

**KAJIAN PENGANGKATAN PELAKSANA HARIAN,
PENJABAT SEMENTARA, DAN PENJABAT KEPALA DAERAH
BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**



SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Bagian Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Sriwijaya**

OLEH :

MUHAMMAD REDDYNOOR JAYA SALEH

02011381924431

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

2023

**UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS PALEMBANG**

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

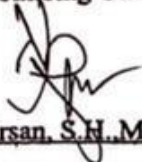
Nama : Muhammad Reddynoor Jaya Saleh
Nim : 02011381924431
Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

**JUDUL SKRIPSI:
KAJIAN PENGANGKATAN PELAKSANA HARIAN,
PENJABAT SEMENTARA, DAN PENJABAT KEPALA DAERAH
BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Telah Lulus Dalam Sidang Ujian Komprehensif Pada Tanggal 12 Mei 2023 Dan
Dinyatakan Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada Program
Studi Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya

Mengesahkan,

Pembimbing Utama



Dr. Irsan, S.H., M.Hum.
NIP. 1983011720091210

Pembimbing Pembantu,



Dedeng, S.H., M.H.
NIP. 198310142008121002

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya



Dr. Gaborian, S.H., M.S.
NIP. 19620131989031001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama Mahasiswa : Muhammad Reddynoor Jaya Saleh

Nomor Induk Mahasiswa : 02011381924431

Tempat/Tanggal Lahir : Palembang, 21 Mei 2001

Fakultas : Hukum

Strata Pendidikan : S1

Program Studi : Ilmu Hukum

Bagian/Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi maupun tanpa mencantumkan sumber. Skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila saya terbukti telah melakukan hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan saya ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul dikemudian hari dengan ketentuan yang berlaku.



2023

Muhammad Reddynoor Jaya Saleh
NIM. 02011381924431

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Cukuplah Allah menjadi Penolong kami dan Allah adalah sebaik-baik Pelindung” – (Q.S. Ali Imran: 173)

Terimakasih Kepada :

- 1. Allah SWT**
- 2. Dosen Pembimbing**
- 3. Para Pendidik**
- 4. Almamaterku**
- 5. Kedua Orang tuaku**
- 6. Saudariku**
- 7. Sahabat Seperjuangan**
- 8. Keluarga Besar**

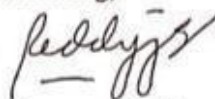
KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT karena berkat rahmat dan ridho-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul "KAJIAN PENGANGKATAN PELAKSANA HARIAN (PLH), PENJABAT SEMENTARA (PJS), DAN PENJABAT (PJ) KEPALA DAERAH BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN". Penulis skripsi ini dibuat untuk memenuhi persyaratan mengikuti ujian komprehensif skripsi guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Sriwijaya pada Universitas Sriwijaya.

Melalui kesempatan berbahagia ini, penulis mengucapkan terimakasih kepada bapak Dr. Irsan. S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama dan Bapak Dedeng. S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Pembantu yang telah memberikan bimbingan, sumbangsih pemikiran dan pengarahan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

Demikian penulis mengharapkan kiranya skripsi ini dapat menjadi bahan masukan yang bermanfaat bagi kita semua. Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini masih belum memenuhi apa yang diharapkan, namun demikian penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak yang sifatnya membangun untuk kesempurnaan di masa yang akan datang.

Palembang, 2023



Muhammad Reddynoor Jaya Saleh
NIM: 02011381924431

UCAPAN TERIMAKASIH

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul : “Kajian Pengangkatan Pelaksana Harian, Penjabat Sementara, dan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”. Maksud dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh Pendidikan Strata 1 Fakultas Hukum jurusan Ilmu Hukum Program Kekhususan Studi Hukum Tata Negara di Universitas Sriwijaya. Penulisan skripsi ini tidaklah mungkin dapat penulis selesaikan tanpa bantuan dan dukungan dari semua pihak. Melalui kesempatan ini maka penulis berniat untuk menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada :

1. Allah SWT, hanya kepadanya tempat penulis berteduh dari semua kepalsuan dunia serta puji syukur atas semua kenikmatan, kasih dan sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi jenjang perkuliahan Strata 1 (satu) di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
2. Nabi Muhammad SAW, yang telah menjadikan panutan dan pedoman bagi penulis dalam kehidupan sehari-hari sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini;
3. Bapak Prof. Dr. Ir. H. Anis Saggaf, MSCE, IPU., ASEAN. Eng. Selaku Rektor Universitas Sriwijaya;
4. Bapak Dr. Febrian, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan pernah memberikan dukungan serta motivasi kepada penulis agar dapat mengerjakan dan menyelesaikan skripsi ini secara baik;

