

**KEWENANGAN PEJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAH DAERAH DARI PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Amar Wahyudi**

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
amar.wahyudi2712@gmail.com

**Fauzi Syam**

Dosen Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
fauzisyam@unja.ac.id

**Rustian Mushawirya**

Dosen Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
mushawirya@unja.ac.id

**Abstract**

*This research is motivated by the existence of inconsistencies in norms, ambiguity of norms, and differences in interpretation or designation of Substitute Regional Heads who are unable to carry out tasks. Regional Government Law and its differences with the authority of Substitute Officials in the Government Administration Law. The research method used is normative research using " (Statute Approach) and (Conceptual Approach) . Legal materials in this study include primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The results of this study conclude that the Substitute Official Arrangement in the Government Administration Act actually only applies to the replacement of Administrative Positions so that it cannot be used to replace the Regional Head Position as a political position. There are only 2 types of Substitute Officials in the Government Administration Law, namely: (a) Daily Implementing Officers (Plh) and (b) Task Executing Officers (Plt). There are 4 types of Nomenclature of Substitute Officials in the Regional Government Law and its implementing regulations, namely: (a) Acting Regional Head (Plt KDH); (b) Acting Regional Head (Pj KDH); (c) Temporary Regional Head (Pjs KDH); and (d) Daily Implementing Regional Head (Plh KDH) It is hoped that later the relevant Government will issue a new regulation or explanatory regulation related to the Executing Tasks, Daily Executors, Temporary Acting and Acting.*

**Keyword: Authority, Substitute Officer, Head of Regional ,Regional Government, Law And Regulation**

## Abstrak

Penelitian dilatarbelakangi adanya inkonsistensi norma, kekaburan norma, dan perbedaan tafsir atau sebutan Pejabat Pengganti kepala daerah yang berhalangan untuk melaksanakan tugas. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami tugas dan kewenangan Pejabat Pengganti didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan serta pengaturan Pejabat Pengganti Kepala Daerah didalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan perbedaannya dengan kewenangan Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Penelitian metode yang digunakan adalah normatif penelitian. menggunakan pendekatan konseptual (Conceptual Approach) dan pendekatan perundang-undangan (Statute Approach) . Bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini meliputi bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, dan bahan hukum primer . Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa Pengaturan Pejabat Pengganti didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebenarnya hanya berlaku untuk penggantian Jabatan Administrasi sehingga tidak dapat digunakan untuk penggantian Jabatan Kepala Daerah sebagai jabatan politik. Nomenklatur Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya ada 2 jenis yaitu: (a) Pejabat Pelaksana Harian (Plh) dan (b) Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) .Nomenklatur Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaanya dikenal 4 jenis, yaitu: (a) Pelaksana Tugas Kepala Daerah (Plt KDH); (b) Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH); (c)Pejabat Sementara Kepala Daerah (Pjs KDH); dan (d) Pelaksana Harian Kepala Daerah (Plh KDH)Diharapkan nanti untuk Pemerintah yang bersangkutan mengeluarkan suatu peraturan baru atau peraturan penjabar terkait dengan Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Penjabat Sementara dan Penjabat

**Kata Kunci: Kewenangan, Pejabat Pengganti , Kepala Daerah , Pemerintah Daerah, Peraturan Perundang-Undangan .**

### A. Pendahuluan

Pemimpin daerah adalah orang atau manajer yang memastikan efektifitas untuk mencapai suatu tujuan dari Pemerintahan Daerah. Prosedur penyelenggaraan pemerintahan daerah ditentukan secara bersama, dan fungsi seorang pemimpin atau pengelola pemerintahan yaitu pedoman bagi organisasi pemerintahan daerah, tergantung pada kecakapan dan kapabilitas pemimpin daerah yang memiliki tugas bersama tanggung jawab.<sup>1</sup> Kepala daerah adalah suatu

lingkungan pekerjaan tetap atau lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Menurut J.H.A. Logemann: Jabatan adalah suatu fungsi dalam sebuah organisasi publik yaitu negara.<sup>2</sup> Jabatan adalah fungsi dari suatu lingkungan pekerja, yang dalam organisasi negara.<sup>3</sup>

---

*Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta: 2009, hlm,4 .

