

## **KEWENANGAN PELAKSANA TUGAS (PLT) KEPALA DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**Sutan Rais Aminullah Nasution\*, Agusmidah\*\*, Amsali Syahputa Sembiring\*\*\***

**Universitas Sumatera Utara**

**Email: [sutanrais@gmail.com](mailto:sutanrais@gmail.com)**

### **ABSTRAK**

Kondisi kekosongan jabatan Kepala Daerah terjadi karena akan berakhirnya masa jabatan kepala Daerah dan/atau adanya permasalahan hukum sehingga perlu adanya pengangkatan Pelaksana Tugas (selanjutnya disebut Plt) sebagai pengganti Kepala Daerah. Kewenangan Plt sendiri memiliki batasan kewenangan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan kewenangan Plt Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah dengan mengangkat permasalahan bagaimana pengaturan tentang Plt Kepala Daerah serta kewenangan apa saja yang dapat dijalankan Plt Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Plt Kepala Daerah merupakan pejabat sementara yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas. Pengaturan Plt dapat ditemukan dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sedangkan kewenangan Plt Kepala Daerah belum ada diatur secara khusus sehingga pengaturannya dapat ditemukan dalam beberapa bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyelipkan tentang batas dan Kewenangan Plt Kepala Daerah.

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

### **ABSTRACT**

*The condition of the vacancy of the Regional Head position occurs because of the expiration of the term of office of the Regional Head and / or there are legal problems so that there needs to be the appointment of the Acting Director (hereinafter referred to as Plt) as a replacement for the Regional Head. Plt authority itself has limits on the authority that has been set by the laws and regulations. So that this research aims to find out the regulation of the authority of the Regional Head Of Acting in Local Government by raising the issue of how the arrangements about the Regional Head Plt and what authorities can be carried out by the Regional Head Plt in Local Government. This research is normative research using a statutory approach (Statute Approach) and conceptual approach (Conceptual Approach). The results of this study show that the*

*Regional Head Plt is a temporary official who was appointed to fill the vacancy of the regional head who was not carrying out his duties. Plt arrangements can be found in Law No. 30 of 2014 on Government Administration. While the authority of the Regional Head Plt has not been specifically regulated so that the arrangement can be found in some form of statutory regulation provisions that slip about the limits and Authority of the Regional Head Plt.*

**Keywords:** *Regional Head, Executor of Duties, Authority.*

## **PENDAHULUAN**

Berdasarkan seluruh ketentuan yang berlaku tentang Pemerintahan Daerah, peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional atau negara. Kepala Daerah merupakan *figure* atau *manager* yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah. Proses pemerintahan di daerah ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan itu, dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi Pemerintahan Daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas dari Kepala Daerah yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya.<sup>1</sup>

Kepala Daerah diberi batasan oleh peraturan perundang-undangan dalam menjalankan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah yaitu selama 5 (lima) tahun setelah itu akan terjadi kekosongan jabatan disebabkan akan berakhirnya masa jabatan yang telah ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Kepala Daerah sewaktu-waktu juga tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah akibat adanya permasalahan baik itu dalam aspek sosial, politik, maupun hukum yang dapat menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah yang diakibatkan adanya permasalahan dari beberapa aspek tersebut.<sup>3</sup>

Kondisi kekosongan jabatan Kepala Daerah yang disebabkan oleh akan berakhirnya masa jabatan dalam struktur pemerintahan dan/atau terkait dengan adanya permasalahan hukum sehingga perlu adanya pengangkatan pejabat

---

<sup>1</sup> J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm.4.

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

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

pengganti yang disebut dengan Plt untuk menjalankan roda Pemerintahan Daerah sebagaimana mestinya. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) dijelaskan bahwa tugas dari seorang Plt adalah melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup>

Dikarenakan dalam bunyi pasal tersebut tidak memiliki pembatasan yang jelas maka Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengeluarkan keputusan melalui Surat Kepala BKN No. K.26.30/V.20.3//99 Tahun 2016 (SK BKN 26/2016) Tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian yang menjelaskan tentang aspek keputusan dan juga kepegawaian yang belum dirincikan Pasal 34 UU Administrasi Pemerintahan.<sup>5</sup> Namun Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 (Permendagri 74/2016) yang sudah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 (Permendagri 1/2018) Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, serta Walikota Dan Wakil Walikota menyelipkan satu pasal mengenai kewenangan Plt Kepala Daerah yaitu pada Pasal 9 yang sekilas terlihat memperluas kewenangan seorang Plt Kepala Daerah. Kewenangan itu dianggap dapat bertentangan dengan SK BKN 26/2016 yang sejalan dengan UU Administrasi Pemerintahan tentang kewenangan Plt.

