal, SH., M.Hum.

NIDN: 0122087502

Dosen Pembimbing

Dr. M. Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn.

NIDN: 0103057201



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

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

# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang bertandatangan di bawah ini :

**NAMA : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS**  
**NPM : 2006200030**  
**PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**  
**JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT GUBERNUR  
DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI  
PEMERINTAHAN DAERAH**

Dengan ini menyatakan<sup>2</sup> sesungguhnya bahwa Skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari Skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 22 Oktober 2024  
Saya yang menyatakan,








**ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS**  
**NPM. 2006200030**



# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024


Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
https://umsu.ac.id  rektor@umsu.ac.id  umsumedan  umsumedan  umsumedan  umsumedan

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : ALDAFFA MUHAMMAD NIFI LUBIS  
NPM : 2006200030  
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT GUBERNUR  
DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI  
PEMERINTAHAN DAERAH

 Disetujui untuk disampaikan kepada  
Panitia ujian skripsi

Medan, 12 Oktober 2024

Dosen Pembimbing

  
Dr. M. Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn.

NIDN : 0103057201



## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Wr.Wb*

*Alhamdulillahirabbil`alamin*, Segala Puji dan Syukur bagi Allah SWT yang senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan dan kelebihannya, Sholawat beserta salam kepada Rasulullah Muhammadiyah SAW dan sahabatnya serta para pengikutnya hingga akhir zaman. Sesuai dengan kaidah dan metode penelitian dan penyusunan yang telah ditetapkan keberhasilan penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan moral dan material serta bimbingan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung yang paling utama saya ucapkan beribu kali terima kasih kepada kedua orang tua saya yang telah mendukung moral dan material sehingga semangat kuliah dan selesai pada saat yang diharapkan, selanjutnya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Orang tua saya yang paling saya cintai dan sayangi, Ahmad Taufik Lubis, S.H., M.H. dan Jurlaini Afrida, S.P., S.Pd., yang telah memberikan kekuatan moral dan psikis kepada saya dalam menjalani pendidikan dan kehidupan dari masa kecil hingga sampai sekarang ini.
2. Bapak Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

4. Bapak Dr. Andryan. S.H., M.H., selaku Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum pada Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Dr. M. Syukran Yamin Lubis, S.H., CN., M.Kn., selaku Dosen Pembimbing Skripsi, yang telah banyak membantu penulis dalam menyempurnakan isi skripsi ini.
6. Seluruh dosen pengajar dan pegawai Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah membantu kami mendapatkan informasi dan urusan kampus.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu secara langsung yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyusunan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya semoga mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT, serta tidak lupa juga penulis memohon maaf atas semua kekurangan dan kesalahan yang ada selama penulisan skripsi ini, semoga akan lebih baik lagi kedepannya dan skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan siapa saja yang membacanya demi kemajuan Ilmu Pendidikan.

***Wassalamu'alaikum Wr. Wb***

Medan, 10 Oktober 2024

Hormat saya

Aldaffa Muhammad Nifi Lubis

## **ABSTRAK**

### **ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT GUBERNUR DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI PEMERINTAHAN DAERAH**

**Aldaffa Muhammad Nifi Lubis**

Di Indonesia sendiri, dapat ditemukan beberapa kasus pengangkatan pejabat struktural oleh Penjabat (Pj) yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, seperti unsur-unsur nepotisme yang masih sering terjadi di Indonesia. Dapat dipastikan di sini Penjabat (Pjs) telah menyalahgunakan kewenangannya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan penjabat gubernur dalam pengangkatan pejabat struktural di pemerintahan daerah.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, adapun yang dimaksud dengan jenis penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau sekunder saja.

Adapun hasil penelitian adalah Penjabat Gubernur walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah defenitif. Hal ini terbukti bahwa tidak ada peraturan yang membatasi kewenangan penjabat kepala daerah hingga lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Dengan berpedomankan Pasal 132 A ayat (1) terdapat pembatasan kewenangan penjabat kepala daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

**Kata Kunci: Penjabat Gubernur, Pejabat Struktural, Pemerintahan Daerah**

## DAFTAR ISI

|   |            |
|---|------------|
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>  | <b>2</b>   |
| <b>ABSTRAK .....</b>  | <b>iii</b> |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>  | <b>iv</b>  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>   | <b>1</b>   |
| A. Latar Belakang .....   | 1          |
| 1. Rumusan Masalah .....  | 9          |
| 2. Tujuan Penelitian.....   | 9          |
| 3. Manfaat Penelitian.....  | 9          |
| B. Definisi Operasional .....   | 10         |
| C. Keaslian Penelitian .....  | 12         |
| D. Metode Penelitian.....   | 15         |
| 1. Jenis Penelitian .....   | 15         |
| 2. Sifat Penelitian .....   | 16         |
| 3. Pendekatan Penelitian .....  | 16         |
| 4. Sumber Data Penelitian.....  | 16         |
| 5. Alat Pengumpulan Data .....  | 18         |
| 6. Analisis Data .....  | 18         |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>   | <b>20</b>  |
| A. Penjabat Gubernur .....  | 20         |
| B. Pejabat Struktural .....   | 28         |
| C. Pemerintahan Daerah.....   | 39         |
| <b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>  | <b>45</b>  |
| A. Pengaturan Hukum Tentang Kewenangan Penjabat Gubernur .....  | 45         |
| 1. Kedudukan Hukum Penjabat Gubernur .....  | 45         |
| 2. Kewenangan Penjabat Gubernur .....   | 48         |
| B. Kewenangan Penjabat Gubernur dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di<br>Pemerintahan Daerah .....   | 60         |
| C. Akibat Hukum Putusan Penjabat Gubernur Yang Menyalahi<br>Kewenangannya dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Pemerintahan<br>Daerah ..... | 64         |
| <b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>  | <b>68</b>  |
| A. Kesimpulan.....  | 68         |
| B. Saran .....  | 69         |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>   | <b>71</b>  |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian disingkat menjadi UUD NRI Tahun 1945, tertulis di Pasal 1 Ayat (3) mengatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dimana UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum tingkat tertinggi di Indonesia. Dalam hal ini, menegaskan bahwa hukum harus menjadi dasar dan acuan bagi setiap penyelenggara pemerintahan. Hal ini sesuai dengan pendapat Logemann bahwa negara adalah himpunan jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara untuk mewujudkan tujuan negara.<sup>1</sup>

Adapun dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Dengan ini Indonesia adalah negara hukum, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.<sup>2</sup> Dalam hal ini menegaskan pula bahwa pelaksanaan pemerintahan di Indonesia harus berpedoman pada sistem pemerintahan ‘negara kesatuan’ dengan dijalankan secara desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Pembagian daerah merujuk pada Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur

---

<sup>1</sup> Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, Cetakan Pertama, halaman 36.

<sup>2</sup> Harif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, halaman 100.

dengan undang-undang”. Hal ini juga secara tidak langsung memberikan pembenaran mengenai adanya pemerintahan di pusat dan pemerintahan di daerah.

Penciptaan pemerintahan daerah sesuai dengan isi dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebagai acuan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, jelas, dan bertanggungjawab kepada daerah. Pada Pasal 18 Ayat 6 UUD NRI Tahun 1945 juga dengan jelas mengatur pembagian daerah dengan susunan pemerintahannya yang bersifat otonom yang diciptakan undang-undang. Otonom yang dimaksud adalah memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 yang merupakan perubahan kedua dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang kemudian disebut undang-undang Pemda adalah implementasi dari adanya pemerintahan daerah sesuai apa yang ditegaskan dalam konstitusi. Undang-undang tersebut adalah dasar yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, mulai dari kewajiban, fungsi, jabatan, serta tugas dan persyaratan kepala daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan lembaga-lembaga pemerintah, yaitu kepala daerah, DPRD dan birokrasi setempat, secara jelas menyatakan pemerintah daerah yang berisi kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya sebagai badan legislatif daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung ini dilakukan sejak tahun 2005,<sup>3</sup> pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Kepala daerah adalah sosok yang menentukan jalannya sistem organisasi pemerintahan daerah. Jalannya sistem organisasi pemerintahan yang bagus ditentukan oleh kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi, kepemimpinan, dan pelayanan serta tugas-tugas lain yang merupakan tanggung jawab kepala daerah. Oleh karena itu, kepala daerah harus menjalankan kepemimpinannya dengan jujur dan adil serta menjalankan tanggung jawab yang diberikan padanya dengan baik.

Sebagaimana Rasulullah SAW bersabda, *“Kalian semuanya pemimpin (pemelihara) dan bertanggung jawab terhadap rakyatnya. Seorang raja adalah pemimpin bagi rakyatnya dan akan ditanya tentang kepemimpinannya. Seorang suami memimpin keluarganya dan akan ditanya tentang kepemimpinannya. Seorang ibu memimpin rumah suaminya dan anak-anaknya dan akan ditanya tentang kepemimpinannya. Seorang hamba (buruh) pemimpin harta milik majikannya akan ditanya tentang kepemimpinannya. Camkan bahwa kalian semua adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggung jawaban tentang kepemimpinannya.”* (HR Bukhari)

Penjabat adalah seseorang yang memegang suatu jabatan secara tetap.<sup>4</sup>

Pengangkatan penjabat kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berhalangan tetap. Adapun pada pemilihan kepala daerah di Indonesia, sering dijumpai adanya kepala daerah yang sedang menjabat mencalonkan diri pada periode berikutnya. Pada beberapa provinsi maupun kota sering terjadi juga kepala daerah yang masa jabatannya habis sebelum Pilkada. Saat terjadi kekosongan jabatan inilah

---

<sup>3</sup> Kansil dan Christine Kansil, 2004, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 10.