Dian Bakti , *Setiawan, Pemberhentian Kepala Daerah*, Rajawali Pers, Depok: 2017, hlm. 25

<sup>3</sup> Amir Liputo, *"Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah"* Lex Administratum, Vol. III/No. 8/Okt/2015. Hal, 71.

---

<sup>1</sup> J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku*

Masa jabatan Kepala Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah . Masa tugas kepala daerah adalah 5 (lima) tahun sejak pengangkatannya dan setelah itu hanya dapat dipilih kembali pada jabatan yang sama untuk satu kali masa tugas . Setelah habis masa jabatan, Selanjutnya, pemilihan kepala daerah serentak akan diselenggarakan di Indonesia dengan tujuan untuk meningkatkan penghematan anggaran dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (selanjutnya disebut Pilkada).<sup>4</sup>

Dalam menjalankan roda pemerintahan daerah selama periode jabatannya, dapat saja terjadi kepala daerah berhalangan dalam melaksanakan tugas baik berhalangan sementara maupun karena berhalangan tetap. Secara umum, yang dimaksud dengan berhalangan sementara adalah keadaan tidak dapat melaksanakan tugas dan jabatan karena sedang melakukan pendidikan dan pelatihan/kursus, kunjungan kerja ke daerah atau ke luar negeri, sakit, cuti, menunaikan ibadah haji, atau alasan lain yang serupa dengan

itu. Sementara yang dimaksud dengan berhalangan tetap adalah keadaan tidak melaksanakan tugas dan jabatan disebabkan pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap sebagai kepala daerah.<sup>5</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU AP), dalam hal pejabat definitif berhalangan sementara, Pejabat Penggantinya disebut dengan “pelaksana harian” (Plh) yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif. Sementara apabila pejabat definitif berhalangan tetap, maka Pejabat Penggantinya disebut dengan “Pelaksana Tugas” (Plt). Kewenangan dari Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian adalah menjalankan tugas rutin.

Berdasarkan rumusan Pasal 14 Undang-Undang Adminitrasi Pemerintahan, baik “pelaksana harian” atau “pelaksana tugas” sumber kewenangannya berasal dari mandat. Yang dimaksud dengan mandat merupakan pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung

---

Nandang Alamsah Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015, hlm. 324 .

---

<sup>5</sup> UU Pemda2014 tidak menjelaskan pengertian “berhalangan sementara” dan “berhalangan tetap”. Demikian pula UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat .<sup>6</sup>

Bagaimana halnya apabila kepala daerah yang dalam pelaksanaan tugas berhalangan sementara atau berhalangan tetap? Dalam UU Pemda 2014, tidak diatur secara tegas sebutan untuk Pejabat Pengganti dalam hal kepala daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap. Mengikuti ketentuan Pasal 66 ayat (1) huruf c UU Pemda 2014, dalam hal kepala daerah berhalangan sementara maupun berhalangan tetap dalam melaksanakan tugas, maka yang melaksanakan kewenangan dari kepala daerah adalah wakil kepala daerah.

Berdasarkan uraian di atas, isu hukum yang dikaji dalam skripsi ini adalah terjadinya inkonsistensi norma dan kekaburan norma tentang Pejabat Pengganti kepala daerah. *Pertama*, berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 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. Sementara 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”.

*Kedua*, dari aspek kewenangan. Berdasarkan Undang-Undang AP, kewenangan Pejabat Pengganti hanya melaksanakan tugas rutin. Sementara pada Undang-undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya, tugas Pejabat Pengganti 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.

*Ketiga*, selain terjadinya inkonsistensi norma dan kekaburan norma, dalam praktik timbul ragam pendapat terkait dengan sebutan untuk Pejabat Pengganti kepala daerah dan kewenangan Pejabat Pengganti kepala daerah. Hal ini dapat dilihat pada pernyataan pendapat Menkopolhukam dan LSI di atas, sebutan atau konsep Pejabat Pengganti kepala daerah disebut dengan “Pelaksana Tugas” dan kewenangannya terbatas atau tak dapat mengambil atau menentukan kebijakan strategis. Sebaliknya, menurut Johermansyah Johan, kewenangan Penjabat (Pj), Pejabat Sementara (Pjs) maupun Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah tetap

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 1 angka 24 UU AP.

mempunyai tugas dan wewenang yang sama dengan kepala daerah definitif.

