

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Dalam UUD NRI Tahun 1945, kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Yang mana juga Indonesia merupakan negara hukum yang berbentuk negara republik.<sup>1</sup>

Indonesia yang merupakan negara berbentuk kesatuan menggunakan asas desentralisasi sebagai kegiatan dalam pemerintahan yang pada intinya setiap daerah diberi kebebasan dalam mengatur otonominya. Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sejarah tentang pemerintahan daerah di Indonesia sudah ada sejak Tahun 1948,<sup>2</sup> hingga kini dalam perkembangannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan otonom daerah.

---

<sup>1</sup> Hanif Nurcholis, 2002, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta: hlm 100 <sup>2</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa pemerintah daerah juga dapat mengatur dan melakukan tugas pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi daerah. Sesuai dengan tugas dan fungsi dari dinas-dinas atau instansi yang ada pada daerah tersebut diberi tanggung jawab oleh pemerintah daerah sesuai dengan asas otonomi daerah Untuk meningkatkan terkait pemberdayaan dan tugas pembantuan terkait dengan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi sehingga dapat membentuk suatu pemerintahan yang lebih baik dan tepat sesuai kondisi daerah masing-masing.<sup>3</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah dibantu oleh seperangkat pelaksana teknis dalam lingkup pelaksanaan tugasnya. Dalam rangka menjalankan pemerintahannya telah diatur mengenai tugas dan kewajiban dari pemerintah daerah yakni Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tersebut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, tetapi dalam hal ini mengenai pelaksana tugas sementara diatur dalam peraturan tersendiri yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang tercantum pada Pasal 14 ayat (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas: a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap

Dalam hal ini, maka dapat dilihat terjadinya kekosongan jabatan pemerintahan dalam lingkup pemerintahan daerah kabupaten. Hal ini pula dapat menghambat kinerja pelaksana teknis yang menjalankan tugasnya dalam lingkup

---

<sup>3</sup> HAW.Widjaja,2004, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta: hlm 20

pemerintah kabupaten. Tugas dari pemerintah pusat sendiri yang diwakili oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) akan tersendat pelaksanaannya karena kekosongan jabatan tersebut, maka dari itu harus adanya pelaksana tugas sementara yang menjalankan fungsi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tersebut<sup>4</sup>

Maksud dari penunjukan pelaksana tugas pada beberapa dinas di daerah-daerah untuk menggantikan Kepala Dinas definitif, agar roda pemerintahan terus berjalan. pada faktanya, wewenang yang dimiliki oleh pelaksana tugas dibatasi karena ia tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis sehingga hal inilah yang nantinya malah menghambat jalannya roda pemerintahan pada dinas terkait. Melihat fakta di atas, maka perlu adanya aturan yang jelas mengenai PLT, baik itu berkaitan dengan wewenang, perlindungan hukum, kualifikasi untuk menjadi pelaksana tugas, serta bagi pelaksana tugas yang menyalahgunakan wewenangnya. Permasalahan ini menjadi sangat krusial mengingat banyaknya dinas di daerah-daerah yang dipimpin oleh pelaksana tugas, terutama daerah-daerah yang dijabat oleh plt kepala dinas selama dua tahun, dan jangan sampai pengangkatan pelaksana tugas bermuatan politis karena ia adalah pejabat pemerintah, Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengadakan penelitian terkait tentang: **KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN PEJABAT**

**PELAKSANA TUGAS (PLT) KEPALA DAERAH (OPD) MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.**

---

<sup>4</sup> [http://beritajatimcom/politik\\_pemerintahan/30871/soal-kepala-dinas-akan-dikonsultasikan-kegubernur-jatim//](http://beritajatimcom/politik_pemerintahan/30871/soal-kepala-dinas-akan-dikonsultasikan-kegubernur-jatim//), diakses pada hari sabtu, 3 maret 2021, pukul 21.00 WIB

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: bagaimana kewenangan Pejabat Pelaksana tugas (PLT) Perangkat Daerah (OPD) menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana batasan kewenangan Pejabat Pelaksana tugas (PLT) menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat teoritis**

1. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut.
2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan.
3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya maupun bidang pemerintahan pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur yang ada dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.

b. Manfaat praktis

Penulisan ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan kajian bagi semua kalangan termasuk kalangan akademisi dan penegakan hukum untuk menambah wawasan dibidang ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan bagaimana batasan kewenangan pejabat pelaksana tugas sementara (PLT) menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

### **1.5. Metode Penelitian**

Dalam rangka menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Dengan metodologi penulisan yang tepat, diharapkan hasil penulisan yang tepat dan sesuai dengan yang diharapkan oleh penulis. Berikut ini beberapa metodologi penulisan yang dipergunakan.