<sup>4</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2019, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 96.

dilakukan penunjukan pejabat sementara (Pjs), baik ditingkat provinsi maupun kota.

Istilah pejabat sementara (Pjs) dahulu disebut Pelaksana Tugas (Plt). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016, kata Pelaksana tugas (Plt) berubah menjadi Pejabat sementara (Pjs). Pejabat sementara adalah pejabat administratif yang berasal dari pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah provinsi. Sebagaimana dalam Pasal 4 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 yang mengatur beberapa ketentuan sebagai berikut:

#### Pasal 4

- (1).“Pjs gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah provinsi”.
- (2).“Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintahan Daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri”.

Pejabat sementara (Pjs) gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan pejabat sementara (Pjs) bupati/walikota ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri atas usul dari gubernur. Namun, dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, pejabat sementara (Pjs) bupati/walikota dapat ditunjuk langsung oleh Menteri Dalam Negeri tanpa harus melalui usul gubernur.



Kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk menunjuk pejabat sementara (Pjs) kepala daerah tersebut tidak dapat dipisahkan dari konsepsi kedudukan Menteri Dalam Negeri dalam Undang-undang pemerintahan daerah dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dasar utama pemerintah mengangkat seorang pejabat kepala daerah adalah adanya mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif.<sup>5</sup>

Sesuai dengan isi Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018. Pejabat sementara (Pjs) memiliki beberapa wewenang, yang salah satu diantaranya adalah “Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri”, yang dimaksud dengan pejabat di sini adalah pejabat struktural dan pejabat fungsional, di sini peneliti hanya meneliti pejabat struktural.

Pejabat struktural adalah orang yang mengisi jabatan struktural, yang dimana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Pejabat struktural di sini meliputi Pejabat Pimpinan Tinggi Madya, Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama, Pejabat Administrator dan Pejabat Pengawas.

Dalam pelaksanaan jalannya sistem pemerintahan daerah dibutuhkan peranan pejabat struktural yang memiliki kemampuan, loyalitas, dan dedikasi

---

<sup>5</sup> Fabian Riza Kurnia dan Rizari, 2019, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Pertahanan”, TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan, IPDN Sumatera Barat, Vol. 11, Nomor 2, halaman 88.

yang tinggi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, untuk mencapai tujuan negara yang sejahtera dan tertata dengan sistem pemerintahan yang baik.

Di Indonesia sendiri, dapat ditemukan beberapa kasus pengangkatan pejabat struktural oleh Penjabat sementara (Pjs) yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, seperti unsur-unsur nepotisme yang masih sering terjadi di Indonesia. Dapat dipastikan di sini Penjabat sementara (Pjs) telah menyalahgunakan kewenangannya, dan tentu saja hal ini bertolak belakang juga dengan firman Allah SWT. dalam QS. Sad/38:26:

يٰدَاوُدُ اِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ  
عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ اِنَّ الَّذِيْنَ يَضِلُّوْنَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيْدٌ اِيْمًا تَسُوْا يَوْمَ الْحِسَابِ

Artinya:

*Hai Daud, sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah, sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.*

Ayat di atas menunjukan pesan kepada ulil amri (pemerintahan) agar mereka menetapkan hukum dengan berlandaskan kebenaran yang diturunkan dari Allah SWT. dan tidak menyimpang darinya karena hal itu akan menyesatkan mereka dari jalannya.

Sebagai dampak dari pelaksanaan pilkada serentak tahun 2024 mengakibatkan sebagian besar daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tidak memiliki kepala daerah definitif. Untuk menghindari kekosongan pemerintahan di Daerah yang habis masa jabatan kepala daerahnya tahun 2022 dan 2023, maka akan ditunjuk penjabat Kepala Daerah. Adapun mekanisme penunjukan kepala daerah diatur dalam Pasal 201 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Mekanisme penunjukan penjabat (Pj) gubernur berawal dari proses Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) akan mengajukan nama-nama kandidat tersebut kepada presiden. Selanjutnya presiden menunjuk satu nama yang akan menjadi penjabat (Pj) gubernur. Sementara untuk penunjukan penjabat (Pj) bupati dan walikota dilakukan dengan prosedur gubernur mengusulkan tiga nama calon kepada Kemendagri, kemudian Kemendagri menentukan satu nama untuk menduduki posisi penjabat (Pj) bupati atau walikota. Mekanisme penunjukan pemimpin suatu daerah seperti di atas menyimpang dari kelaziman dalam sistem demokrasi. Penentuan pemimpin dalam sistem demokrasi hanya melalui mekanisme pemilihan umum yang melibatkan rakyat banyak.

Pemilu menjadi ciri penanda penting suatu sistem demokrasi adalah sebuah sistem politik disebut demokratis bila “para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk

memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara”.

Hal ini pula secara tegas diatur dalam konstitusi pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Mekanisme penunjukan Pj kepala daerah di atas patut dipertanyakan baik secara demokratis maupun secara konstitusional. Apalagi para pejabat yang ditunjuk akan memiliki masa jabatan yang cukup lama, yakni rata-rata 2 sampai 2,5 tahun. Masa jabatan tersebut berarti mencapai setengah jalan dari periode kepala daerah definitif. Kapasitas pejabat yang ditunjuk pun masih meragukan karena beberapa diantaranya tidak mempunyai pengalaman dalam pemerintahan sipil.

Dengan wewenang yang dimiliki pemerintah pusat dalam kaitannya pengisian Pj kepala daerah merupakan wewenang yang besar. Tetapi dalam pelaksanaannya terdapat catatan yang perlu diperhatikan agar dalam pelaksanaannya tidak hanya sah secara normatif dan administratif, tetapi dalam prosesnya juga dapat dipertanggung jawabkan secara baik. Sehingga tidak ada pandangan negatif terkait dengan proses yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam kaitannya proses pengangkatan Pejabat kepala daerah.

Dari uraian-uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Analisis Yuridis Kewenangan Pejabat Gubernur dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Pemerintahan Daerah”**.

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan hukum tentang kewenangan pejabat gubernur?
- b. Bagaimana kewenangan pejabat gubernur dalam pengangkatan pejabat struktural di pemerintahan daerah?
- c. Bagaimana akibat hukum putusan pejabat gubernur yang menyalahi kewenangannya dalam pengangkatan pejabat struktural di pemerintahan daerah?

### **2. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pengaturan hukum tentang kewenangan pejabat gubernur.
- b. Untuk mengetahui kewenangan pejabat gubernur dalam pengangkatan pejabat struktural di pemerintahan daerah.
- c. Untuk mengetahui akibat hukum terhadap putusan pejabat gubernur yang menyalahi kewenangannya dalam pengangkatan pejabat struktural di pemerintahan daerah.

### **3. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini dapat menambahkan pemahaman yang lebih mendalam dalam acuan hukum tentang

kewenangan pejabat gubernur dalam konteks pengangkatan pejabat struktural di pemerintahan daerah.

- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan arahan praktis bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan proses pengangkatan pejabat struktural, termasuk batasan wewenang dan prosedur yang harus diikuti untuk meminimalkan potensi kesalahan hukum.

## **B. Definisi Operasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi/konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan definisi operasionalnya. Teori yang digunakan dalam penelitian ini dapat dijelaskan definisi operasional sebagai berikut:

### **1. Analisis Yuridis**

Analisis yuridis adalah proses penyelidikan dan evaluasi yang dilakukan terhadap suatu permasalahan hukum atau kasus hukum dengan menggunakan metode dan pendekatan yang berdasarkan pada hukum dan peraturan yang berlaku. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi, memahami, dan menafsirkan masalah hukum yang timbul, serta mencari solusi atau jawaban yang sesuai berdasarkan norma-norma hukum yang ada.

Analisis yuridis dilakukan dengan cara memecah komponen-komponen dari suatu permasalahan, kemudian dikaji lebih dalam dan dihubungkan dengan

hukum, kaidah hukum, serta norma hukum yang berlaku. Tujuannya adalah untuk membentuk pola pikir dalam pemecahan suatu permasalahan yang sesuai dengan hukum.

## 2. Kewenangan

Kewenangan adalah hak atau wewenang yang diberikan kepada seseorang, kelompok, atau lembaga untuk melakukan sesuatu tindakan atau mengambil keputusan dalam suatu bidang atau konteks tertentu. Secara hukum, kewenangan sering kali terkait dengan kekuasaan yang sah atau legal untuk melakukan sesuatu yang ditetapkan oleh undang-undang atau peraturan yang berlaku.

## 3. Pejabat Gubernur

Pejabat Gubernur adalah orang yang dipilih untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur definitif.

## 4. Pengangkatan

Pengangkatan adalah tindakan atau proses memberikan jabatan, posisi, atau tanggung jawab kepada seseorang secara resmi. Ini bisa mencakup penunjukan atau pemberian hak secara sah kepada individu untuk mengisi suatu posisi atau jabatan tertentu. Pengangkatan umumnya dilakukan berdasarkan prosedur atau aturan yang ditetapkan, baik dalam hukum, peraturan organisasi, atau kebijakan yang berlaku.