5. Dr. Mada Apriandi, S.H., MCL. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
6. Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LL.M. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
7. Bapak Dr. Zulhidayat, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang selalu mendukung, dan memberikan arahan serta motivasi kepada penulis sehingga penulis dapat mengerjakan skripsi ini dengan sangat baik;
8. Bapak Dr. Irsan, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama penulis yang selalu mendukung penuh, membantu, dan memberikan motivasi dan semangat kepada penulis sehingga penulis dapat mengerjakan dan menyelesaikan skripsi ini dengan sangat baik;
9. Bapak Dedeng, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Pembantu penulis yang selalu mendukung penuh, membantu, dan memberikan motivasi dan semangat kepada penulis sehingga penulis dapat mengerjakan dan menyelesaikan skripsi ini dengan sangat baik;
10. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik saya, yang selalu memberikan semangat kepada penulis dalam mengerjakan skripsi ini;
11. Terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada dosen, staf, beserta karyawan dan jajaran Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang telah membantu penulis selama penulis berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;

12. Kedua orangtua tercinta, Eddy Jaya. S.E. dan Renny Hendriaty Prahatini. S.T. yang selalu memberikan semangat, dukungan penuh, dan mendoakan dengan tulus untuk anak-anaknya dengan selalu mendukung kegiatan-kegiatan positif anak-anaknya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.
13. Kedua adik tercinta, Desla Redinda Syahfitri dan Afya Shabrina Rediantry yang selalu mendoakan dan mendukung penuh penulis untuk menyelesaikan skripsi ini;
14. Nenek tercinta, almh. Hj. Zawiyah Saleh dan Sri Asratini Didi yang selalu memberikan semangat, mendukung, dan mendoakan dengan tulus untuk cucu-cucunya agar sukses dunia dan akhirat;
15. Keluarga Besar alm H.M. Saleh Hasan, S.H. dan Keluarga besar alm H. Drs. Didi Mardiono Joenada, S.H., S.Sos. yang selalu mendoakan, mendukung, dan memberikan motivasi sehingga penulis dapat mengerjakan dan menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
16. Bapak Wardi Saleh dan Ibu Yudi Saleh, sahabat alm kakek saya Didi yang sudah saya anggap seperti kakek dan nenek saya, dimana beliau selalu mendoakan, memberikan motivasi dan dukungan, serta membantu penulis dalam mengerjakan skripsi ini sehingga penulis dapat mengerjakan skripsi ini dengan sangat baik;
17. Rezki Rahmania. S.H., C.Med., CLA., sahabat dan bahkan sudah seperti saudara kandung saya yang selalu mendoakan, mendukung, dan membantu saya dalam hal apapun dan membantu saya dalam pembuatan skripsi ini meskipun ditengah kesibukannya;

18. Para sahabat seperjuangan saya sekaligus satu bagian Hukum Tata Negara Raynaldi, Sarihot Cristian Putra Nababan, Fathi Jannata Lasmono, Astri Elma, Paris Joshua, Arkana Putra Gumayra, dimana tempat saya bercerita keluh kesah semasa perkuliahan, tempat saya berdiskusi, tempat saya bercerita tentang percintaan, dan saling membantu dan mendukung dalam hal membuat tugas, ujian, bahkan skripsi;
19. Bapak Yulian Gunhar anggota DPR RI Komisi VII Fraksi PDI-Perjuangan yang membantu penulis agar dapat melaksanakan KKL di DPR RI Senayan, dan memberikan motivasi serta dukungan kepada penulis agar dapat melaksanakan kuliah dengan baik;
20. Ketua, Wakil ketua, Anggota, beserta staf, karyawan, dan jajaran Mahkamah Kehormatan DPR RI, dimana tempat penulis melaksanakan KKL dan menerima penulis dengan sangat baik untuk melaksanakan KKL di Mahkamah Kehormatan DPR RI, serta memberikan dukungan dan motivasi agar penulis dapat melaksanakan kuliah dengan baik;
21. Komisaris Jenderal Polisi (Purnawirawan) Boy Rafli Amar, yang mensupport dan mendoakan agar perkuliahan penulis dapat berjalan dengan baik dan lancar, serta dapat menyelesaikan perkuliahan sesuai dengan target yang penulis capai;
22. Serta keluarga, sahabat, kerabat, dan teman-teman penulis yang tidak bisa disebutkan satu per satu dan orang-orang yang telah berbuat baik dengan penulis, baik yang penulis kenal ataupun tidak dikenal, baik yang masih hidup maupun yang sudah berpulang. Semoga kebaikan kalian dibalas oleh Allah