#### **1.5.1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (Normatif ), yaitu cara penumpulan data dengan bersumber padabahan-bahan pustakaan, studi ini akan menganalisis objek penelitian dengan menggunakan data skunder<sup>5</sup>.

#### **1.5.2. Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang digunakan penulis adalah jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*).

---

<sup>5</sup> Hadin Muhjad dan Nunuk Muswardani, *Penelitian hukum Indonesia kontemporer*, cet I, Jakarta: Genta,2021, hal 23

Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan<sup>6</sup> menggunakan metode penelitian hukum doktriner yang juga disebut penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>7</sup> Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan dalam penelitian hukum normatif dengan menelaah semua ketentuan peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan dengan isu hukum yang ingin diteliti.<sup>8</sup> Pendekatan perundang-undangan digunakan jika diketahui adanya konflik dalam norma hukum baik itu konflik yang bersifat vertikal atau horizontal dalam peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan akan menghasilkan analisis hukum yang lebih akurat bila dibantu dengan satu atau lebih pendekatan lain untuk memperkaya pertimbangan hukum yang tepat dalam problem hukum yang sedang diteliti.

Selanjutnya penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus dalam penelitian normative bertujuan untuk

---

<sup>6</sup> Soejono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo, Jakarta: 2003, hlm. 23.

<sup>7</sup> Suratman & Philips Dillah, *Metode Penelitian Huku*, Alfabeta, Bandung: 2013, hlm. 34

<sup>8</sup> Op cit hlm 37

<sup>9</sup> Hadin Muhjad dan Nunuk Muswardani, *Penelitian hukum Indonesia kontemporer*, cet I, Jakarta: Genta,2021, hal 30

mempelajari penerapan norma atau kaidah-kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum,<sup>10</sup>

### 1.5.3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan meliputi: sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari undang-undang dan putusan hakim. Adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>11</sup> Sebagai suatu penelitian hukum data yang dipergunakan terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu berupa ketentuan hukum dan peraturan undang-undang yang mengikat, yang berkaitan dengan penelitian ini:
  - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan
  - c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur tulisan yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk

<sup>10</sup> onny Hanitiyo, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Galia, hlm.93

<sup>11</sup> Ibid, Hal 181

buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya.

3. Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, internet dan sebagainya.<sup>12</sup>

#### **1.5.4. Teknik Pengumpulan Data**

Bahan hukum primer dikumpulkan melalui inventarisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi pustaka, dengan membaca dan mempelajari hasil karya tulis ilmiah para sarjana dan para ahli berupa literatur, serta bahan hukum tersier yang diperoleh dari internet yang berkaitan dengan batasan pejabat pelaksana sehingga dapat mendukung, membantu dan melengkapi dalam membahas masalah-masalah yang timbul dalam rangka penyusunan proposal ini.

#### **1.5.5. Teknik Analisis Data**

Setelah data terkumpul, kemudian dilakukan persoalan sumber data dan selanjutnya disimpulkan agar diperoleh gambaran yang jelas dan analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif. Yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan berdasarkan Undang-undang yang berlaku dan dihubungkan dengan data-

---

<sup>12</sup> Amiruddin, dan Zainal Azikin, 2003, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*; Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm 118



data yang ada serta kenyataan yang terjadi di masyarakat. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif yang memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.<sup>13</sup> Dalam hal ini menerapkan peraturan perundang-undangan terhadap bagaimana batasan kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT).

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan,
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum.
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan,
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan,

---

<sup>13</sup> Ronny Hanitiyo, 2011, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Galia, hlm.93

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutkan sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kerbegrip in het staatsen administratief rech*". Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P.Nicolai sebagaimana yang dikutip oleh Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul Hukum Administrasi Negara adalah sebagai berikut.<sup>14</sup>

*"het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechthandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus strekken dat bepaalde rechtgevolg ontstaan of teniet gaam). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander, een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten,"*

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yaitu tindakan-tindakan hukum yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau untuk tidak melakukan tindakan tertentu

---

<sup>14</sup> Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm,99

atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan yang menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh sesuatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D van Wijk/Willen Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ridwan HR, Ibid, hlm 102

- a. *Attributie toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pembeian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Manaat; een bestuursoan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een order*, (Mandat Terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orhgan lain atas namanya).