## 5. Pejabat Struktural

Pejabat struktural adalah individu yang diangkat atau ditunjuk untuk menduduki posisi tertentu dalam suatu struktur pemerintahan atau organisasi.

## 6. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan administrasi pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dengan landasan dasar otonomi dan tugas.

#### 7. Akibat Hukum

Akibat hukum adalah konsekuensi atau hasil dari suatu perbuatan atau tindakan yang melanggar hukum. Setiap tindakan atau keputusan yang dilakukan oleh individu, kelompok, perusahaan, atau pemerintah dapat memiliki akibat hukum yang bisa berdampak positif atau negatif.

### **C. Keaslian Penelitian**

Permasalahan terkait pejabat Gubernur bukan merupakan suatu hal baru. Oleh karena itu, peneliti yakin bahwa banyak peneliti sebelumnya yang telah menjadikan pejabat Gubernur sebagai fokus dalam hal penelitiannya. Akan tetapi, setelah mengkaji sumber-sumber pustaka baik melalui pencarian daring maupun dengan menelusuri perpustakaan di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan intuisi pendidikan tinggi lainnya, peneliti tidak menemukan penelitian yang benar-benar serupa dengan topik sebelumnya. Meskipun disisi lain terdapat judul yang hampir sama namun substansinya berbeda. Peneliti hanya menemukan penelitian yang berfokus hanya kepada kewenangan Pejabat Gubernur saja, hal ini berbeda dengan fokus yang lebih spesifik di skripsi yang peneliti susun dengan judul “Analisis Yuridis Kewenangan Pejabat Gubernur dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Pemerintahan Daerah”.



Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada tiga judul yang hampir sama dengan pembahasan yang akan peneliti angkat, yaitu:

1. Jurnal berjudul “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah” oleh Masna Hayati, Universitas Riau. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sama seperti yang peneliti gunakan, yakni metode normatif dengan studi kepustakaan. Dengan pendekatan analisis kualitatif dan menghasilkan data deskriptif. Penelitian yang dilakukan oleh Masna Hayati ini lebih meninjau kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Penelitian ini juga membahas batasan-batasan dalam kewenangan Penjabat Kepala Daerah. Berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan yang lebih berfokus kepada kewenangan Penjabat Gubernur dalam penangkatan pejabat struktural di Pemerintahan Daerah. Dengan demikian penelitian ini cukuplah berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan.
2. Jurnal berjudul “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Yang Berasal Dari Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Indonesia” oleh Tohadi, Fakultas Hukum Universitas Pamulang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sama dengan yang peneliti gunakan, yakni metode normatif dengan penelitian kepustakaan atau data sekunder. Sifat penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dan dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan perundang-undangan. Akan tetapi, penelitian

ini pada dasarnya cukup berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan, sebagaimana peneliti lebih mengkaji mengenai kewenangan pejabat Gubernur dalam pengangkatan Pejabat Struktural di Pemerintahan Daerah, jauh berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Tohadi yang lebih mengarah kepada pengangkatan pejabat Kepala Daerah yang berasal dari Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilihat dari sistem hukum Indonesia serta pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan sebagai Pejabat Gubernur Jawa Barat. Dengan demikian penelitian ini cukuplah berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan.

3. Skripsi berjudul “Urgensi Larangan Pejabat Gubernur Dalam Melakukan Mutasi Pegawai” oleh Aloysia Yulianti Adi. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sama seperti yang peneliti gunakan, yakni metode normatif dengan studi kepustakaan. Sifat penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dan dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan oleh Aloysia Yulianti Adi ini meninjau larangan Pejabat Gubernur dalam melakukan mutasi pegawai. Walaupun di penelitian ini juga membahas larangan pejabat gubernur, namun di penelitian ini peneliti membahas larangan pejabat gubernur secara umum dan tidak hanya berfokus kepada larangan Pejabat Gubernur dalam melakukan mutasi pegawai. Dengan demikian penelitian ini cukuplah berbeda dengan penelitian yang peneliti lakukan.

## D. Metode Penelitian

Metodologi mempunyai beberapa pengertian, yaitu (a) logika dari penelitian ilmiah, (b) studi terhadap prosedur dan teknik penelitian, dan (c) suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian.<sup>6</sup> Berdasarkan hal ini, dapat dikatakan bahwa metode penelitian merupakan penelitian yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut, diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan.<sup>7</sup> Penelitian hukum adalah sebuah penelitian yang dilatarbelakangi ketimpangan antara hal yang seharusnya terjadi atau apa yang diharapkan (*das sollen*) dengan apa yang terjadi di kenyataan (*das sein*) pada tataran hukum yang dilakukan secara terorganisasi, sistematis, objektif, rasional, dengan orientasi pemecahan masalah.<sup>8</sup> Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, adapun yang dimaksud dengan jenis penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau sekunder saja.<sup>9</sup> Dipadukan dengan kebijakan peraturan perundang-undangan terkait sehingga menjadi rangkaian kalimat-kalimat yang dirangkum sedemikian rupa.

---

<sup>6</sup> Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 17.

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI: Press, halaman 3.

<sup>8</sup> Syahrudin Nawi, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*, Makassar: PT Umitoha Ukhuwah Grafika, halaman 3.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada Rajawali Pers, halaman 24.

## **2. Sifat Penelitian**

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, sifat penelitian dan alat pengumpul data yang digunakan termasuk dalam kategori deskriptif analitis yang menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, melalui penelitian deskriptif peneliti berusaha mendeskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

## **3. Pendekatan Penelitian**

Jenis pendekatan yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), yaitu dengan mengulas peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan topik yang dijadikan pembahasan pada penelitian ini.

## **4. Sumber Data Penelitian**

Sumber data yang dapat digunakan dalam melakukan penelitian hukum yang berlaku di Fakultas Hukum UMSU terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam: yaitu Al-Quran dan Hadist. Adapun ayat Al-Quran terkait dengan penelitian ini adalah terdapat dalam surat Surah Sad/38 Ayat 26 dan Surah Al-Baqarah/2 Ayat 124, serta Hadist Riwayat Bukhari.
- b. Data sekunder yakni data yang diperoleh melalui sumber data yang diperoleh dalam materi penelitian bahan kepustakaan mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum.

Kemudian data sekunder yang digunakan untuk melakukan penelitian ini menggunakan bahan hukum yakni:

- 1) Bahan hukum primer, antara lain bahan-bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, catatan-catatan risalah resmi atau risalah dalam pembuatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup> Dalam hal ini peneliti menggunakan bahan-bahan primer sebagai berikut:
  - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo.* Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.
  - c) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018.
  - d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023.
  - e) Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000.
  - f) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.
  - g) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016.
  - h) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.
  - i) Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal

---

<sup>10</sup> Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum Cetakan Ketiga*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 47.

hukum, dan komentar-komentar hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.<sup>11</sup>

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti: kamus hukum, ensklopedia, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, internet dan lain sebagainya.

## **5. Alat Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan alat pengumpul data berupa studi kepustakaan atau melalui penelusuran literatur (*library research*) yang dilakukan di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU), serta dengan cara online yakni menelusuri internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan pada penelitian ini. Dalam hal ini, peneliti hanya menganalisa dasar pemerintahan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) dan perundang-perundangan yang berkaitan.

## **6. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu data yang diperoleh dalam studi kepustakaan (*library research*) atas bahan hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam bentuk penulisan yang lebih sistematis guna mencapai target yang diinginkan berupa analisis hukum terhadap kewenangan Pejabat Gubernur dalam hal pengangkatan pejabat struktural di Pemerintahan Daerah dilihat dari perundang-undangan yang berkaitan. Selanjutnya bahan hukum yang telah ada akan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, halaman 54.

dianalisis untuk melihat sejauhmana ketentuan kewenangan Pejabat Gubernur dalam hal ini. Sehingga dapat membantu untuk menjadi acuan dan bahan pertimbangan hukum guna memberikan solusi bagaimana kewenangan Pejabat Gubernur yang seharusnya dijalankan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penjabat Gubernur**

Penjabat adalah seseorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan yang mengalami kekosongan. Penjabat kepala daerah sifatnya hanya sementara, walaupun begitu pada prinsipnya ia adalah pengganti dari kepala daerah, olehnya itu kewenangannya sama seperti kewenangan kepala daerah definitif.<sup>12</sup>

Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah jelas diatur pada Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 33, selanjutnya disebut Perpres No 16 Tahun 2016) pada Pasal 1 angka 1 bahwa:

“Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kurun waktu tertentu”.

Berdasarkan aturan diatas terlihat bahwa kewenangan penjabat kepala daerah bukan hanya untuk mengisi kekosongan jabatan, namun lebih luas, karena ia juga melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota walaupun hanya untuk sementara waktu. Secara kewenangan, dalam

---

<sup>12</sup> Utrecht, *Loc.cit.*, halaman 29.



pelaksanaannya Pejabat kepala daerah sebagai penerima kewenangan diharuskan untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya dengan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat agar dilaksanakan evaluasi terhadap kinerjanya dalam melaksanakan tugasnya.

Sejalan dengan hal tersebut, pada Pasal 132 ayat (5) dan (6) PP No 6 Tahun 2005 dijelaskan bahwa :

Ayat (5)

“Laporan pertanggungjawaban Pejabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Pejabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.”

Ayat (6)

“Pelaksanaan tugas Pejabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.”