Adanya inkonsistensi norma, kekaburan norma, dan perbedaan tafsir atau sebutan Pejabat Pengganti kepala daerah yang menghalang untuk melaksanakan tugas, masih berlangsung hingga saat ini. Hal inilah yang membuat penulis menarik untuk menulis skripsi dengan judul “Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan”. Oleh karena itu peneliti membatasi permasalahan dengan rumusan sebagai berikut Bagaimana Pengaturan Kewenangan Pejabat Pengganti Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan? Dan Bagaimana Pengaturan Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif (*legal research*). Penelitian normatif menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>7</sup> Penelitian normatif

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan*

dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu normatif, yaitu hukum yang objeknya hukum itu sendiri. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isi hukum yang sedang ditangani.<sup>8</sup> Menganalisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kewenangan Pejabat Pengganti kepala daerah.
- b. Pendekatan konseptual Pendekatan konseptual berawal dari pendapat dan ajaran yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>9</sup> Meneliti konsep-konsep yang berhubungan dengan objek-objek yang diteliti mengenai

---

*Singkat*, CV. Rajawali, Cetakan Pertama, Jakarta, 1985, hal.15

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Cetakan Ke-7, Jakarta, 2008

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 95

kewenangan Pejabat Pengganti kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### **C. Pengaturan Kewenangan Pejabat Pengganti Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan**

Dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan, adakalanya pejabat definitif berhalangan menjalankan tugas. Untuk mengisi kekosongan jabatan maka pejabat pemerintahan itu memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yaitu menunjukan Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt) dalam melaksanakan tugas.<sup>10</sup> Pengaturan Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt) dalam UU Administrasi Pemerintahan akan dijelaskan di bawah ini.

#### **1. Pelaksana Harian (Plh)**

Berdasarkan ketentuan 14 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan, Pelaksana Harian (Plh) adalah Pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari Pejabat yang berhalangan sementara. Prinsip-prinsip bagi Pejabat Pelaksana Harian (Plh) dalam menjalankan

tugas rutin dari Pejabat yang berhalangan sementara tersebut dalam Pasal 14 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut:

- 1) Pelaksana Harian (Plh) dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan Mandat. pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandate yang disebut dengan Mandat.<sup>11</sup>
- 2) Tugas yang dijalankan oleh Pelaksana Harian (Plh) adalah “tugas rutin”. Yang dimaksud dengan “tugas rutin” adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari.
- 3) Dalam menjalankan “tugas rutin” tersebut, Pelaksana Harian (Plh) harus

---

<https://www.kennywiston.com/sekilas-tentang-pelaksana-harian-dan-pelaksana-tugas/v>

---

Lihat Pasal 1 angka 24 Undang-Undang AP.

menyebutkan atas nama Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.

- 4) Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.
- 6) Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.
- 7) Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang

melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

## **2. Pelaksana Tugas (Plt)**

Berdasarkan ketentuan 14 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan, Pelaksana Tugas (Pelaksana Tugas) adalah Pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari Pejabat yang berhalangan tetap. Prinsip-prinsip bagi Pejabat Pelaksana Harian (Plh) dalam menjalankan tugas rutin dari Pejabat yang berhalangan sementara sebagaimana dimuat dalam angka 1s/d 7 di atas, berlaku juga bagi Pelaksana Tugas (Plt).

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, dalam Penjelasan Pasal 14 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa *wewenang Mandat dilaksanakan dengan menyebut atas nama (a.n), untuk beliau (u.b), melaksanakan mandat (m.m), dan melaksanakan tugas (m.t)*. Namun demikian, UU Administrasi Pemerintahan tidak menjelaskan lebih lanjut kapan dan bagaimana sebutan *atas nama (a.n), untuk beliau (u.b), melaksanakan mandat (m.m), dan melaksanakan tugas (m.t)* itu harus digunakan. Dalam praktik tata naskah dinas, masing-masing penyebutan tersebut digunakan dalam hal:

- 1) Sebutan *atas nama (a.n)*, digunakan dalam hal...
- 2) Sebutan *untuk beliau (u.b)*, digunakan dalam hal...
- 3) Sebutan *melaksanakan mandat (m.m)*, digunakan dalam hal...
- 4) Sebutan *melaksanakan tugas (m.t)*, digunakan dalam hal...