SWT, dan yang sudah berpulang semoga Allah SWT mengampuni dosa-dosa-Nya dan ditempatkan di surga Allah SWT, Aamiin ya rabbal al-aamiin.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
UCAPAN TERIMAKASIH	vi
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
1. Manfaat Teoritis.....	12
2. Manfaat Praktis	12
E. Kerangka Teori	13
1. Teori Pengisian Jabatan (<i>Grand Theory</i>).....	13
2. Teori Kewenangan (<i>Middle Range Theory</i>)	17
F. Metode Penelitian	21
1. Jenis Penelitian	21
2. Pendekatan Penelitian	21
3. Sumber Bahan Hukum.....	22
4. Teknik Pengumpulan Data	23
5. Teknik Analisis Data	23
6. Teknik Penarikan Kesimpulan.....	24
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. Pengertian Kepala Daerah.....	25
B. Pengertian Kepala Daerah Sementara/Pengganti.....	26
C. Kewenangan Kepala Daerah	29
D. Kewenangan Kepala Daerah Pengganti/Sementara	30
E. Pengisian Jabatan Kepala Daerah	35
F. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pengganti/Sementara	36

G. Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur	44
BAB 3 PEMBAHASAN	47
A. Kedudukan dan Pengisian Jabatan Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan	47
1. Kedudukan dan Pengisian Jabatan Pelaksana Harian (Plh).....	48
2. Kedudukan dan Pengisian Jabatan Penjabat Sementara (Pjs)	57
3. Kedudukan dan Pengisian Penjabat (Pj).....	63
B. Efektivitas Kewenangan Penjabat (Pj) dan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah.....	78
BAB 4 PENUTUP	89
A. Kesimpulan	89
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA	91

ABSTRAK

Dalam hal kekosongan jabatan pada kepala daerah, baik itu di lingkup pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota, maka ada pejabat administratif yang menjadi kepala daerah pengganti untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut. Jabatan itu dikenal dengan istilah Pelaksana Harian (Plh), Pejabat Sementara (Pjs), dan Pejabat (Pj). Penunjukan dan wewenang dari kepala daerah pengganti berbeda dengan kepala daerah definitif. Terdapat dua penyebab pejabat definitif kepala daerah berhalangan melaksanakan tugas rutin, yakni karena "berhalangan sementara" dan "berhalangan tetap". Adapun rumusan masalah pada skripsi ini adalah: (1) Bagaimana kedudukan dan pengisian jabatan Pelaksana Harian (Plh), Pejabat Sementara (Pjs), dan Pejabat (Pj) kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan? (2) Bagaimana efektivitas kewenangan Pejabat dan Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan studi kepustakaan, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis. Hasil analisis penelitian ini menyimpulkan, Pertama, kedudukan dan kewenangan serta pengangkatan Plh, Pjs dan Pj kepala daerah memiliki perbedaan dengan kepala daerah definitif, dan pengangkatannya menuai pro dan kontra karena jabatan pejabat yang diangkat kerap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang wewenang pejabat pengganti kepala daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah menuai pro dan kontra, dimana aturan pada SE tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur batasan kewenangan yang dimiliki Pjs dan Pj kepala daerah.

Kata kunci: *Plh, Pjs, Pj, Kewenangan, Pengangkatan*

Palembang, 2023
Pembimbing Utama



Dr. Irsan, S.H., M.Hum.
NIP. 1983011720091210

Pembimbing Pembantu



Dedeng, S.H., M.H.
NIP. 19831014200812102

Ketua Bagian Hukum Tata Negara



Dr. Zulhidayat, S.H., M.H.
NIP. 197705032003121002

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia ialah salah satu negara kepulauan terluas di dunia yang memiliki jumlah pulau lebih dari 17.504 pulau. Pulau-pulau tersebut terdiri dari daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Dalam hal ini penyelenggaraan urusan rumah tangga di tiap daerah di Indonesia dipimpin oleh sosok Kepala Daerah. Kepala daerah yaitu gubernur untuk daerah provinsi, bupati untuk daerah kabupaten dan walikota untuk kota madya atau kota administratif.¹

Pemerintahan Daerah (Pemda) adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah Provinsi merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum pada wilayah daerah-daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota merupakan wilayah administratif yang

¹ Rio Muzani Rahmatullah dan Suci Flambonita, “Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* (2022).

menjadi wilayah kerja Bupati/Walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.²

Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan oleh peran pemimpin pemerintahan itu, dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi Pemerintahan Daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas dari Kepala Daerah yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya.

Masa jabatan Kepala Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sama halnya dengan masa jabatan Presiden, masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.³

Kekosongan jabatan kepala daerah, baik itu di lingkup pemerintahan provinsi atau kabupaten/kota, maka ada pejabat administratif yang menjadi kepala daerah sementara untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut. Jabatan itu dikenal dengan istilah yaitu Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj). Lain halnya dengan Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang merupakan bagian dari hasil politik melalui pilkada. Pelaksana Tugas Kepala Daerah dijabat oleh wakil gubernur, wakil bupati, atau wakil walikota jika gubernur, bupati, atau walikota di suatu daerah sedang

² I Wayan Arthanaya, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 17, No. 2, Juli 2011, hal. 178.