Secara kewenangan, Pejabat kepala daerah tidak hanya memiliki kewenangan yang sifatnya atributif, namun juga secara delegatif yang diberikan oleh Presiden dan Mendagri. Pejabat kepala daerah memiliki kewenangan melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah untuk sementara waktu. Artinya dalam melaksanakan urusan pemerintahan Pejabat kepala daerah memiliki tugas dan wewenang seluas tugas dan wewenang kepala daerah.

Olehnya itu, jika dilihat dari tugas dan wewenangnya, maka pejabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan. Pada posisi tersebut, tugas dan wewenang pejabat kepala daerah secara normatif

adalah mengacu pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 65 Ayat (2) UU No 9 Tahun 2015 sebagai berikut :

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.

Patut diingat bahwa secara kewenangan, tidak semua wewenang kepala daerah bisa dilaksanakan oleh pejabat kepala daerah. Terdapat beberapa wewenang yang dilarang untuk dilaksanakan oleh Pejabat kepala daerah sebagaimana diatur pada 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4865, selanjutnya disebut PP No 49 Tahun 2008) terkhusus pada Pasal 132A ayat 1 bahwa :

“Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil

kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil 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”.

Pada ayat 2 dilanjutkan bahwa “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri”. Dari situ secara singkat dapat dikatakan bahwa titik pembeda kewenangan antara kewenangan Pejabat kepala daerah dan kepala daerah definitif ialah dalam melaksanakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 132A ayat 1 PP No 49 Tahun 2008, Pejabat kepala daerah masih membutuhkan persetujuan dari Mendagri dalam bentuk tulisan.

Batasan kewenangan juga diatur pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 yang mengatur perihal penjelasan atas kewenangan pejabat kepala daerah di bidang kepegawaian. Pada poin ke-2 surat keputusan tersebut dijelaskan bahwa:

1. "Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri".
2. "Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin".

Namun, pada tanggal 14 September 2022, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ perihal persetujuan menteri dalam negeri kepada pelaksana tugas/penjabat/penjabat sementara kepala daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah. Pada poin ke-4 dijelaskan bahwa :

“Berkenaan dengan ketentuan tersebut di atas, dengan ini Menteri Dalam Negeri memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Pit), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota untuk melakukan:

1. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negera di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Persetujuan mutasi antardaerah dan/atau antarinstansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud pada angka 1 (satu) sampai dengan angka 3 (tiga) di atas”.

Dengan dikeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut, maka persetujuan tertulis tidak lagi diperlukan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 132A ayat (1) PP No 49 Tahun 2008 dan poin ke-2 SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99.

Saat ini pemberhentian kepala daerah definitif digantikan oleh kepala daerah yang bersifat sementara untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pengangkatan penjabat sementara menimbulkan beberapa permasalahan dalam aspek hukum, karena penjabat sementara berbeda dengan penjabat definitif.

Dalam hal mekanisme penunjukan Penjabat saja jelas berbeda Saat ini pemberhentian kepala daerah definitif digantikan oleh kepala daerah yang bersifat sementara untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pengangkatan penjabat sementara menimbulkan beberapa permasalahan dalam aspek hukum, karena penjabat sementara berbeda dengan penjabat definitif. Dalam hal mekanisme penunjukan Penjabat saja jelas berbeda.

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan konsekuensi atas kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah incumbent untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Kewajiban tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 70 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang berbunyi: Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

1. Menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
2. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Kewajiban cuti tersebut bertujuan untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang biasanya dilakukan oleh kepala daerah petahana, misalnya penyalahgunaan program-program dan kegiatan pemerintahan daerah serta fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya.

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota (Permendagri 1/2018), dinyatakan bahwasanya: “Penjabat yang selanjutnya disingkat Pj adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota”.

Penjabat (Pj) Gubernur menurut pasal Pasal 5 Ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi dan ditunjuk oleh Menteri. Sementara itu Penjabat Sementara (Pjs) bupati/wali kota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri dan ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur. Pasal 201 Undang–Undang No 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang–Undang No 1 Tahun 2015

tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang–Undang No 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Walikota, Bupati menjadi Undang–Undang menyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) akan secara serentak dilakukan pada tahun 2024. Padahal, sejumlah kepala daerah telah menyelesaikan jabatannya sebelum tahun 2024.

Dalam antrian, selama beberapa tahun, sejumlah daerah di Indonesia akan dijabat oleh pejabat sementara yg diangkat oleh menteri dalam negeri. Kondisi ini menciptakan persoalan, yang dimana problematika terkait mekanisme dan juga prosedural dalam penunjukan pejabat sementara kepala daerah. Mekanisme pengisian kekosongan jabatan tersebut tercantum dalam sejumlah regulasi, antara lain:

1. Pasal 65 ayat (6) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
2. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016
3. Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

## **B. Pejabat Struktural**

Pengertian Jabatan Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah imbuhan-an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan.<sup>13</sup>

Jabatan karier PNS dibagi menjadi dua yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan Struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas,

---

<sup>13</sup> Poerwasunata, 2003, *Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka, halaman 16.



tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Jabatan Struktural, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat - tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a).<sup>14</sup>

Struktur organisasi PNS (tingkatan jabatan struktural) yang biasa disebut dengan Eselon. Eselon tertinggi sampai dengan eselon terendah dan jenjang pangkat untuk setiap eselon sebagaimana tersebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

1. Eselon Ia Pembina Utama Madya IV/d Pembina Utama IV/e
2. Eselon Ib Pembina Utama Muda IV/c Pembina Utama IV/e
3. Eselon II a Pembina Utama Muda IV/c Pembina Utama Madya IV/d
4. Eselon IIb Pembina Tingkat I IV/b Pembina Utama Muda IV/
5. Eselon IIIa Pembina IV/a Pembina Tingkat I IV/b
6. Eselon III b Penata Tingkat I III/d Pembina IV/a
7. Eselon IV a Penata III/c Penata Tingkat I III/d
8. Eselon IV b Penata Muda Tingkat I III/b Penata III/c
9. Eselon V Penata Muda III/a Penata Muda Tingkat I III/b.

Eselon I ini adalah jabatan struktural tertinggi dan dibagi dalam 2 jenjang pangkat, yaitu eselon IA dan IB. Dalam golongan PNS, seseorang yang menduduki tingkat eselon ini merupakan golongan IV/e untuk yang paling tinggi dan golongan terendah adalah IV/d. Beberapa contoh jabatan yang dipegang

---

<sup>14</sup> Kansil, 1985, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, halaman 356.

eselon I di antaranya seperti Ketua, Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, hingga Direktur Jenderal (Dirjen).

Eselon II Tingkatan eselon II adalah jabatan struktural tertinggi kedua di suatu instansi. Jenjang pangkat dalam tingkatan eselon ini ada 2 macam, yaitu IIA dan IIB. Dalam golongan PNS, seseorang yang menduduki tingkat eselon II termasuk golongan IV/d untuk yang paling tinggi dan golongan terendahnya adalah IV/b. Beberapa contoh jabatan yang dipegang eselon II di antaranya seperti Kepala Biro, Kepala Pusat, Sekretaris Direktorat Jenderal, dan Sekretaris Badan.

Eselon III Tingkatan selanjutnya yaitu eselon tingkat ketiga. Dalam tingkat eselon III, ada 2 jenjang pangkat yang bisa diraih yaitu eselon IIIA dan IIIB. Dalam golongan PNS, seseorang yang menduduki tingkat eselon III merupakan IV/b untuk yang paling tinggi dan golongan terendahnya adalah III/d. Beberapa contoh jabatan yang dipegang oleh eselon III di antaranya seperti Kepala Bagian, Kepala Bidang, Sekretaris Badan, Sekretaris Dinas, Kepala Bidang, dan Kepala Bagian.

Eselon IV adalah tingkat jabatan struktural keempat dalam suatu instansi pemerintahan. Dalam tingkat eselon IV, terdapat 2 jenjang pangkat yaitu eselon IVA dan IVB. Di mana, PNS yang menduduki tingkat eselon IV termasuk dalam golongan PNS III/d untuk yang paling tinggi dan III/b sebagai golongan terendahnya. Beberapa contoh jabatan yang dipegang oleh eselon IV di antaranya Kepala Sub-Bagian dan Kepala Seksi (Kasi).

Eselon V adalah tingkat jabatan struktural kelima dan tingkatannya merupakan yang paling rendah. Dalam tingkat eselon V, tidak ada jenjang

pangkat seperti yang lainnya. Golongan PNS yang menduduki tingkat eselon V termasuk dalam golongan III/b untuk yang paling tinggi dan III/a sebagai yang terendah. Beberapa contoh jabatan yang dipegang oleh eselon V di antaranya seperti Pengawas dan Pelaksana.

Sedangkan Jabatan Fungsional adalah jabatan teknis yang tidak tercantum dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi, misalnya: auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, statistisi, pranata laboratorium pendidikan, dan penguji kendaraan bermotor.

Berdasarkan PP No. 9 Tahun 2003, PP No. 63 Tahun 2009, Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.

Lebih spesifik menurut Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak dikenal lagi istilah jabatan struktural eselon I hingga eselon V. Setiap jabatan dalam UU ASN ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan (Pasal 16 UU ASN) Jabatan dalam ASN terdiri dari:

1. Jabatan Administrator adalah jabatan (pejabat) bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Adapun pejabat dalam jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana; sementara pejabat dalam

jabatan pelaksana melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

2. Jabatan Fungsional Dalam ASN dikenal adanya jabatan fungsional. Jabatan fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan fungsional terdiri dari:

- a. Jabatan Fungsional Keahlian terdiri dari:

- 1) Ahli utama
- 2) Ahli madya
- 3) Ahli muda
- 4) Ahli pertama

- b. Jabatan Fungsional Keterampilan terdiri dari :

- 1) Penyelia
- 2) Mahir
- 3) Terampil
- 4) Pemula.