#### **METODE PENELITIAN**

Marzuki dalam Eka NAM Sihombing (2019) menyatakan bahwa metode penelitian hukum yuridis normatif yaitu metode yang menggunakan pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian. Adapun sifat penelitian yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah preskriptif, berpegang pada karakteristik ilmu hukum sebagai ilmu terapan, preskripsi yang diberikan di dalam kegiatan penelitian hukum harus dapat dan mungkin untuk

---

<sup>4</sup> Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>5</sup> Muhammad Yasin, Bahasa Hukum: 'Pelaksana Tugas', 'Pelaksana harian', dan 'Pejabat', <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt56fcad31a33f9/bahasa-hukum-pelaksana-tugas-pelaksana-harian-dan-pejabat> diakses tanggal 20 Maret 2020.

diterapkan. Oleh karena itu yang dihasilkan oleh penelitian hukum, sekalipun bukan asas hukum yang baru atau teori baru, paling tidak argumentasi baru.<sup>6</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **Tugas Dan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Wujud konkrit lembaga pelaksana kebijakan daerah disebut dengan organisasi pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut dengan Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut dengan Bupati, dan Kepala Daerah untuk Kota disebut dengan Walikota.<sup>7</sup>

Kepala Daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah memiliki tugas dan kewenangan sebagai pedoman yang harus dijalankan seorang Kepala Daerah sehingga roda Pemerintahan Daerah berjalan dengan baik. Adapun tugas dari Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditentukan dalam undang-undang yaitu :<sup>8</sup>

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk di bahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD);
- d. 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;

---

<sup>6</sup> Eka N.A.M Sihombing, Eksistensi Paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin (The Existence of Paralegals in Providing Legal Aid to the Poor), *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol. 6, No. 1, June (2019).

<sup>7</sup> Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta: 2007, hlm. 212.

<sup>8</sup> Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

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

Adapun kewenangan yang di berikan kepada Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya yaitu:<sup>9</sup>

- 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.

Kepala Daerah sewaktu-waktu juga dapat berhalangan menjalankan tugas dan kewenangannya apabila sedang berhalangan tetap atau sementara dikarenakan sakit, menjalani masa tahanan dan/atau sedang masa cuti mengikuti pemilihan Kepala Daerah sehingga tugas dan kewenangan dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah maka sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah.<sup>10</sup>

### **Pengaturan Mengenai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan**

Kepala Daerah yang berhalangan melaksanakan tugas dan kewajibannya dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan adanya penunjukan pejabat sementara (*acting officer*) Kepala Daerah yang akan melaksanakan tugas rutin pejabat defenitif untuk sementara waktu.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Pasal 65 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>10</sup> Akhmad Marwi, "Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram), *Jurnal IUS*, Volume 4, No.3, Desember 2016, hlm. 546.

<sup>11</sup> Firdaus Arifin & Fabian Riza Kurnia, Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana, *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Volume 11, No.2, 2019, hlm. 108.

Apabila pejabat defenitif Kepala Daerah berhalangan menjalankan tugas, pejabat pemerintah berhak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bertujuan untuk mendelegasikan dan memberi mandat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu menunjuk pelaksana tugas untuk menjalankan tugas pejabat defenitif yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya.<sup>12</sup> Pejabat pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah Mendagri dimana kedudukannya telah tercantum dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) UU Pemda.

Agar roda pemerintahan tetap berjalan dengan baik maka perlu adanya pejabat pelaksana untuk menjalankan tugas dan kewenangan Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya dikarenakan maju kembali dalam proses pemilihan kepala daerah, oleh sebab itu sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Permendagri 1/2018 perubahan atas Permendagri 74/2016 maka ditunjuk seorang Plt Kepala Daerah atau pejabat sementara untuk menggantikan Kepala Daerah yang sedang cuti dalam proses pemilihan Kepala Daerah sampai dengan selesai masa cuti kampanye yang sudah ditetapkan.

Kepala daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas dan kewenagannya sesuai dengan ketentuan Pasal 78 UU Pemda, untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah ketentuan Pasal 86 ayat (5) UU Pemda menjelaskan apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya maka Presiden menetapkan Plt atau penjabat Gubernur atas usulan Menteri, dan Menteri menetapkan Plt atau penjabat Bupati/Walikota atas usulan Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.<sup>13</sup>

Ketentuan Permendagri 1/2018 Pasal 4 menjelaskan bahwa yang dapat mengisi jabatan penjabat sementara atau pelaksana tugas Kepala Daerah yaitu:<sup>14</sup>

- a. Penjabat sementara atau pelaksana tugas gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintahan Daerah provinsi.

---

<sup>12</sup> Pasal 6 ayat (2) huruf f dan huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>13</sup> Pasal 86 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

- b. Penjabat sementara atau pelaksana tugas bupati/walikota berasal dari berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintahan Daerah provinsi atau Kemendagri.