³ Penjelasan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

berhalangan sementara. Dasar hukum Pelaksana Tugas mengacu pada Pasal 65 dan 66 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014.⁴

Terdapat dua penyebab pejabat definitif kepala daerah berhalangan melaksanakan tugas rutin yakni karena “berhalangan sementara” dan “berhalangan tetap”. Berhalangan sementara disini berarti kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugas rutin hanya untuk sementara waktu dan akan kembali menjalankan tugasnya sampai berakhirnya masa jabatan. Sedangkan berhalangan tetap berarti kepala daerah definitif telah diberhentikan atau berhenti dan tidak akan kembali menjalankan tugas-tugasnya.⁵

Sistem Tata Negara Indonesia telah mengatur mekanisme penunjukan kepala pejabat publik pengganti sementara yang akan melaksanakan tugas dan kewajiban, apabila pejabat definitif atau kepala instansi pemerintahan berhalangan melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam hal ini, penunjukkan pejabat sementara kepala daerah (Pj, Pjs, dan Plh) berbeda dengan penunjukkan pejabat definitif dan tentunya memiliki kewenangan dan kedudukan yang berbeda dengan pejabat definitif.⁶

Pelaksana Harian Kepala Daerah (Plh) adalah jabatan sementara yang biasanya di isi oleh Sekretaris Daerah (Sekda) di suatu daerah untuk menjalankan tugas sehari–sehari kepala daerah atas perintah dari Menteri Dalam Negeri apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara

⁴ J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Stratejik : Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Jakarta: Grasindo, 1996, hlm: 4

⁵ Firdaus A dan Fabian R, *Penjabat Kepala Daerah*, Ed.1.Cet.1. (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2019), hlm 129.

⁶ Putusan Sidang Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara: 67/PUU-XVIII/2020

bersamaan sedang berhalangan sementara untuk menjalankan tugasnya dan biasanya Pelaksana Harian Kepala Daerah menjabat saat jabatan kepala daerah kurang dari satu bulan. Pelaksana Harian Kepala Daerah menjalankan tugas sehari-hari sampai dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah kembali melaksanakan tugasnya atau telah dilantiknya Penjabat Kepala Daerah (Pj). Aturan dan dasar hukum penunjukan Plh yakni Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang (UU) nomor 23 tahun 2014. Pasal 65 ayat (5) dan (6) Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Ketentuan ini diatur pula pada Pasal 6 ayat (1) dan (2) huruf g juncto Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atau Undang- Undang Administrasi Pemerintahan.

Penjabat Sementara Kepala Daerah (Pjs) adalah pejabat administratif yang berasal dari pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemda Provinsi. Posisi Penjabat Sementara di isi pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana maju kembali dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan sedang menjalankan Cuti di Luar Tanggungan Negara sepanjang masa kampanye. Istilah Penjabat 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 Penjabat Sementara (Pjs). Hal tersebut agar terdapat pembedaan antara cuti kampanye dan berhalangan sementara.

Penjabat Kepala Daerah merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) pejabat pimpinan tinggi madya/pratama yang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah karena terdapat kekosongan kepala daerah/wakil kepala daerah. Bisa itu karena meninggal, ditahan, sakit permanen, maupun hilang. Penjabat Kepala Daerah akan menjabat sampai kepala daerah/wakil kepala daerah definitif hasil pemilihan menjabat. Seperti yang diketahui mulai tahun 2022 dan tahun 2023 tidak ada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan dipastikan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya di tahun 2022 dan di tahun 2023, jabatan kepala daerah tersebut akan diisi oleh Pj Gubernur untuk Provinsi, Pj Bupati untuk Kabupaten, dan Pj Walikota untuk Kota Administratif dan Kota Madya. Pj gubernur diusulkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) kepada Presiden. Pj bupati/wali kota diusulkan gubernur kepada Mendagri. Aturan dan dasar hukum penunjukan Pj diatur dalam Pasal 201 UU nomor 10 tahun 2016 dan Pasal 86 Undang-Undang (UU) nomor 23 tahun 2014.⁷

Penjabat Sementara (Pjs) dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah adalah pejabat administratif yang berasal dari pimpinan tinggi madya/pratama/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi. Penjelasan pimpinan tinggi madya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pengangkatan Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah banyak menimbulkan polemik di hampir semua

⁷ Fabian Riza Kurnia dan Rizari. 2019. "*Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana*": Vol 11, No.2

lini. Seperti kasus pengangkatan Pelaksana Harian Bupati Ogan Komering Ulu (OKU) di tahun 2021 lalu, hal ini bermula saat Bupati OKU Drs. H. Kuryana Azis meninggal dunia karena terserang virus covid-19 dan Wakil Bupati OKU Drs. H. Johan Anuar, S.H.,M.M ditahan oleh KPK terkait kasus korupsi lahan kuburan di OKU. Dimana saat itu terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakilnya, sehingga Gubernur Sumatera Selatan H. Herman Deru mengangkat Drs. H. Edward Candra, M.H yang saat itu menjabat sebagai Plt Asisten I Gubernur Sumsel Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat. Dalam hal pengangkatan Plh Bupati OKU tersebut, terdapat banyak pertentangan khususnya dari DPRD Kabupaten OKU sendiri.