3. Jabatan Pimpinan Tinggi Jabatan Pimpinan Tinggi adalah jabatan yang berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui :

- a. Kepeloporan dalam bidang keahlian profesional; analisis dan rekomendasi kebijakan; dan kepemimpinan manajemen.
- b. Pengembangan kerjasama dengan instansi lain.

c. Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN, dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN. Untuk menjadi pejabat tinggi dalam tatanan UU ASN dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kompetensi
- 2) Kualifikasi
- 3) Kepangkatan
- 4) pendidikan dan pelatihan
- 5) rekam jejak jabatan dan integritas
- 6) persyaratan lain

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural telah diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kerja. Selain itu, Pasal 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 telah mengatur mengenai syarat-syarat pengangkatan Jabatan Struktural, yaitu sebagai berikut :

1. Berstatus Pegawai Negeri Sipil.

2. Serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan.
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan.
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir.
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan
6. Sehat jasmani dan rohani

Dalam menjalankan tugasnya ASN harus mengikuti disiplin yang ditentukan. Dalam Pasal 86 UU ASN menyebutkan bahwa :

1. Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS.
2. Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin.
3. PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai disiplin diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan Pasal 86 tersebut menyatakan bahwa untuk menjamin penegakan disiplin PNS diatur dalam peraturan pemerintah yaitu PP Disiplin PNS.

Jabatan Struktural merupakan jabatan yang dapat dijabat oleh setiap Pegawai Negeri Sipil apabila Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sudah memenuhi syarat-syarat normatif yang ditentukan oleh Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah (PP), yang berkaitan dengan pengangkatan dalam jabatan

struktural. Berkaitan dengan hal tersebut, maka jabatan struktural mempunyai jenis yang bertingkat-tingkat mulai dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) sampai yang tertinggi eselon (1a), misalnya seperti Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil Pusat yaitu Sekretaris Jendral, Direktur Jendral, Kepala Biro, dan Staf Ahli, sedangkan jabatan struktural yang ada di Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota adalah sekretaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, camat, sekretaris camat, lurah, dan sekretaris lurah.

Jabatan Struktural merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural antara lain dimaksudkan untuk membina karier PNS dalam jabatan struktural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural seseorang harus berstatus sebagai PNS, Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat diangkat dalam jabatan struktural. Mengenai penetapan jabatan struktural, jabatan struktural Eselon I pada instansi pusat ditetapkan oleh presiden atas usul pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara, sedangkan jabatan struktural eselon II kebawah pada instansi pusat ditetapkan oleh pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur negara.

Untuk jabatan struktural eselon I kebawah di Propinsi dan jabatan struktural eselon II kebawah di Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai tata cara ketentuan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan oleh pemerintah mengenai pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yakni Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, yang selanjutnya juga telah diterbitkannya Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002.

Berbicara mengenai perihal pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, selama ini tidak sedikit dijumpai seleksi pengangkatan PNS dalam jabatan struktural baik pada instansi pemerintah pusat maupun di daerah masih menyimpang dari aturan-aturan yang ditetapkan. Dalam aturannya pengangkatan PNS dalam jabatan struktural dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun, akan tetapi dalam kenyataannya pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan syarat-syarat atau ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun terkadang justru malah lebih ditentukan faktor-faktor di luar hal tersebut.



Seperti dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural ataupun penempatannya masih saja didominasi kepentingan politik, kerabat, keluarga dan lain sebagainya. Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam prakteknya pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural sering tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam aturan perundang-undangan. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini seringkali berakibat menurunnya tingkat etos kerja dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu sering ada rasa kurang puas dari pegawai yang lain yang pada akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja pegawai.

Salah satu persoalan mendasar yang masih dihadapi oleh berbagai organisasi pemerintahan di Indonesia adalah penerapan prinsip-prinsip good governance dalam kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan, terutama di level jabatan struktural. Penerapan prinsip-prinsip good governance dalam penempatan jabatan struktural semakin penting disinergikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS), mengenai syarat umum pengangkatan PNS. Realitas yang berkembang bahwa, penempatan aparatur dalam jabatan masih banyak yang tidak berpedoman kepada atau mengabaikan beberapa ketentuan pada kebijakan yang berlaku, atau belum sepenuhnya berpedoman kepada prinsip-prinsip good governance, kurang menerapkan job

description dan job specification yang dipersyaratkan. Prinsip-prinsip good governance, adalah: partisipasi (*participatory*), aturan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparancy*), responsif (*responsive*), berorientasi kesepakatan (*consensus orientation*), kesetaraan (*equity*), efektif dan efisien, akuntabilitas (*accountability*), tenggang gugat, dan visi strategis (*strategic vision*).<sup>15</sup>

Pimpinan daerah atau oknum pengambil kebijakan seringkali sengaja memilih orang-orang yang disukai atau memiliki hubungan kedekatan/kekerabatan dengannya untuk diangkat atau ditunjuk menempati suatu jabatan struktural strategis dengan mengabaikan prinsip *job description* dan *job specification analyses*.

Sikap keputusan tersebut seringkali hanya dimaksudkan untuk melancarkan praktek kolusi dan nepotisme, termasuk kemungkinan melancarkan konspirasi bagi-bagi proyek dan perilaku korup. Sikap keputusan yang demikian, tentunya sangat merugikan aparatur atau pejabat struktural lainnya, sebab hak-haknya untuk dipromosikan dan mengembangkan karier serta menduduki jabatan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, dengan mudah termentahkan oleh suatu keputusan yang bernuansa politik transaksional dan selera - kepentingan pribadi oknum pengambil kebijakan atau keputusan.

Implikasi luas pada pendistribusian SDM yang cenderung tidak didasarkan pada pendekatan profesionalisme, melainkan lebih dominan kepada pendapatan politik semata. Hal ini membawa kerugian yang sifatnya materi maupun materi dalam organisasi birokrasi pemerintahan dan pribadi individu unsur-unsur SDM.

---

<sup>15</sup> Safri Nugraha, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, halaman 9.

Implikasi lainnya bahwa kinerja organisasi pemerintahan daerah semakin tidak efektif akibat inefisiensi atau salah kelola dalam penataan SDM aparatur pada formasi jabatan yang ada. Ketidakefektivan tersebut akan menimbulkan kesulitan bagi perwujudan visi dan misi organisasi pemerintahan daerah, sedangkan inefisiensi akan menimbulkan kerugian pada pembengkakan anggaran untuk membiayai SDM yang tidak profesional, kerugian uang negara akibat ketidakcakapan aparatur mengelola keuangan daerah bahkan akan semakin berpotensi menimbulkan perilaku korup.

Hal tersebut di atas seperti justru tidak sesuai dengan apa yang telah disyaratkan dalam Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 mengenai syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural.

Masalah-masalah di atas menjadi kendala struktural untuk mencapai atau menerapkan prinsip dasar secara profesional di Pemerintahan Provinsi. Hal ini mengakibatkan terhambatnya efektifitas dan produktivitas dalam menjalankan pekerjaannya. Oleh karena itu berdasarkan ini juga tentu akan sulit munculnya efektifitas dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi serta kelancaran dalam penyelenggaraan pembangunan nasional

### **C. Pemerintahan Daerah**

Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mecangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>16</sup>

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>17</sup>

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu:<sup>18</sup>

1. Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah;

---

<sup>16</sup> Inu Kencana Syafii, 2010, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama, halaman 11.

<sup>17</sup> Ni'matull Huda, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung: Nusamedia, halaman 28.

<sup>18</sup> Setya Retnami, 2001, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, halaman 8.

2. Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut;
3. Dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Kemudian lebih lanjut di dalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:<sup>19</sup>

1. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam

---

<sup>19</sup> Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, halaman 77.

kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan. Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.<sup>20</sup>

Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>20</sup> La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*, Disertasi, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2015, halaman 136.

daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>21</sup>

Dalam memahami makna konsep pemerintahan daerah perlu dicermati 3 (tiga) hal penting berkaitan dengan lingkup istilah pemerintahan daerah, yaitu: pertama berkaitan dengan dimensi pengertian, kedua berkaitan dengan bentuk pemerintahan daerah dan ketiga berkenaan lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintah daerah.

Adapun unsur-unsur pemerintahan daerah meliputi:

1. Pemerintah daerah adalah subsidi politik dari kedaulatan bangsa dan negara.
2. Pemerintah daerah diatur oleh hukum.
3. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan.
5. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dikaitkan dengan fungsi umum pemerintahan maka unsur-unsur pemerintahan daerah di atas masih ditambah dengan Pemerintah daerah melaksanakan pembangunan daerah dan memberdayakan masyarakat daerah dalam wilayah yurisdiksinya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsep

---

<sup>21</sup> Sarundajang, *Loc.cit.*



pemerintahan daerah di dalamnya melingkupi organisasi/lembaga/institusi, fungsi/kegiatan pemerintahan dan daerah pemerintahan.