Selain soal penyebutan *a.n.*, *u.b.*, *m.m.* dan *m.t* yang diuraikan di atas, UU Administrasi Pemerintahan juga tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan pengertian dan maksud Pejabat definitif “berhalangan sementara” atau “berhalangan tetap”. Menurut UU Pemda kondisi “berhalangan sementara” terjadi dalam hal jika pejabat definitif sedang melakukan pendidikan dan pelatihan/kursus, kunjungan kerja ke daerah atau ke luar negeri, sakit, cuti, menunaikan ibadah haji, atau alasan lain yang serupa dengan itu dan kondisi “berhalangan tetap” terjadi dalam hal jika pejabat definitif tidak melaksanakan tugas dan jabatan disebabkan pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap. Hal lain yang tidak ada dijelaskan dalam UU Administrasi Pemerintahan penjelasan mengenai larangan bagi Pejabat yang melaksanakan mandat yang tidak berwenang mengambil

Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Apa kriterianya? Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada uraian di bawah.

Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K .26-30 /V .100 -2/99 Tanggal 19 Oktober 2015. Dalam Poin 1 huruf c menyatakan bahwa Dalam Pasal 1 angka 115 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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, antara lain ditentukan bahwa Pasal 201 ayat (8) dan ayat (9) berubah menjadi berbunyi:

- 1) untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati dan Walikota, diangkat pejabat Bupati dan



Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan kewenangan Penjabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah dapat dilihat dalam poin 1 huruf d yang menyatakan bahwa Dalam Pasal 132A 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 ditentukan bahwa:

- 1) 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:

- a) melakukan mutasi pegawai;
  - b) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya ;
  - c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
  - d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri .

Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa 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 dan 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 izin 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. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara ini menimbulkan permasalahan, permasalahan nya dapat kita lihat dalam poin 1 huruf d didalam menjelaskan bahwa kewenangan dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah definitif memiliki batasan bagi jabatan yang digantikan, sedangkan menurut UU Pemda Pasal 66 ayat 1 huruf c menyatakan bahwa melaksanakan

tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

#### **D. Pengaturan Pejabat Pengganti Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengaturan Kewenangan**

###### **Kepala Daerah**

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam wujud konkrit lembaga pelaksana kebijakan daerah disebut dengan organisasi pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut dengan Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut dengan Bupati, dan Kepala Daerah untuk Kota disebut dengan Walikota.<sup>12</sup>

Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan telah meletakkan kedudukan Kepala Daerah yang sangat strategis dikarenakan Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional mengingat Pemerintahan

---

<sup>12</sup>Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta: 2007, hlm. 212.

Daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, sehingga kedudukan Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah sangat menentukan keberhasilan pembangunan nasional .<sup>13</sup>

Di dalam Hukum Administrasi Negara Asas legalitas mempunyai arti, “Dat het bestuur aan de wet is onderworpen”(bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang, dimana asas legalitas ini merupakan prinsip dari negara hukum.<sup>14</sup>

Istilah kewenangan atau wewenang disejajarkan dengan “authority” dalam Bahasa Inggris. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*Legal power; a right to command or act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*”. ( Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan

hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public ).<sup>15</sup>

Agar roda Pemerintahan Daerah berjalan dengan semestinya, kepala daerah mempunyai kewenangan dan tugas untuk acuan yang harus dilakukan untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun tugas dari Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditentukan dalam Pasal 65 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD;

---

<sup>13</sup> Akhmad Marwi , “Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)”,Jurnal IUS, Volume 4, Nomor 3, Desember 2016, hlm. 542 .

<sup>14</sup> Ridwan H.R, Op. Cit, hlm. 94-95

---

<sup>15</sup> Fabian Riza Kurnia dan Rizari, Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana, Jurnal Manajemen Pemerintahan, Volume 11, Nomor. 2, 2019, hlm .83

2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJ.PD) dan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJ.MD) kepada DPRD untuk di bahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD);
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pembelanjaan dan Pendapatan Daerah (APBD), rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun kewenangan yang di berikan kepada Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya Pasal 65 Ayat

(2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah (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.