Sebanyak 8 (delapan) fraksi DPRD Kabupaten OKU menolak penetapan Plh Bupati OKU tersebut. Menurut Mirza Gumay anggota DPRD Kabupaten OKU fraksi PAN pengangkatan tersebut tidak sesuai dengan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sesuai UU tersebut Sekda setempatlah yang menjadi Plh Bupati jika Bupati dan Wakilnya berhalangan. Gubernur sendiri tidak mengangkat Sekda untuk menjadi Plh Bupati karena menurut konfirmasi dari Sekda OKU Achmad Tarmizi, dirinya masih berkabung setelah meninggalnya Alm Drs. H. Kuryana Azis.⁸

Pengangkatan Penjabat Sementara Kepala Daerah di Sumatera Selatan ataupun di daerah lain sejauh ini belum ada masalah, namun permasalahan dari Pjs Kepala Daerah ini adalah kewenangan dari Pjs Kepala Daerah terkait dari

⁸ Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu, <https://web.okukab.go.id/blog/2021/03/10/dprd-oku-menolak-plh-bupati-oku-drs-h-edward-candra-m-h/> “DPRD OKU Menolak Plh Bupati OKU Drs. H. Edward Candra, M.H”, diakses 10 Maret 2022 pukul 15.25 WIB.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah. Dimana pada Surat Edaran tersebut Pjs Kepala Daerah berwenang melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negara tanpa izin dari Kementerian Dalam Negeri. Hal tersebut banyak menimbulkan respon negatif khususnya dari Komisi II DPR RI. Menurut Saan Mustopa Wakil Ketua Komisi II DPR RI fraksi Partai Nasdem, Surat Edaran tersebut perlu direvisi atau ditarik karena hanya menimbulkan kegaduhan dan rawan terjadi interpretasi di publik. Aturan tersebut juga dikhawatirkan akan disalahgunakan terutama oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan politik. Surat Edaran tersebut juga tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.⁹

Menjelang pemilihan umum serentak 2024, ada sejumlah kepala daerah definitif yang masa jabatannya tidak sampai tahun 2024 akan digantikan oleh Penjabat Kepala Daerah. Merujuk pada Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, kekosongan jabatan gubernur akan diisi oleh penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan dilantiknya gubernur definitif. Sementara, untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati dan wali

⁹ Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Komisi II Pertanyakan Surat Edaran Mendagri Terkait Pendelegasian Kewenangan PJ Kepala Daerah” <http://www.dpr.go.id>, diakses pada 21 September 2022 pukul 13.13 WIB.

kota. Namun, penunjukan pejabat (Pj) kepala daerah itu menimbulkan kekisruhan tersendiri. Seperti pengangkatan Pejabat Kepala Daerah yang berasal dari unsur TNI/Polri. Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dari unsur TNI dan Polri memang banyak menimbulkan respon negatif dari masyarakat. Sebab hal tersebut dinilai tidak adanya pengalaman pada unsur TNI dan Polri dalam pemerintahan daerah dan juga mematikan semangat reformasi dimana agenda dari reformasi sendiri menghapus dwi fungsi ABRI. Seperti kasus penunjukan Kepala Badan Intelijen Negara Daerah (Kabinda) Sulawesi Tenggara Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin menjadi Pejabat Bupati Seram Barat menuai banyak kontroversi, sebab Brigjen Andi masih berstatus perwira TNI aktif. Pengangkatan perwira TNI aktif ini dinilai bertentangan dengan Pasal 47 ayat 1 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dimana prajurit TNI harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan bila menduduki jabatan sipil.¹⁰

Padahal Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan keputusan *atas judicial review* yang diajukan oleh anggota masyarakat terkait kesertaan TNI/Polri aktif atas jabatan kepala daerah. Lewat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 15/PUUXX/2022, menyatakan bahwa prajurit TNI dan anggota POLRI aktif dilarang menjadi Pejabat Kepala Daerah, apabila belum mengundurkan diri atau belum pensiun dari dinas aktif.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia*, UU No. 34 Tahun 2004, LN NO. 27 Tahun 2004, TLN NO. 4439, Ps 47