Asas pemerintahan daerah yang dijadikan dasar untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada hakikatnya terdiri dari 3 asas:

1. Asas desentralisasi.
2. Asas dekonsentrasi.
3. Asas tugas pembantuan.

Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara itu, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain sebagai berikut:

1. Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.
2. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.
3. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi, pemerataan,

keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya memperhatikan kepentingan nasional untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.
5. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.
6. Hakikat Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan Hukum Tentang Kewenangan Penjabat Gubernur**

##### **1. Kedudukan Hukum Penjabat Gubernur**

Secara umum pemerintahan bisa dimaknai sebagai fungsi ataupun lembaga. Sebagai fungsi maka pemerintahan adalah kewajiban untuk dilaksanakan, yang dalam literatur disebut dengan fungsi, meliputi, fungsi pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan pengaturan. Pemerintahan sebagai lembaga dapat berupa instansi atau pejabat yang melaksanakan fungsi pemerintahan.

Di Indonesia, dalam praktek pemerintahannya selama ini dengan beragam peraturan perundang-undangan, pejabat yang dipilih (*political appointees*), apabila masa jabatan 5 tahunan berakhir atau sebab lainnya, menyebabkan jabatan dimaksud lowong, dan belum ada pejabat pengganti yang permanen dan representatif sesuai mekanisme pemilihan diadakan penjabat (pelaksana sementara, pejabat transisi), agar jabatan dengan fungsi-fungsi yang melakat dapat tetap dinamis atau terlaksana. Hal ini dapat dilihat pada kebijakan pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024, memberikan akibat antara lain, adanya pejabat kepala daerah yang sudah habis masa jabatan lima tahunnya sebelum pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak 2024 tersebut. Diidentifikasi dari

data yang ada, tercatat 107 jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang lowong pada tahun 2022, dan 172 pada tahun 2023.<sup>22</sup>

Wewenang pada dasarnya lahir dari adanya legitimasi keabsahan suatu fungsi (jabatan). Wewenang Pemerintahan dengan demikian dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan menimbulkan akibat hukum (*recht handelingen atau bestuur handelingen*). Secara normative, Undang-Undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, membedakan pengertian wewenang dengan kewenangan. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara kewenangan adalah kekuasaan badan/pejabat pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Secara normatif, terhadap jabatan kepala daerah yang kosong, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, pada pasal 201 ayat (9), tersimpul: Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan berakhir masa jabatannya 2023, diangkat Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur,

---

<sup>22</sup> Riani Bakri dan Murtir Jeddawi, 2024, “Kedudukan Hukum Dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah”, Pallangga Praja, Vol. 6, No. 1, halaman 3.

Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

Pada ayat berikutnya, disimpulkan, Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, dan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi Pratama, sampai dengan pelantikan Gubernur dan Bupati/Walikota.

Pada norma lainnya, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara), Pasal 108 ayat (1) dan ayat (2), disimpulkan, Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas dan persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari penjelasan tersebut di atas baik secara filosofis, teori dan norma tertulis (peraturan perundang-undangan), dapat disimpulkan bahwa keberadaan penjabat kepala daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki kedudukan filosofis, teori dan norma tertulis secara jelas dan *represent*. Kedudukan filosofis penjabat Kepala Daerah, bahwa di Negara hukum kesejahteraan modern, Negara/ Pemerintah harus selalu ada dalam seluruh segmen dan aspek kehidupan masyarakat (*from the cradle to grave*). Pemerintah dengan fungsi- fungsi dalam jabatan yang bersifat tetap haruslah dinamisasi, dan untuk melakukan dinamisasi

adalah pejabat/penjabat jabatan publik termasuk jabatan Kepala Daerah. Dalam Negara hukum kesejahteraan modern, tidak boleh ada kalimat berhenti atau stop pelayanan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>23</sup>

## **2. Kewenangan Penjabat Gubernur**

Wewenang Pj Gubernur adalah diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, halaman 7-9.

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

Dalam melaksanakan tugas sebagai kepala daerah memiliki wewenang Pejabat Gubernur sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan Perda.
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pejabat Gubernur walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah defenitif. Hal ini terbukti bahwa tidak ada peraturan yang membatasi kewenangan pejabat kepala daerah hingga lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Dengan berpedomankan Pasal 132 A ayat (1) terdapat pembatasan kewenangan pejabat kepala daerah sebagai berikut:

Pejabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala

daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:

a. Melakukan mutasi pegawai<sup>24</sup>

Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam perundang-undangan. Dalam sistem kepegawaian secara nasional, pegawai negeri sipil (PNS) memiliki posisi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian diserahkan kepada daerah untuk dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Sebagai konsekuensi desentralisasi sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap menjadi kewenangan pusat dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada daerah untuk dilaksanakan oleh Pembina kepegawaian daerah.

Mutasi pegawai merupakan kasus yang sering kali muncul. Bahkan hampir disetiap pergantian kepemimpinan. Tidak saja terbatas pada pergantian kepala daerah hasil pemilu namun juga pergantian kepala daerah dengan penetapan pejabat kepala daerah. Persoalan mutasi yang dilakukan pejabat kepala daerah yang hampir disetiap pergantian kepemimpinan dilakukan dengan memperhatikan segala persyaratan dan pertimbangan, namun secara tidak langsung hal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan pegawai bergantung pada kepala daerahnya.

---

<sup>24</sup> Max Boli Sabon, 2011, *Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: Universitas Atma Jaya, halaman 206.



Maka tidak mengherankan berganti kepala daerah, berganti juga pejabat di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)-nya.

Penjabat kepala daerah bisa saja diberhentikan dari jabatannya jika terbukti mengeluarkan keputusan ataupun kebijakan yang berada diluar batas kewenangannya. Namun tidak begitu halnya dengan konsekuensi dari keputusan atau kebijakan yang diambilnya semasa menjabat, sebagai contohnya mutasi pegawai. Diberhentikannya penjabat kepala daerah tidak serta merta mengembalikan pegawai yang dimutasikan tersebut kembali ke posisi semula. Jika pegawai yang dimutasikan tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena merasa dirugikan terkait keputusan penjabat kepala daerah tersebut, proses hukumnya tetap berjalan sekalipun Penjabat yang mengeluarkan keputusan pemutasian tersebut telah diberhentikan.

- b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya.<sup>25</sup>

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Ateng Syafrudin izin bertujuan menghilangkan halangan sehingga suatu hal yang dilarang menjadi boleh. Dalam menerbitkan perizinan harus memenuhi lima unsur, yaitu: instrument yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret serta prosedur dan

---

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, halaman 201.

persyaratan. Penjabat kepala daerah dengan masa jabatan singkat yang hanya maksimal satu tahun menjadi satu alasan dilarangnya Penjabat kepala daerah untuk mengeluarkan perijinan, karena diterbitkannya suatu perizinan selalu dibarengi dengan batas waktu izin tersebut. Bagaimana jadinya jika ijin yang dikeluarkan masih berlaku sedangkan Pejabat kepala daerah yang mengeluarkan perijinan tersebut telah habis masa jabatan dan digantikan pejabat kepala daerah yang baru, dan pejabat kepala daerah yang baru tidak sependapat dengan Penjabat sebelumnya mengenai perijinan tersebut. sudah pasti pihak yang diberikan izin merasa dirugikan yang pada akhirnya menimbulkan sederet persoalan.

Maksimal waktu satu tahun jabatan seorang Penjabat kepala daerah akan berpengaruh terhadap izin yang dikeluarkannya, karena kewenangan mengeluarkan perijinan tersebut melekat pada jabatan bukan pada individu pemikul jabatan.

- c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya.<sup>26</sup>

Pemekaran daerah merupakan salah satu tipe dari pembentukan daerah. Secara filosofis tujuan pemekaran daerah terdapat dua kepentingan, yaitu pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, perihal pemekaran daerah diatur pada Pasal 4 ayat (3), (4) serta Pasal 5 ayat (1) sebagai berikut: “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau

---

<sup>26</sup> Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 15.

pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih”. Pada ayat (4) disebutkan bahwa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas maksimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Sementara, pada Pasal 5 ayat (1) disebutkan: “Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan”.

Kebijakan tentang pemekaran daerah bisa menimbulkan dampak yang sangat besar, karena pemekaran suatu daerah bukan sekedar mengesahkan daerah baru, namun konsekuensi-konsekuensi lainnya akan menyusul. Pemekaran suatu daerah kadangkala dapat menimbulkan konflik kepentingan dan konflik horizontal antar masyarakat yang pro dan kontra atas pemekaran daerah tersebut. disisi lain pemekaran daerah berimplikasi terhadap pengisian pejabat, pengisian perangkat daerah, kepegawaian daerah, pembentukan lembaga-lembaga penegak hukum. Terdapat tiga syarat pemekaran daerah yaitu: syarat administratif, syarat teknis dan syarat fisik kewilayahan bukan sekedar syarat formalitas semata, namun juga menjadi panduan dapat tidaknya suatu daerah dilakukan pemekaran. Ketidakmampuan pengambil kebijakan dalam menjadikan syarat ini sebagai panduan pemekaran daerah, menjadikan penyalahgunaan wewenang dalam pemekaran daerah dengan pertimbangan subjektif pasti akan meningkat. Bahkan penggunaan tekanan publik dan ancaman akan mengganggu kesinambungan jalannya pemerintahan daerah sendiri.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, halaman 78.