## 2.2. Tinjauan Umum Tentang Pelaksana Tugas

Pelaksana Harian (“Plh”) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas (“Plt”) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutini dari pejabat definitifi yang berhalangan tetap.<sup>16</sup>

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Yakni:

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
  - a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya.
  - b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
- 2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

<sup>16</sup> “Perbedaan Pelaksana Harian (Plh) dengan Pelaksana Tugas (Plt),” hukumonline.com/klinik, diakses 3 April 2021, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5924e3cc9cc8f/perbedaan-pelaksana-harian-plh-dengan-pelaksana-tugas-plt>.

- a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara.
- b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

### **2.3. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan**

#### **1. Pemerintahan Daerah**

Negara Republik Indonesia merupakan Negara kesatuan kepulauan yang terdiri dari beberapa daerah, yang kesemua daerah tersebut merupakan sebuah daerah otonom yang mendapat pengakuan dari negara, hal tersebut dinyatakan dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Menurut pasal 1 ayat 2 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip 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>

---

<sup>17</sup> Sarman dan Mohammad Taufik Makarso, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, cet Pertama* Rineka Cipta, Jakarta:Hlm.288

Menurut Marimun sebagaimana yang dikutip oleh Mashuri Maschab dalam bukunya yang berjudul Pemerintahan daerah, Pemerintahan dapat di definisikan menjadi dua pengertian yaitu:

1. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala tugas atau wewenang kekuasaan Negara, apabila kita menggunakan atau mengikuti perimbangan Montesque maka pemerintah dalam arti luas adalah bidang-bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.
2. Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan kekuasaan khususnya dalam bidang eksekutif saja<sup>18</sup>

Kemudia dia juga menjelaskan tentang aparatur negara, alat-alat pemerintah dalam arti luas dan sempit sebagai berikut:

- a. Pemerintah dalam arti luas menunjukkan aparatur negara, alat-alat perlengkapan negara seluruhnya sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh kekuasaan negara atau pemerintah dalam arti sempit.
- b. Pemerintah dalam arti sempit menunjukkan pada organisasi atau perlengkapan yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam arti sempit.

Sedangkan menurut Mashuri Maschab sendiri yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah suatu aparatur negara yang berwenang memerintah kesatuan masyarakat, hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan

---

<sup>18</sup> Mashuri Maschab, 2013 *Pemerintah di Daerah*, UGM Perss, Yogyakarta: Hlm 32

mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara. Jadi yang dimaksud pemerintahan daerah adalah organisasi yang memiliki hak kewajiban dan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya.<sup>19</sup>

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam Penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahannya dengan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilikan hak kepada penerima sebagian hak dengan obyek tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah ditangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut dibeikan

---

<sup>19</sup> Victor M. Situmorang dan Cormetya S. 2005, *Ilmu Pemerintahan*, UGM Perss, Yogyakarta., Hal 24

kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintahan dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI.

2. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Asas tugas pembantuan, adalah penguasaan dari pemerintah kepada daerah kota dan atau desa; dari pemerintahan provinsi kepada pemerintahan kabupaten atau kota dan atau desa; serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>20</sup>

Dalam pasal angka 2 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantu dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dalam undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan pembagian wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia dalam Daerah provinsi. Daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom, maka mempunyai kewenangan dan keluasan untuk

---

<sup>20</sup> HAW.Widjaja. 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo persada, Hal 25



membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dari aspirasi masyarakat.

Pemaknaan terhadap konsep diatas dapat dianggap sebagai suatu konsekwensi dari pemberian wewenang atau tanggung jawab pemerintah atasan/pusat kepada pemerintahan bawahan/daerah yang diikuti pula dengan sumber pembiayaan, dan pada akhirnya disertai juga dengan pengawasan terhadap pelimpahan tanggung jawab tersebut.