## **2. Pengaturan Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah**

### **a) Wakil Kepala Daerah Sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah**

Berbeda dengan UU AP yang mengatur jenis Pejabat Pengganti dalam hal Pejabat definitif berhalangan menjalankan tugasnya yaitu “Pelaksana Tugas” (Plt) dan “Pelaksana Harian” (Plh.), UU Pemda tidak mengatur nomenklatur tersebut secara tegas. Berdasarkan ketentuan peraturan pelaksana UU Pemda dan praktik penyelenggaraan pemerintahan

daerah, dikenal sebutan “Pelaksana Tugas Kepala Daerah” (Plt), “Penjabat Kepala Daerah” (Pj), “Pejabat Sementara Kepala Daerah” (Pjs), dan “Pelaksana Harian Kepala Daerah” (Plh). Beragamnya sebutan Pejabat Pengganti Kepala Daerah tersebut menyebabkan warga masyarakat dan media sulit memahaminya. Menurut Soemarsono (Dirjen Otda Kementerian Dalam Negeri), media sering salah kutip (keliru) karena tidak memahami perbedaan dan kewenangan masing-masing Pejabat Pengganti tersebut.<sup>16</sup> Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Wakil Kepala Daerah diangkat sebagai Pelaksana Tugas (Plt) dirumuskan dalam bentuk sebagai berikut:

- 1) Pasal 66 ayat (1) huruf c. WKDH melaksanakan tugas dan wewenang KDH apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
- 2) Pasal 86 ayat (1). Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), *wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah* sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Alasan pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud Pasal 83 ayat (1) adalah karena KDH ***karena didakwa*** melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI.

- 3) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur *melaksanakan tugas sehari-hari gubernur* sampai *dilantiknya gubernur atau sampai dengan diangkatnya penjabat gubernur*. Alasan pengisian jabatan gubernur (KDH) belum dilakukan

---

<sup>16</sup> Sumarsono: Perlu Ditegaskan Apa Itu Plh, Plt dan Penjabat - BeritaManado.com: Berita Terkini dari Manado, Sulawesi Utara, diakses 25 Januari 2022.

sebagaimana dimaksud Pasal 87 ayat (1) meliputi:

- a) KDH diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 yaitu: (a) KDH meninggal dunia; (b) KDH berhenti atas permintaan sendiri; (c) atau diberhentikan.
- b) KDH diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI.

### **3. Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah (Plt KDH)**

Berdasarkan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan

Wakil Walikota, selain WKDH, Pejabat Pimpinan Tinggi (PPT) dapat ditetapkan sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah (Plt). Dalam Pasal 4 dan 5 ditentukan:

#### **Pasal 4**

- (1) Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye.
- (2) Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.
- (3) Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.

#### **Pasal 5**

- (1) Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) ditunjuk oleh Menteri.
- (2) Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur.

Mencermati ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 di atas, jelas bahwa sebutan "Pelaksana Tugas" (Plt) dalam hal KDH berhalangan bukan hanya dimiliki atau melekat pada jabatan WKDH, melainkan dapat dipangku oleh

Pejabat Pimpinan Tinggi (dari Kemendari atau dari Provinsi). Ketentuan tersebut bertentangan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan alasan: *Pertama*, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, sebutan “Pelaksana Tugas” (Plt) dalam hal KDH berhalangan hanya dimiliki atau melekat pada jabatan WKDH. Tidak dapat digantikan oleh Pejabat Pimpinan Tinggi yang lain. Kewenangan Plt yang dijabat oleh WKDH berbeda dengan kewenangan Plt yang dijabat oleh WKDH. Kewenangan WKDH sebagai Plt “penuh”, sementara kewenangan PPT sebagai Plt KDH terbatas. Hal ini tercermin dalam rumusan Pasal 9 ayat (1) yang menyebutkan tugas dan kewenangan PPT sebagai PLT KDH mencakup:

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c) memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil

Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;

- d) menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri; dan
- e) melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

*Kedua*, WKDH sebagai Plt KDH dalam menjalankan tugas dan wewenang KDH tidak bertanggung jawab kepada Mendagri, sementara PPT sebagai Plt KDH dalam menjalankan menjalankan tugas dan wewenang KDH bertanggung jawab kepada Mendagri (Pasal 9 ayat (2)).