Menurut Anggota Komisi II DPR RI Guspari Gaus, apa yang dimaksud TNI/Polri aktif juga masih menimbulkan perbedaan pendapat. Pihak pemerintah mengatakan bahwa aktif yang dimaksudkan itu adalah TNI/Polri aktif di dalam struktural di institusinya, artinya jika dia masih menjabat di instansinya, maka itu tidak dibenarkan. Sedangkan TNI/Polri yang ditugaskan kepada 10 institusi, maka menurut pemerintah, itu sudah sama dengan jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) lainnya.¹¹

Belum selesai permasalahan Penjabat Kepala Daerah yang diisi oleh perwira TNI/POLRI, problematika Pj Kepala Daerah muncul saat Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian menerbitkan surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah. Dimana pada Surat Edaran tersebut Pj dan Pjs Kepala Daerah berwenang melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negara tanpa izin dari Kementerian Dalam Negeri. Pada Pasal 132A ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, penjabat kepala daerah dilarang melakukan mutasi pegawai tanpa izin dari Menteri Dalam Negeri.

Terkait dengan kewenangan pelaksanaan tugas dan wewenang Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah diatas maka akan memicu timbulnya hal-hal sebagai berikut: (1) Terjadinya

¹¹ Ahda Bayhaqi dan Raynaldo Ghiffari Lubabah, “*Prajurit Aktif TNI/Polri jadi Penjabat Kepala Daerah, Bagaimana Aturan Hukumnya?*”, <https://www.merdeka.com>, diakses 25 Mei 2022 pukul 14.00 WIB.

inkonsistensi norma dan kekaburan hukum, sebutan atau konsep pejabat pengganti hanya dikenal 2 (dua) jenis, yaitu pelaksana tugas dalam hal pejabat definitif berhalangan tetap dan pelaksana harian dalam hal pejabat definitif berhalangan sementara. Selain itu dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, sebutan atau konsep untuk pejabat pengganti kepala daerah ada 4 (empat) jenis, yaitu Pelaksana Tugas, Penjabat, Pejabat Sementara dan Pelaksana Harian. Tiga diantaranya yaitu Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah merupakan jabatan yang di isi oleh pejabat administratif, sedangkan pelaksana tugas merupakan jabatan politik yang diisi oleh wakil dari kepala daerah yang berhalangan. (2) Dari aspek kewenangan, kewenangan pejabat pengganti hanya melaksanakan tugas rutin dan tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, kewenangan Pejabat Pengganti tersebut beragam, berdasarkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, Pejabat Sementara dapat melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. (3) dalam praktik timbul ragam pendapat terkait dengan sebutan untuk pejabat pengganti kepala daerah dan kewenangan serta tugas Pejabat Pengganti kepala daerah. Dari beberapa problematika dan minimnya informasi terkait tugas,

wewenang, kedudukan, dan tata cara pengangkatan pada Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah, maka penulis tertarik mengangkat skripsi dengan judul **“Kajian Pengangkatan Pelaksana Harian, Penjabat Sementara, dan Penjabat Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang–Undangan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan dan pengisian jabatan Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang–Undangan yang berlaku?
2. Bagaimana efektivitas kewenangan Penjabat (Pj) dan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian haruslah memiliki tujuan yang jelas. Tujuan penelitian adalah untuk menjawab suatu permasalahan dan menemukan solusi dari masalah tersebut. Sehingga dapat mendatangkan manfaat. Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan dan wewenang untuk mengisi jabatan Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah sesuai dengan Peraturan Perundang–Undangan.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas kewenangan Penjabat (Pj) dan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian perangkat daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Memberikan manfaat dan berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum tata negara khususnya di bidang hukum yang mengatur tentang Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj) kepala daerah.

2. Manfaat Praktis

Sebagai sumbangan pemikiran dan rujukan bagi Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota), Kementerian Dalam Negeri, pengamat hukum tata negara, lembaga/institusi lainnya dan masyarakat dalam hal pengangkatan, tugas, dan wewenang Pelaksana Harian (PLH), Penjabat Sementara (PJS), dan Penjabat (PJ) Kepala Daerah yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

E. Kerangka Teori

1. Teori Pengisian Jabatan (*Grand Theory*)

Pada negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) tidak ada jabatan atau pemangku yang tidak bertanggungjawab. Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik semestinya berada dibawah pengawasan langsung dari publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan langsung dari publik. Berdasarkan kriteria tersebut, pengisian jabatan dapat dibedakan:

- a. Pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*)
- b. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*)
- c. Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).

Prinsip penempatan menurut A. W. Widjaja adalah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat). Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a) Adanya analisis tugas jabatan (*job analysis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilaksanakan suatu unit organisasi dan syarat-syarat yang

harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu.