Plt Gubernur sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) akan ditunjuk oleh Menteri. Plt Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) akan ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur.<sup>15</sup>

Apabila Kepala Daerah berhalangan karena tersangkut tindak pidana (hukum) berdasarkan asas praduga tak bersalah oleh sebab itu Kepala Daerah belum dapat dinyatakan bersalah apabila vonis hakim belum berkekuatan hukum tetap. Karena proses hukum memakan waktu yang lama dan untuk menghindari tidak berjalannya roda pemerintahan pada Pemerintahan Daerah maka Wakil Kepala daerah ditunjuk sebagai penjabat atau Plt Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah untuk melaksanakan tugas dan kewenangan Kepala Daerah setelah enam bulan proses hukum berjalan yang ditunjuk dan ditetapkan Mendagri.<sup>16</sup>

### **Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Hukum Administrasi Negara**

Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum yaitu hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.<sup>17</sup> Defenisi kewenangan juga telah di atur dalam Pasal 1 angka 6 UU Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan bahwa kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), tersirat bahwa kewenangan yang diperoleh pemerintahan berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara.

<sup>16</sup> Pasal 130 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemeberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

<sup>17</sup> Fabian Riza Kurnia dan Rizari Afiliansi, *Op. Cit*, hlm.83.

<sup>18</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta:2017, hlm. 103.

a. Kewenangan Atribusi

Pasal 1 angka 22 UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa, atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang. Oleh sebab itu kewenangan atribusi terjadi karena adanya pendelegasian suatu kekuasaan yang didasarkan pada amanat konstitusi atau ketentuan peraturan pemerintah lainnya, sehingga kewenangan yang dapat dijalankan sesuai dengan pendapatnya sendiri.<sup>19</sup>

b. Kewenangan Delegasi

Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

c. Kewenangan Mandat

Pasal 1 angka 24 UU Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat.

Apabila dikaji melalui teori kewenangan kemudian terlihat bahwa Plt Kepala Daerah memperoleh kewenangan melalui mandat yang bersumber dari kewenangan atributif yaitu berdasarkan aturan perihal ketentuan mandat dan delegatif dari pejabat di atasnya yaitu Mendagri. Karena mendapatkan perolehan kewenangan melalui mandat, Plt Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat defenitif yang sedang digantikan. Sebagai penerima mandat (mandataris) Plt Kepala Daerah hanya bertindak untuk dan atas nama pejabat defenitif yang digantikan atau pejabat di atasnya sebagai pemberi mandat (mandans) karena keputusan akhir tetap berada pada pemberi mandat.<sup>20</sup>

Kewenangan Plt Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pejabat defenitif sebelumnya yaitu Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas. Kewenangan yang dapat dijalankan oleh Plt Kepala Daerah hanya bersifat administratif seperti menandatangani dokumen yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh Kepala

---

<sup>19</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 102.

<sup>20</sup> Fabian Riza Kurnia & Rizari Afiliasi, *Op. Cit*, hlm. 93.

Daerah dan/atau tugas administratif lainnya serta melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh pejabat defenitif yaitu Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas.<sup>21</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (7) UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa kewenangan yang bersumber dari mandat tidak dapat mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang mempunyai dampak terhadap perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.<sup>22</sup>

Melengkapi dan menegaskan ketentuan mengenai batas dan kewenangan pejabat Plt yang dimuat dalam ketentuan UU Adinistrasi Pemerintahan, Badan Kepegawaian Negara melalui SK BKN 26/2016 menjelaskan bahwa pejabat pemerintahan yaitu Plh dan Plt yang memperoleh kewenangan melalui mandat untuk mengisi kekosongan jabatan pejabat defenitif yang sedang berhalangan menjalankan tugas tidak berwenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.<sup>23</sup> Kemudian dalam ketentuan SK BKN 26/2016 poin 3 (tiga) huruf e memuat kewenangan yang dapat dilaksanakan meliputi:

- 1) Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian strategis kerja;
- 2) Menetapkan kenaikan gaji berkala;
- 3) Menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara (CLTN);
- 4) Menetapkan surat penugasan pegawai
- 5) Menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar isntansi, dan;
- 6) Memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi, dan izin tidak masuk kerja.

Kewenangan Plt Kepala Daerah memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena pejabat pelaksana tugas hanya sebagai pelanjut jalannya roda Pemerintahan Daerah. Jika selama itu diperlukan suatu kebijakan yang bersifat strategis yang harus diambil oleh Plt Kepala Daerah, maka Pasal 132 A ayat (1) PP 49/2008 bisa dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan yang

---

<sup>21</sup> Pujiyanto & Hananto Widodo, Analisis Yuridis Kewenangan Pelaksana Tugas Gubernur Menurut Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Novum* 4, No. 56-61, hlm. 3.