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

Larangan terakhir bagi pejabat kepala daerah adalah membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya akan menimbulkan akibat hukum, karena tidak semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah berlaku untuk rentang waktu yang singkat bisa saja kebijakan yang diambil seorang pejabat tidak dapat dilaksanakan karena habisnya masa jabatan yang maksimal satu tahun, yang mana nantinya akan berdampak terhadap laporan pertanggungjawaban. Demi menjamin dan memberikan landasan hukum karena Indonesia merupakan Negara hukum, maka perbuatan pemerintahan (*bestuurshandeling*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate dan justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.

Menurut Werf yang dimaksud dengan kebijakan adalah usaha mencapai tujuan tertentu dengan sasaran tertentu dan dalam urutan tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah mempunyai pengertian baku yaitu suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum. Kebijakan pemerintah pusat bisa berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) dan lain-lain. Sedangkan jika kebijakan pemerintah daerah akan melahirkan Surat Keputusan (SK), Peraturan Daerah (Perda) dan lain sebagainya.

Setiap kebijakan mesti dipertanggungjawabkan, pertanggung jawaban kepala daerah defenitif dengan penjabat kepala daerah memiliki perbedaan, kepala daerah defenitif harus memberikan laporan bertanggungjawab kepada tiga pihak, yaitu pemerintah, DPRD, dan mayarakat, sedangkan penjabat kepala daerah hanya harus meyerahkan satu laporan pertanggungjawaban kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi penjabat gubernur. Hal ini disebabkan cara perolehan wewenang seorang penjabat berbeda dengan pejabat defenitif. Kepala Daerah defenitif memperoleh kewenangan langsung dari rakyat yang dikenal dengan istilah perjanjian masyarakat yang dicetuskan J.J.Rosseu yang kemudian dikenal dengan nama pemilu di Indonesia untuk pemelihan Presiden dan pemilu-kada untuk pemilihan Kepala Daerah. Sedangkan Penjabat Kepala Daerah memiliki unsur politis dimana Menteri Dalam Negeri menetapkan Penjabat Bupati atau Walikota berdasarkan usulan gubernur dan penetapan Penjabat gubernur oleh Presiden atas usulan Menteri Dalam Negeri. Sehingga kewenangan dan pertanggungjawabannya pun berbeda.

Keempat hal diatas merupakan yang menjadi batasan kewenangan Penjabat kepala daerah. Perihal terkait mutasi pegawai merupakan kasus yang paling sering terjadi, di peringkat kedua adalah perihal pembatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, sedangkankan perihal pemekaran daerah dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya memiliki peluang yang sangat kecil dapat dilakukan seorang Penjabat kepala

daerah mengingat banyaknya persyaratan dan Pejabat kepala daerah bukanlah satu-satunya pengambil keputusan untuk kedua hal tersebut.

Kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016. Ketentuan tersebut berbunyi: “Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Pejabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota dalam kurun waktu tertentu.”

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan pejabat kepala daerah tidak hanya sekedar “mengisi kekosongan jabatan”, namun lebih luas, karena ia juga “melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan wali kota” walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu. Dalam melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat kepala daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Pejabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut. Hal ini sebagaimana yang diatur melalui ketentuan Pasal 132 Ayat (5)

dan Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

(5) Laporan pertanggungjawaban Pejabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Pejabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.

(6) Pelaksanaan tugas Pejabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri. Secara normatif, tugas dan wewenang pejabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Saat ini, Kementerian Dalam Negeri memberikan kewenangan kepada pejabat kepala daerah untuk melakukan mutasi. Pemberian kewenangan mutasi disampaikan melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri nomor 821/5492/SJ tertanggal 14 September 2022. SE perihal persetujuan Mendagri kepada pelaksana tugas, pejabat, pejabat sementara kepala daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah itu ditandatangani Mendagri Tito Karnavian dan ditujukan ke gubernur dan bupati/wali kota seluruh Indonesia. Dalam SE tersebut disebutkan, dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek kepegawaian perangkat daerah, Mendagri memberikan

persetujuan tertulis kepada pelaksana tugas, pejabat, dan pejabat sementara gubernur/ bupati/ wali kota untuk dua hal.<sup>28</sup>

Pertama, mereka diberikan persetujuan untuk melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat atau aparatur sipil negara di lingkungan pemda provinsi atau kabupaten atau kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.

Kedua, persetujuan mutasi antardaerah dan atau antarinstansi pemerintah sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pejabat kepala daerah dalam melakukan mutasi tidak perlu lagi mengajukan permohonan tertulis kepada Mendagri. Sebab berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada disebutkan, pejabat kepala daerah dilarang melakukan mutasi pegawai kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang saat ini berlaku yang mendesain Pilkada serentak dilaksanakan pada tahun 2024, maka akan terjadi kekosongan kepemimpinan kepala daerah di 271 daerah dan tidak mungkin untuk dilaksanakan Pilkada sebelum jadwal Pilkada serentak pada tahun 2024. Maka pemerintah pusat berkewajiban untuk menunjuk dan mengangkat Pj kepala untuk ditempatkan sesuai dengan kebutuhan, maka menjadi tugas dan tanggung jawab Presiden dan Kementerian Dalam Negeri untuk melaksanakan hal tersebut.

---

<sup>28</sup> Dio Ekie Ramanda, 2022, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah", *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Volume 6, Nomor 3, halaman 62.



Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan syarat yang berhak ditunjuk dan diangkat menjadi Pj kepala daerah adalah Aparat Sipil Negara (ASN) yang memiliki Jabatan Tinggi Madya (Eselon I) untuk Pj Gubernur dan Jabatan Tinggi Pratama (Eselon II) untuk Pj Bupati/Walikota. Selain syarat tersebut tidak disebutkan syarat, teknis, dan mekanisme yang dilakukan dalam proses penentuan ASN tersebut sampai diangkatnya menjadi Pj kepala daerah yang secara jelas perlu dilakukan oleh pemerintah pusat dalam kaitan tugas dan tanggung jawabnya untuk mengisi Pj kepala daerah.

Oleh karena itu, maka pemerintah pusat melakukan politik hukum untuk melakukan kebijakan, dalam arti memilih dan melaksanakan kebijakan yang dianggap perlu yang dapat dilakukan dalam rangka melaksanakan perintah Undang-Undang. Saat menjabat Pj kepala daerah dilakukan monitoring dan pengawasan setiap tiga bulan sekali. Hal ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal yang ditugaskan oleh Mendagri untuk secara khusus melakukan evaluasi terhadap Pj kepala daerah.

Evaluasi dan pengawasan dalam kaitannya program-program yang diberikan yang perlu dikerjakan dan untuk mengawal program-program prioritas seperti penanganan stunting, penanganan inflasi, dan lain sebagainya. Jika diketahui berdasarkan evaluasi menunjukkan tren buruk, KKN, dan lain sebagainya maka kapan pun pemerintah pusat dapat mengevaluasi bahkan sampai mengganti.

## **B. Kewenangan Pejabat Gubernur dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Pemerintahan Daerah**

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menjalankan otonomi.<sup>29</sup>

Dasar utama penyusunan perangkat daerah atau dalam hal ini pengangkatan pejabat struktural adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas.

Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Perangkat daerah provinsi

---

<sup>29</sup> Sadjjono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, halaman 56-57

terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.<sup>30</sup>

Penjabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain lowong atau kosong. Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.

Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota. Ketentuan tersebut berbunyi: Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar “mengisi kekosongan jabatan”, namun lebih

---

<sup>30</sup> Arbi Sanit, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 93-94.

luas, karena ia juga “melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota” walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu. Dalam melaksanakan kewenangannya, Penjabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut. Hal ini sebagaimana yang diatur melalui ketentuan Pasal 132 Ayat (5) dan Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Jika dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki penjabat (Pj) kepala daerah bukan hanya bersifat atributif, namun oleh Presiden dan Mendagri juga telah dilimpahi wewenang secara delegatif.

Kewenangan penjabat kepala daerah adalah untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai “kepala daerah” sementara waktu. Berarti cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Sehingga, apabila dilihat dari tugas dan kewenangnya, maka penjabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah, meski hanya dengan sebutan “Pj”.

Batasan kewenangan Penjabat (Pj) Kepala Daerah dalam bidang kepegawaian apabila merujuk pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 perihal: Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian. Dalam poin 2 surat keputusan tersebut disampaikan bahwasannya:

1. Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
2. Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

Bila melihat dari pemaparan SK Kepala Badan Kepegawaian Negara di atas, Penjabat Gubernur memiliki kewenangan untuk mengangkat pejabat struktural di pemerintahan daerah. Namun tidak dalam kewenangan untuk mutasi pegawai baik dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN.

Kemudian dengan dikeluarkannya Perpres 116 Tahun 2022 menjadi sebuah bentuk *quality assurance* di mana para pejabat yang ditunjuk sebagai Pejabat yang akan melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, promosi, serta mutasi kepegawaian harus mengantongi pertimbangan teknis dari Kepala BKN. Pernyataan ini disampaikan Deputi Bidang Wasdal dalam acara Strategi Implementasi Perpres No.116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan NSPK Manajemen Aparatur Sipil Negara, pada Oktober 2022.<sup>31</sup>

### **C. Akibat Hukum Putusan Pejabat Gubernur Yang Menyalahi Kewenangannya dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Pemerintahan Daerah**

Pasal 19 Perpres 116 Tahun 2022 menyebutkan bahwa Kepala BKN dapat melakukan tindakan administratif jika instansi pemerintah tidak menjalankan amanat Perpres. Tindakan administratif yang dilakukan BKN berupa:

1. Peringatan;
2. Pencantuman dalam daftar pelanggar NSPK Manajemen ASN;
3. Pemblokiran data kepegawaian dan atau layanan kepegawaian;
4. Pencabutan keputusan atas pengangkatan, pemindahan, atau pemberhentian selain yang menjadi kewenangan Presiden;
5. Pembatalan atas keputusan yang ditetapkan oleh PPK, PyB, atau pejabat lain yang ditunjuk selain yang menjadi kewenangan Presiden, dan/atau;

---

<sup>31</sup> <https://www.bkn.go.id/pj-kepala-daerah-dapat-mengangkat-dan-memberhentikan-pegawai-setelah-kantongi-pertek-kepala-bkn/>, diakses pada 4 Oktober 2024 pukul 16.57.