- b) Adanya penilaian pelaksanaan pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini, dapat diketahui tentang sifat kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.¹²

Pengisian jabatan dapat dilakukan dengan metode pemilihan dan/atau pengangkatan secara perorangan maupun berkelompok dengan lembaga di tempat mereka bertugas, baik dalam lembaga negara maupun lembaga pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.¹³

Pemilihan, dalam arti seleksi, berlangsung untuk pejabat manapun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk selanjutnya diproses sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan itu berlangsung dengan beragam cara, sehingga hasil akhir pemilihan itu pun beragam pula kualitasnya. Ada pemilihan yang sangat pendek dan bahkan bersifat serta merta tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangannya karena mungkin sudah kenal baik sejak lama, atau

¹² Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, ed.1, cet.2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 97.

¹³ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, ed. Rev, cet 2 (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), hlm. 222.

memang karena ada hubungan keluarga, sehingga terpaksa menutup mata walaupun terdapat kekurangan-kekurangan pada yang dipilih.

Dalam konteks pengisian jabatan kepala daerah, Joko J. Prihatmoko membagi tiga jenis sistem pemilihan kepala daerah yakni:

- (1) Sistem penunjukkan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah pusat;
- (2) Sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD; dan
- (3) Sistem pemilihan langsung oleh rakyat.¹⁴

Metode atau cara yang digunakan dalam sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni:

- (1) Sistem pemilihan secara tidak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukkan serta pemilihan perwakilan; dan
- (2) Pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih kepala daerah.¹⁵

Dalam metode tidak langsung, kedaulatan rakyat diserahkan pada elit politik, baik pemerintah pusat atau parlemen. Konsekuensinya, pertanggungjawaban dan pemberhentian kepala daerah juga bersifat tidak langsung. Sedangkan metode langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat, sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi, yang lebih menimbulkan kesan demokratis.¹⁶

¹⁴ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Probelma*, ed.1, cet. 1 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 104.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 105

¹⁶ *Ibid*, hlm. 106

Pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki beberapa variasi model. Pertama, *Two round system*, yakni pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan jika sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Kedua, model *approval*, yakni yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Ketiga, model *first the past the post*, yakni calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah berapapun suara yang dipilih sangat minimal.¹⁷

Model *two round system*, akan menghasilkan kepala daerah yang maksimal, hanya saja memerlukan biaya dan waktu. Model *first past the post* memiliki legitimasi sangat rendah tapi sangat efisien. Namun, kemungkinan kepala daerah yang menang hanya memperoleh suara kemenangan tipis. Model *approval* sebenarnya menjadi penengah dari kedua sistem diatas. Model ini tidak rumit dan dilakukan hanya satu kali putaran. Tetapi, karena seperti *multiple choice*, tidak semua orang bisa memahami bahwa seseorang bisa memilih 2 atau 3 calon sekaligus.¹⁸

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan mekanisme rekrutmen kepala daerah yang terbingkai dalam suatu sistem. Secara prosedural, pilkada langsung idealnya mengakomodasi sistem seleksi terpadu, yakni serangkaian seleksi yang saling melengkapi untuk

¹⁷ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 241.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 241-242.

melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem ketatanegaraan, partai politik, administratif, hukum administrasi, sampai seleksi politis.¹⁹

Pilihan terhadap mekanisme dan sistem pengisian jabatan kepala daerah dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu:

- 1) Bentuk pemerintahan negara; dan
- 2) Sistem demokrasi pemerintahan atau sistem pemerintahan.

Di negara-negara kesatuan, pengisian jabatan kepala daerah umumnya menggunakan sistem pengangkatan dan/atau penunjukan oleh pemerintah pusat atau sistem pemilihan tidak langsung atau sistem perwakilan melalui parlemen daerah karena sumber kekuasaan terletak di pemerintah pusat, sedangkan di negara-negara federal, pemilihan kepala pemerintahan negara bagiannya lazimnya dipilih oleh rakyat karena dalam sistem federasi murni sumber kekuasaan terletak di daerah.²⁰

2. Teori Kewenangan (*Middle Range Theory*)

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam Bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their*

¹⁹ *Ibid.* hlm. 196

²⁰ Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, hlm. 107

public duties.²¹ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.²²

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah, yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang juga mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.²³

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan usaha tata negara tidak dapat melaksanakan

²¹ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

²² Nurbasuki Winarno, *Op.cit.*, hlm. 66.

²³ *Ibid.*, hlm. 70.

suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu atribut, delegatif, dan mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:²⁴

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih

²⁴ Ibid., hlm. 70-75

tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

J.G. Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang digunakan berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Sedangkan penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan tujuan untuk mempelajari gejala-gejala hukum tertentu yaitu dengan cara meneliti dan menganalisis.

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara kerja ilmu normatif, yaitu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.

2. Pendekatan Penelitian

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan studi kepustakaan, dan pendekatan historis. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dengan menelaah buku-buku, jurnal, dan surat kabar. Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan mengenai isu yang diteliti.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.