Wewenang pembinaan dalam bentuk pembimbingan dan pendampingan serta pengendalian dan pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, menjadi sangat penting, gunan memberikan jaminan perlindungan kepada warga-wrga atau masyarakat dari kesewenang-wenangan dan ketidak adilan pemerintahan daerah. Dengan demikian, warga negara yang berada di daerah merasa terlindungi dan mempunyai pandangan serta arah yang tepat dalam melakukan aktivitasnya.<sup>21</sup>

## **2. Pemerintahan Kabupaten/Kota**

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, kabupaten dan kota dengan pertimbangan bahwa daerah kabupaten dan kota yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat dan mengetahui persis kondisi daerahnya. Oleh karena itu dalam melaksanakan pemerintahan daerah yang terdiri dari, Kepala

---

<sup>21</sup> <http://2frameit.com/2011/06/Konsep-fungsi-pemerintahan.html>, diunduh pada tanggal 07 November 2018, Jam 08.59 Wib.

Daerah beserta perangkat daerah lainnya yang bekerja sama dengan DPRD.

Pemerintah kabupaten dan kota dalam menjalankan fungsinya tidak berbeda fungsi pemerintah hanya saja ruang lingkupnya lebih kecil, untuk fungsi mengatur regulasi yaitu fungsi pemerintahan dalam membuat peraturan dan mengeluarkan. Yang kedua fungsi pemberdayaan (*empowermen*) dalam ini yang diutamakan adalah pemberdayaan aparat dan pemerintahannya, jadi sebelum meningkatkan kemampuan masyarakat disegala bidang kehidupan maka kualitas aparatnya harus ditingkatkan terlebih dahulu

Pemerintahan daerah merupakan badan organisasi atau aparatur negara yang berwenang mengatur, menyelenggarakan serta menjalankan fungsi pemerintah suatu pemerintahan wilayah dalam waktu tertentu. Dalam mengurus rumah tangganya atas dasar kebijaksanaan sendiri atau dengan kata lain otonomi daerah.

Daerah yang dibentuk berdasarkan desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas perkara sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah:

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantu.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan kuat dan bulat yang dilaksanakan didaerah kabupaten kota.

3. Asas tugas pembantu yang dapat di laksanakan di daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa.<sup>22</sup>

Dalam praktiknya otonomi di kabupaten dan kota masih lebih rendah dibandingkan dengan posisi, dan lembaga-lembaga sektoral luput dari koordinasi pimpinan daerah karena lebih mengacu kepada tingkat pusat. Pemerintah daerah (kabupaten) diharapkan memiliki yang didukung dengan konsep-konsep memajukan wilayahnya.

Fungsi Pemerintahan Daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi yang memiliki pokok-pokok pengertian yaitu:

1. Agar tidak bertumpuk kekuasaan di satu tangan saja.
2. Mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan mendidik rakyat untuk menggunakan hak dan kewajiban dalam menyelenggarakan pemerintah.
3. Demi terlaksananya proses demokrasi.
4. Untuk mempercepat proses pengambilan keputusan yang tepat.
5. Untuk mencapai pemerintahan yang efisiensi.<sup>23</sup>

#### **2.4. Organisasi perangkat daerah (OPD)**

Dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yaitu mengatur jalannya pemerintahan dan mengelola sumber daya alam yang ada di suatu daerah diperlukan pembagian tugas yang efektif dan efisien sehingga visi dan misi daerah dapat tercapai. Pembagian tersebut dilakukan oleh daerah dengan

<sup>22</sup> Mashuri Maschab, 2013. *Pemerintah di Daerah*, Yogyakarta: UGM Press. Hal 43

<sup>23</sup> Mariun, 2009, *Azaz-Azaz Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Rajawali Pers, Hal 38

Organisasi Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat Daerah yang selanjutnya disebut sebagai Perangkat Daerah, telah diatur dalam PP No 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam PP No 41 tahun 2007 disebutkan 32 bahwa Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Perangkat Daerah Kabupaten/Kota Bagian Perangkat Daerah Kedudukan Pertama Sekretariat Daerah Unsur staf Kedua Sekretariat DPRD Unsur Pelayanan terhadap DPRD Ketiga Inspektorat Unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah Keempat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Unsur perencanaan penyelenggaraan pemerintah daerah Kelima Dinas Daerah Unsur pelaksana otonomi daerah Keenam Lembaga Teknis Daerah Unsur pendukung tugas kepala daerah Ketujuh Kecamatan Wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota Kedelapan Kelurahan Wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan Sumber : Diolah oleh Penulis dari PP No 41 tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dinas Daerah adalah perangkat daerah yang harus memainkan peranan yang lebih dominan dalam rangka pelaksanaan titik berat otonomi daerah pada