6. Rekomendasi pencabutan atau pengalihan kewenangan PPK, Pejabat yang Berwenang, atau pejabat lain yang ditunjuk dalam hal obyek rekomendasi yang ditetapkan oleh Presiden.

Tindakan Administratif sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (2) huruf d sampai dengan huruf f, dilakukan oleh Kepala BKN setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan menteri/ pimpinan lembaga terkait.

Kemudian Jika Penjabat Gubernur melakukan pengangkatan pejabat struktural yang melanggar kewenangannya, maka putusan tersebut dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum, pejabat yang diangkat dapat diberhentikan, dan Pj Gubernur sendiri dapat dikenai sanksi administratif atau bahkan digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Ini bisa mengganggu jalannya pemerintahan daerah dan menimbulkan konflik serta ketidakpastian hukum di lingkungan birokrasi.

Adapun penjelasan tertulis yang bersifat teknis operasional dari Peraturan Pemerintah, dituangkan dalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 (selanjutnya disebut dengan SK BKN). Salah satu penjelasan pokok yang dimuat dalam SK BKN menjelaskan bahwa Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki wewenang untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*), utamanya dalam aspek kepegawaian seperti melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam/ dari ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian

dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Mendagri.

Maka berangkat dari ketentuan Pasal 132A ayat (1) huruf a dan ayat (2) PP 49/2008 menegaskan bahwa “Penjabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah dilarang melakukan mutasi pegawai.” Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Kemudian dapat kita analisa dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara bahwa adanya unsur pengecualian dalam ketentuan tersebut, merujuk pada kondisi yang bersifat kasuistis (*fortuita condiciones*). Hal tersebut dimaksudkan supaya Kemendagri melalui perangkatnya dapat melakukan pengawasan dan pemeriksaan secara intensif terhadap setiap permohonan persetujuan dalam aspek kepegawaian, sehingga pada saat Mendagri memberikan persetujuan terhadap permohonan yang diajukan, maka sudah dapat permohonan tersebut bukan didasarkan pada unsur kesewenang-wenangan ataupun kepentingan semata.

Adanya potensi penyalahgunaan jabatan tersebut justru luput dari perhatian Kemendagri, dimana Kemendagri justru membentuk peraturan kebijakan baru dengan lebih memetingkan tercapainya asas efektifitas dan efisiensi melalui SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ. Substansi pokok dalam SE Mendagri tersebut adalah memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota untuk melakukan:



1. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada Penjabat/ aparatur sipil negara yang berada di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Persetujuan mutasi antar daerah dan/atau antar instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang undangan.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan diatas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengaturan Penjabat Gubernur diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, pada pasal 201 ayat (9), tersimpul: Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan berakhir masa jabatannya 2023, diangkat Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.
2. Diimplementasikannya Perpres 116 Tahun 2022 menjadi sebuah bentuk *quality assurance* di mana para pejabat yang ditunjuk sebagai Penjabat yang akan melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, promosi, serta mutasi kepegawaian harus mengantongi pertimbangan teknis dari Kepala BKN. Oleh karena itu Penjabat Gubernur memiliki kewenangan untuk penangangkatan pejabat struktural. Pernyataan ini disampaikan Deputi Bidang Wasdal dalam acara Strategi Implementasi

Perpres No.116 Tahun 2022 tentang Pengawasan dan Pengendalian Pelaksanaan NSPK Manajemen Aparatur Sipil Negara, pada Oktober 2022.

3. Pejabat Gubernur melakukan pengangkatan pejabat struktural yang melanggar kewenangannya, maka putusan tersebut dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum, pejabat yang diangkat dapat diberhentikan, dan Pj Gubernur sendiri dapat dikenai sanksi administratif atau bahkan digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Ini bisa mengganggu jalannya pemerintahan daerah dan menimbulkan konflik serta ketidakpastian hukum di lingkungan birokrasi.

## **B. Saran**

1. Ketidakjelasan batas kewenangan pejabat kepala daerah dengan kepala daerah defenitif menyebabkan pejabat kepala daerah bertindak dan berbuat sebagaimana kepala daerah defenitif. Revisi Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 sangat diharapkan agar ada aturan yang jelas dan tegas mengenai batas kewenangan pejabat kepala daerah. Dan Hendaknya terdapat standar yang jelas Menteri Dalam Negeri menerbitkan perijinan tertulis yang memperbolehkan seorang pejabat kepala melampaui batas kewenangannya.
2. Perlu adanya pembentukan aturan pelaksana agar pengangkatan pejabat struktural dapat memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

3. Pejabat Gubernur untuk dapat bertindak profesional dalam menjalankan proses administrasi khususnya dalam hal mengangkat pejabat struktural, serta berlepas diri dari tendensi-tendensi dan *politic of interest* dalam pemerintahan di daerah demi terciptanya sistem pemerintahan yang baik di tingkat lokal.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Efendi, A'an dan Freddy Poernomo. 2019. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ali, Zainuddin. 2011. *Metode Penelitian Hukum Cetakan Ketiga*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ali, Zainuddin. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. 2019. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Huda, Ni'matull. 2012. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Nusamedia.
- Kansil, Christine. 2004. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Manan, Bagir. 2005 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.
- Nawi, Syahrudin. 2014. *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*. Makassar: PT Umitoha Ukhuwah Grafika.
- Nurcholis, Harif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Poerwasunata. 2003. *Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Retnami, Setya. 2001. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia
- Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sanit, Arbi. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sabon, Max Boli. 2011. *Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: Universitas Atma Jaya.
- Sadjijono. 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo
- Sarundajang. 2002. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada Rajawali Pers.
- Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Syafiie, Inu Kencana. 2010. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Refika Aditama.
- Thaib, Dahlan. 2009. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Yogyakarta: Total Media.
- Utrecht. 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Grafindo.

#### **B. Artikel, Majalah, Jurnal Ilmiah.**

- Agil Bahtiar, Rais. 2022. "Kebutuhan Penjabat Dalam Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah". *Info Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis)*. Vol. XIV, No. 8, 2.
- Asiah, Nur. 2020. "Maslahah Menurut Konsep Imam Al Ghazali". *Diktum: Jurnal Syariah Dan Hukum*. Vol. 18, No. 1, 123.
- Azhar, Isnen. 2019. "Kepala Negara Non Muslim Menurut Ibnu Taimiyah (661-728H)". *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*. Vol. 18, No. 1, 288.
- Fata, Ahmad Khoirul. 2012. "Kepemimpinan Dalam Perspektif Pemikiran Politik Islam". *Jurnal Review Politik*. Vol. 02, No. 01, 4.
- Bakri, Riani dan Murtir Jeddawi. 2024. "Kedudukan Hukum Dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah", *Pallangga Praja* 6 (1), 3.
- Bariun, La Ode. 2015. "Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan". *Disertasi*. Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Kurnia, Fabian Riza dan Rizari. 2019. "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Pertahanan". *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan, IPDN Sumatera Barat* 11 (2).
- Lim Charity, May. 2016. "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 13, No. 01, 3.
- M. Hantoro, Novianto. 2016. "Klasifikasi Jabatan Dalam Kelembagaan Neagara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara". *Jurnal Negara Hukum*. Vol. 7,

No. 2, 150.

Manengkey, Mario Ferdinandus. 2015. “Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara”. *Lex Administratum*. Vol. 3, No. 6, 17.

Marwi, Akhmad. 2016. “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)”. *Jurnal Ius*. Vol. 4, No. 3, 542.

Salma. 2012. “Masalah Dalam Perspektif Hukum Islam”. *Jurnal Ilmiah Al-Syir’ah*. Vol. 10, No. 2, 6.

Simamora, Janpatar. 2014. “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 14, No. 3, 556.

Suparno. 2018. “Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kelebihan dan Kekurangannya”. *Jurnal Mimbar Administrasi*. Vol. 2, No. 1, 3.

Usman, Moh. 2020. “Masalah Mursalah Sebagai Metode Istinbath Hukum Perspektif Al-Thufi Dan Al-Qaradhawi”. *Al-Mashlahah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*. Vol. 08, No. 1, 86.

### **C. Peraturan Perundang-undangan.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 jo. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023.

Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.

Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2022.

### **Internet**

Bkn.go.id, 2022, <https://www.bkn.go.id/pj-kepala-daerah-dapat-mengangkat-dan-memberhentikan-pegawai-setelah-kantongi-pertek-kepala-bkn/>, diakses tanggal 4 Oktober, pukul 16.57.

Glints, 2023, <https://glints.com/id/lowongan/jabatan-struktural-pns/> diakses tanggal 1 Agustus 2024, pukul 21.25.