Dalam skripsi ini berupa:

- 1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota;
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 6) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana

Tugas/Pejabat / Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

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 jurnal-jurnal hukum, serta artikel.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan tambahan atau dukungan data yang telah ada pada bahan hukum primer dan bahan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan adalah penelusuran-penelusuran di internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan adalah studi kepustakaan (*Library Research*), maka diambil dari sumbernya seperti buku, Undang-Undang, jurnal, artikel, dan internet. Adapun teknik pengumpulan dilakukan dengan cara membaca, merangkum, menelaah, menganalisis, dan mencatat hal-hal yang berhubungan dengan penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Metode analisis bahan hukum pada penulisan skripsi ini dilakukan dengan metode deskriptif analisis, serta melakukan pendekatan kualitatif pada bahan primer serta bahan sekunder, maka dari bahan penelitian yang dihimpun diuji relevansinya dan setelahnya dilakukan analisis

melalui metode pendekatan yang telah disebutkan, analisis yang dilakukan dengan cermat, hati hati serta bijak guna memberikan solusi terkait masalah hukum yang diteliti.

6. Teknik Penarikan Kesimpulan

Teknik penarikan kesimpulan yang digunakan pada penelitian ini yaitu induktif dan deduktif. Penarikan kesimpulan secara induktif merupakan penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat khusus kemudian ke hal yang bersifat umum, sedangkan teknik penarikan kesimpulan secara deduktif merupakan sebaliknya yaitu merupakan penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus. Dengan teknik ini, penulis akan menarik kesimpulan dari hal yang bersifat khusus ke hal yang bersifat umum dan menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus untuk menarik kesimpulan mengenai kajian materi muatan dalam hal pengangkatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Pelaksana Harian (Plh), Pejabat Sementara (Pjs), dan Pejabat (Pj) Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- A, Firdaus dan Fabian R. 2019, *Pejabat Kepala Daerah*, Ed. I . Cet. I, Yogyakarta: Thafa Media, 2019
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Hartini, Sri dan Tedi Sudrajat. 2017, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Ed. 1. Cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- J. Prihatmoko, Joko. *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- J. Prihatmoko, Joko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Problema*, Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Kansil, C.S.T. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cet. 2. Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- Setiawan, Dian Bakti. *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Cet 4. Jakarta, 1997
- Winarno, Nur Basuki. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008.

Jurnal

Fabian Riza Kurnia dan Rizari. 2019. *Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah* Petahana : Vol 11, No.2.

I Wayan Arthanaya, *Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 17, No. 2, Juli 2011.

Rio Muzani Rahmatullah dan Suci Flambonita, *Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri*, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 2022.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004, Lembaran Negara Nomor 27 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4439.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Nomor 6, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Lembaran Negara Nomor 130 Tahun 2016, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898.

Peraturan Pemerintah Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, Lembaran Negara Nomor 92 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4865.

Peraturan Presiden Badan Intelijen Negara, Perpres Nomor 79 Tahun 2020, Lembaran Negara Nomor 175 Tahun 2020.

Peraturan Presiden Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Perpres No. 16 Tahun 2016, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 33.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Permendagri No. 1 Tahun 2018 BN NO. 120.

SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 perihal: Kewenangan Pelaksanaan Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian.

Internet

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,

<https://emedia.dpr.go.id/article/menilik-kisruh-penunjukan-pj-kepala-daerah/>, “Menilik Kisruh Penunjukan Pj. Kepala Daerah”.

Irwanto, “Plh Bupati OKU Ditolak 8 Fraksi DPRD, Gubernur Sumsel Klaim Penunjukan Sesuai Aturan”, <https://www.merdeka.com>.

Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Komisi II Pertanyakan Surat Edaran Mendagri Terkait Pendelegasian Kewenangan PJ Kepala Daerah” <http://www.dpr.go.id>

Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu, <https://web.okukab.go.id/blog/2021/03/10> “DPRD OKU Menolak Plh Bupati OKU Drs. H. Edward Candra, M.H”.

Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu, <https://web.okukab.go.id/blog/2021/03/10/dprd-oku-menolak-plh-bupati-oku-drs-h-edward-candra-m-h/> “DPRD OKU Menolak Plh Bupati OKU Drs. H. Edward Candra, M.H”.

Rhazes Putra, <https://news.detik.com/berita/d-6103936/guru-besar-ui-nilai-tni-aktif-boleh-jadi-pj-kepala-daerah-ini-paparannya>, “Guru Besar UI Nilai TNI Aktif Boleh Jadi Pj Kepala Daerah, Ini Paparannya”.

Widhia Arum Wibawana, <https://news.detik.com/berita/d-6512163/apa-bedanya-plt-dengan-plh-simak-aturan-dantugasnya>, “*Apa Bedanya Plt dan Plh? Simak Aturan dan Tugasnya*”.