Menyadari kekeliruan tersebut, Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 kemudian diubah dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang . Sebutan PPT sebagai Plt KDH kemudian diubah menjadi “Pejabat Sementara” (Pjs.). Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada uraian di bawah.

#### 4. Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Sebagai Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH)

Pengaturan tentang “Penjabat Kepala Daerah” (Pj) diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 dan perubahan terakhir (Perubahan Kedua) dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 (selanjutnya disebut dengan UU Pilkada). Pengaturannya dirumuskan dalam bentuk sebagai berikut:

- 1) Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014. Apabila gubernur diberhentikan sementara dan *tidak ada wakil gubernur*, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri. Sementara apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan *tidak ada wakil bupati/wakil wali kota*, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Alasan “pemberhentian sementara

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) menurut Pasal 86 ayat (5) adalah sebagaimana dimaksud Pasal 83 ayat (1) yaitu karena KDH ***karena didakwa*** melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI. Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan masa jabatan penjabat gubernur dan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) diatur dalam peraturan pemerintah.

- 2) Pasal 102 ayat (9) (10) dan ayat (11) UU Pilkada yang menyatakan bahwa dalam rangka mengisi pilkada serentak dimana jabatan KDH dan WKDH berakhir, maka untuk mengisi kekosongan jabatan KDH, diangkat Penjabat Gubernur yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi Madya sampai dilantiknya Gubernur sesuai ketentuan peraturan



perundang-undangan. Di tingkat Kabupaten/Kota, diangkat Penjabat Bupati/Walikota diangkat Penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama sampai dilantiknya Bupati/Walikota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan pengaturan “Penjabat Kepala Daerah” (Pj. KDH) yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Pilkada, banyak terjadi kekeliruan mengenai hal ini, yaitu:

- 1) Menurut Sony Harsono (mantan Dirjen Otda Kemendagri), Penjabat Kepala Daerah (Pj) dilakukan karena kepala daerah sudah selesai periode jabatannya namun penggantinya yang difinitif masih belum ada. Jabatan yang kosong ini diisi oleh seorang Penjabat dengan kewenangan penuh, yang diangkat dengan Keputusan Presiden dan dilantik resmi oleh Mendagri dengan baju resmi KDH (kepala daerah) atau dikenal dengan PDU (Pakaian Dinas Upacara). Masa jabatannya sampai saat dilantiknya kepala daerah yang baru hasil pilkada oleh presiden

yang diikuti dengan proses serah terima.<sup>17</sup>

- 2) Menurut Akmal Malik Piliang (Direktur Fasilitas Kepala Daerah, DPRD dan Hubungan antar Lembaga Ditjen Otda Kemendagri), berdasarkan ketentuan Pasal 201 UU Pilkada, ketika akhir masa jabatan (AMJ) selesai, ditambah kepala daerah itu tidak cuti kampanye, maka sampai dilantik kepala daerah baru, posisinya diisi oleh Penjabat KDH.<sup>18</sup>

Baik penjelasan Sony Marsono (mantan Dirjen Otda) maupun penjelasan dari Akmal Malik (sekarang menjadi Dirjen Otda) tidak sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Sebab, penjelasannya hanya baru dari sisi UU Pilkada saja. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, keberadaan Penjabat KDH (Pj KDH) dapat terjadi ketika KDH diberhentikan sementara karena menjadi terdakwa dan tidak ada jabatan WKDH sehingga harus diangkat Pejabat Pimpinan Tinggi menjadi Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH).

---

<sup>17</sup><https://www.rmolbengkulu.id/biar-tak-bingung-ini-penjelasan-jabatan-plt-pjs-dan-pj-kepala-daerah>, diakses 25 Januari 2022.

<sup>18</sup><https://bone.go.id/2018/03/27/perbedaan-istilah-plt-pjs-plh-dan-pj-kepala-daerah/>, diakses tanggal 25 Januari 2022.