Kabupaten/Kota. Tugas dan fungsi utamanya adalah memberi pelayanan kepada masyarakat tanpa batas-batas tertentu. Dengan dipimpin oleh Kepala Dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah, Dinas Daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah 33 berdasarkan asas otonom dan tugas pembantuan. Untuk itu Dinas Daerah dibentuk unit pelaksana teknis untuk menunjang kegiatan teknis operasional dan teknis penunjang di dalam suatu wilayah kecamatan. Penyusunan organisasi perangkat daerah tersebut, telah disesuaikan dengan adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani.

Penyesuaian tersebut disebut sebagai perumpunan. Perumpunan tersebut kemudian dibentuk kedalam dinas-dinas. Dinas-dinas tersebut adalah :

- a. Bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga
- b. Bidang Kesehatan
- c. Bidang Sosial, tenaga kerja dan transmigrasi
- d. Bidang Pehubungan, komunikasi dan informatika
- e. Bidang Kependudukan dan catatan sipil
- f. Bidang Kebudayaan dan pariwisata
- g. Bidang Pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengaira, cipta karya dan tata ruang
- h. Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro kecil dan menengah, industri dan perdagangan
- i. Bidang Pelayanan pertanahan
- j. Bidang Pertanian

k. Bidang Pertambangan dan energy

l. Bidang Pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset.

Dalam pelestarian budaya di daerah dibentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata di tingkat daerah. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata tingkat daerah merupakan badan budaya dan kepariwisataan yang dibentuk pemerintah sebagai suatu badan yang diberi tanggung jawab dalam menjaga pelestarian budaya dan pembinaan kepariwisataan di tingkat daerah.

### **2.5. Kondisi Kepala Daerah Berhalangan Menjalankan Tugas Dalam Pemerintahan Daerah**

Ketentuan dalam UU Pemilihan Kepala Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih aktif menjabat dan maju kembali dalam proses pemilihan Kepala Daerah untuk periode kedua atau yang disebut dengan calon petahana baik itu dengan kondisi dicalonkan dan/atau mencalonkan diri harus menjalani cuti diluar tanggungan negara yang menyebabkan Kepala Daerah berhalangan menjalankan tugas serta kewenagannya sebagaimana biasanya.<sup>24</sup>

Berdasarkan Pasal 70 ayat (3) huruf a UU Pemilihan Kepala Daerah bagi pasangan calon Kepala Daerah yang masih aktif menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota yang ikut serta mencalonkan kembali, selama masa proses pemilihan Kepala Daerah atau masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara. Hal tersebut kembali ditegaskan dengan ketentuan Permendagri 74/2016 yang menjelaskan bahwa

---

<sup>24</sup> Puji Yanto & Hananto Widodo,

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan<sup>25</sup>

- a. Menjalani cuti di Luar tanggungan Negara;
- b. Dilarang menggunakan fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya.

Kondisi lain yang menyebabkan Kepala Daerah tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau sedang berhalangan tetap diatur dalam UU Penda, yaitu<sup>26</sup>

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
  - a. Meninggal dunia;
  - b. Permintaan sendiri; atau
  - c. Diberhentikan.
2. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) huruf c karena:
  - a. Berakhir masa jabatannya;
  - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
  - c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/ wakil kepala daerah;
  - d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 huruf b;

<sup>25</sup> Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

<sup>26</sup> Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
- f. Melakukan perbuatan tercela;
- g. Diberi tugas dalam masa jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagaimana persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Ketentuan yang dimaksud dalam pasal 78 ayat (2) huruf b “tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap” adalah menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi lagi secara normal sebagaimana mestinya dimana hal tersebut sudah dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya. Yang dimaksud dengan melakukan perbuatan tercela pada huruf f antara lain judi, mabuk, pemakai/pengedar narkoba, dan berzina serta perbuatan yang melanggar kesusilaan lainnya<sup>27</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 ayat (2) UU Pemda dapat ditarik kesimpulan bahwa makna berhalangan tetap:117<sup>28</sup>

---

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

<sup>28</sup> A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur: 2019, hlm. 103.



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

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