Penjelasan yang lebih keliru lagi disampaikan oleh DPR dalam perkara Pengujian UU Pilkada dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020 yang menggunakan sebutan **Pejabat Sementara**(bukan **Penjabat**). Lebih jauh disebutkan:

**Penjabat Sementara** istilah ini ada dalam Pasal 201 Undang-Undang Pilkada Perubahan Kedua. Jadi, ketika sudah akhir masa jabatan dan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah di suatu daerah, maka dilakukan pengisian dengan kriteria, yakni untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, maka dianggap pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Sedangkan untuk mengisi kekosongan jabatan bupati atau walikota, diangkat pejabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Hal ini diatur secara rinci dalam Pasal 201 ayat (10), ayat (11) Undang-Undang Pilkada Perubahan Kedua.<sup>19</sup>

UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara tegas tugas, persyaratan, dan masa jabatan Pj KDH sebab PP yang diperintahkan oleh Pasal 86 ayat (6) sampai saat ini belum dibentuk. Demikian pula halnya dengan UU Pilkada.

Dihubungkan dengan tugas dan wewenang Pj KDH berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2008, tugas dan wewenang Pj KDH “hampir sama” dengan tugas Plt KDH. Tafsir ini bersumber dari rumusan Pasal 132A ayat (1) PP Nomor 48 Tahun 2016 yang mengecualikan tugas WKDH yang menjabat Plt KDH dan tugas PPT yang menjabat Pj KDH.

#### **5. Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Sebagai Pejabat Sementara Kepala Daerah (Pjs KDH)**

Sebutan “Pejabat Sementara Kepala Daerah” (PjsKDH) baru dikenal pada tahun 2018 ketika Menteri Dalam Negeri menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan:

Pejabat Sementara yang selanjutnya disingkat Pjs adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil

---

<sup>19</sup>Periksa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020, hlm. 44.

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.

Terbitnya Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 substansi utamanya untuk mengubah sebutan Plt KDH yang dijabat oleh PPT pada masa berlakunya Permendagri Nomor 74 Tahun 2016. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, penyebutan Plt KDH keliru dan bertentangan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 . Masa jabatan Pjs, menurut ketentuan Pasal 7 ayat (2) berakhir dalam hal:

- a. gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota selesai menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara;
- b. ditunjuknya Pelaksana Harian Gubernur, Pelaksana Harian Bupati, dan Pelaksana Harian Wali kota; atau
- c. dilantiknya Penjabat gubernur, Penjabat bupati, dan Penjabat wali kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018,

Pjs KDH mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
- d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
- e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

#### **6. Kewenangan Pejabat Pimpinan Tinggi Sebagai Pelaksana Harian (PLH KDH)**

Pengaturan Pelaksana Harian Kepala Daerah (Plh KDH) diatur secara umum dalam Pasal 65 ayat

(6) dan ayat 7 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ayat (6) ditegaskan bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Dalam ayat (7) disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjelaskan lebih lanjut produk hukum penetapan Sekretaris Daerah sebagai Plh Kepala Daerah. Dalam praktik, untuk Plh Gubernur, penetapan Sekretaris Daerah sebagai Plh Kepala Daerah melalui Radiogram Menteri Dalam Negeri.

#### **E. Kesimpulan**

Pengaturan Pejabat Pengganti didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebenarnya hanya berlaku untuk penggantian Jabatan Administrasi sehingga tidak dapat digunakan untuk penggantian Jabatan Kepala Daerah sebagai jabatan politik. Nomenklatur

Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya ada 2 jenis yaitu: (a) Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) dan (b) Pejabat Pelaksana Harian (PLH).

Alasan pengisian Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bersifat umum, yaitu: (a) karena Pejabat definitif berhalangan sementara; (b) karena Pejabat definitif berhalangan tetap. Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan bersifat terbatas hanya berlaku bagi Pejabat di lingkungan organisasi pemerintahan tersebut. Masa jabatan Pejabat Pengganti Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan pengaturan Badan Kepegawaian Negara, masa jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) paling lama 3 bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 bulan.

Pengaturan terkait dengan kewenangan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Pelaksana Tugas yang menggantikan Kepala Daerah Definitif yaitu Pasal 66 ayat (1) huruf c yang mana penggantinya adalah Wakil Kepala Daerah yang merupakan jabatan politik. Nomenklatur Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya dikenal 4 jenis, yaitu: (a) Pelaksana Tugas Kepala Daerah (Plt

KDH); (b) Penjabat Kepala Daerah (Pj KDH); (c)Pejabat Sementara Kepala Daerah (PjsKDH); dan (d) Pelaksana Harian Kepala Daerah (Plh KDH). Alasan pengisian Pejabat KDH dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya bersifat khusus, ditentukan secara rigid. Pejabat Pengganti dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya bersifat tertentu serta terbuka. Bersifat tertentu misalnya: (a) untuk jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang hanya dapat diisi oleh Wakil Kepala dan (b) untuk jabatan Pelaksana Harian Kepala Daerah hanya dapat diisi oleh Sekretaris Daerah. Bersifat terbuka, artinya Pejabat Pengganti untuk Pj KDH dan Pjs KDH dapat diisi oleh Pejabat Pimpinan Tinggi di luar organisasi pemerintahan yang bersangkutan. WKDH sebagai Plt KDH masa jabatannya tidak ada batasan waktu yang tetap (bisa singkat dan bisa lebih dari 1 tahun).

#### **F. Saran**

Kepala Daerah memiliki posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diharapkan bagi setiap Kepala Daerah yang terpilih untuk memimpin Daerah untuk melaksanakan seluruh fungsi dan kewajiban mereka sesuai yang telah diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Diharapkan nanti untuk Pemerintah yang

bersangkutan mengeluarkan suatu peraturan baru atau peraturan penjas terkait dengan PLT ,PLH ,PJS dan PJ. Diharapkan nantinya mengeluarkan Peraturan Pemerintah dari Undang-Undang Pemerintah Daerah yang terkait dengan Pejabat Pengganti. Agar tidak terjadinya multitafsir terkait dengan Pejabat Pengganti Adminitrasi dan Pejabat Pengganti Kepala Daerah. Sehingga Kepala Daerah Definitif dan Pejabat Pengganti Kepala Daerah memiliki dasar hukum yang kuat di dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.

#### **DAFTAR KEPUSTAKAAN**

##### **Artikel/Buku/Laporan**

- Akhmad Marwi, "Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", Jurnal IUS, Volume 4, Nomor 3, Desember 2016.
- Amir Liputo, "Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah" Lex Administratum, Vol. III/No. 8/Okt/2015.
- Dian Bakti , Setiawan,"Pemberhentian Kepala Daerah", Rajawali Pers, Depok: 2017.
- Fabian Riza Kurnia dan Rizari,"Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana", Jurnal Manajemen Pemerintahan, Volume 11, Nomor. 2, 2019

Hanif Nurcholis, *“Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah”*, Grasindo, Jakarta: 2007.

J. Kaloh, *“Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Nandang Alamsah Deliarnoor, *“Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)”*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015

Peter Mahmud Marzuki, *“Penelitian Hukum”*, Prenada Media, Cetakan Ke-7, Jakarta, 2008.

Ridwan H.R., *“Hukum Administrasi Negara”*. Cetakan Kedelapan. Rajawali Pers, Jakarta, 2003.

Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Cetakan Pertama, Jakarta.

Sumarsono: Perlu Ditegaskan Apa Itu Plh, Plt dan Penjabat – BeritaManado.com: Berita Terkini dari Manado, Sulawesi Utara, diakses 25 Januari 2022.

Periksa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVIII/2020, hlm. 44.

<https://www.kennywiston.com/sekilas-tentang-pelaksana-harian-dan-pelaksana-tugas/v>

<https://www.rmolbengkulu.id/biar-tak-bingung-ini-penjelasan-jabatan-plt-pjs-dan-pj-kepala-daerah>, diakses 25 Januari 2022.

<https://bone.go.id/2018/03/27/perbedaan-istilah-plt-pjs-plh-dan-pj-kepala-daerah/>,

<https://nasional.tempo.co/read/1431790/mendagri-tito-karnavian-tunjuk-sekda-jadi-pelaksana-harian-gubernur-sumbar/full&view=ok>,

<https://www.murainews.com/2021/02/mengisi-kekosongan-alwis-mengirimkan.html>,

## Peraturan Hukum

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Republik Indonesia, 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

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Republik Indonesia, 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, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Republik Indonesia, Surat Kepala BKN  
Nomor K.26-30IV.100-2/99 tanggal  
19 Oktober 2015 Perihal Penjelasan  
Atas Kewenangan Penjabat Kepala  
Daerah Di Bidang Kepegawaian