<sup>22</sup> Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>23</sup> Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 26-30/V.20-3/99 Tentang Kewenangan Pelaksana harian Dan pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian poin 2 huruf a.

bersifat strategis.<sup>24</sup> Ketentuan dalam pasal ini menjelaskan bahwa penjabat atau Plt Kepala Daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan kembali menjadi calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, serta Kepala Daerah yang diangkat dari Wakil Kepala Daerah yang menggantikan kepala daerah dilarang:

- 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.

Akan tetapi, menurut ayat (2) ketentuan pasal ini disebutkan bahwa 4 (empat) larangan tersebut dapat dikecualikan setelah memperoleh persetujuan atau izin tertulis dari Mendagri<sup>25</sup> Namun, Pasal 132 A ayat (1) PP 49/2008 masih belum membahas mengenai kewenang Plt Kepala Daerah. Sehingga melalui Pasal 9 Permendagri 1/2018 perubahan atas Permendagri 76/2016, Mendagri menyelipkan satu pasal yang mengatur tugas dan kewenangan penjabat sementara atau Plt Kepala Daerah antar lain:<sup>26</sup>

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur, wakil gubernur, Bupati dan wakil bupati, Walikota dan wakil wali kota defenitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;

---

<sup>24</sup> Nandang Alamsyah Delianoor, *Op. Ci*, hlm. 331.

<sup>25</sup> Pasal 132 A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

<sup>26</sup> Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota.

- d. Melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dan dapat menandatangani peraturan daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri;
- e. Melakukan pengisian kekosongan pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

Penunjukan Plt Kepala Daerah ditujukan untuk menggantikan jabatan Kepala Daerah yang sedang berhalangan dalam menjalankan tugasnya agar roda pemerintahan daerah tetap berjalan dengan baik. Oleh sebab itu, kewenangan yang dimiliki seorang Plt Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama dengan Kepala Daerah defenitif yaitu dalam hal mengambil tindakan baik itu dalam bentuk keputusan atau kebijakan yang bersifat strategis pada saat menjalankan roda pemerintahan daerah.

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

- a. Melakukan mutasi pegawai
- b. Membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/ atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya.
- c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya.
- d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.
- e. Membahas dan Menandatangani Perda.

Mengingat kedudukan Plt Kepala Daerah hanya sebagai pejabat sementara, Plt Kepala daerah harus memperhatikan ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan pada pasal 52 ditentukan 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi agar suatu keputusan yang dikeluarkan dapat dinyatakan sah, yaitu:

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

Dari ketentuan pasal 52 tersebut dapat dipahami bahwa Plt Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan keputusan seperti halnya Kepala Daerah karena bukan pejabat yang berwenang. Sehingga harus

mengikuti prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai syarat sahnya keputusan yang akan dikeluarkan.

Untuk memastikan agar tetap berjalannya roda Pemerintahan Daerah oleh Plt Kepala Daerah, Mendagri mengeluarkan Permendagri 1/2018 perubahan atas Permendagri 74/2016 Pasal 9 ayat (1) yaitu mengenai tugas dan kewenangan yang dapat dijalankan Plt Kepala Daerah. Permendagri ini menjelaskan mengenai kewenangan yang dapat dijalankan oleh Plt Kepala Daerah baik itu tindakan atau kebijakan strategis, tetapi beberapa kewenangan tersebut tidak serta merta dapat dilakukan oleh Plt Kepala Daerah seperti melakukan pengisian jabatan dan mengenai pembahasan serta menandatangani Perda setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Mendagri.

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

## **PENUTUP**

Kewenangan Plt Kepala Daerah menurut Hukum Administrasi Negara bersumber dari kewenangan mandat, dimana kewenangan Plt Kepala Daerah hanya sebatas menjalankan kewenangan berupa kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Kepala Daerah defenitif dalam Pemerintahan Daerah karena kedudukannya hanya sebagai pejabat sementara yang menggantikan kekosongan Kepala Daerah. Plt Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang memiliki dampak hukum terhadap organisasi Pemerintahan Daerah, kepegawaian, perijinan, alokasi anggaran, serta kebijakan strategis lainnya sebelum berkoordinasi dan memperoleh persetujuan tertulis dari Mendagri sebagai pejabat yang mengangkat Plt Kepala Daerah. Terkait dengan kewenangan Plt Kepala Daerah sampai dengan saat ini belum ada aturan khusus yang mengatur tentang kewenangan Plt Kepala Daerah yang juga memuat hak dan kewajiban yang dapat dilaksanakan dalam pelaksanaan tugas Plt Kepala Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Deliarnoor, Nandang Alamsah. Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015.
- Eka N.A.M Sihombing, Eksistensi Paralegal dalam Pemberian Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin (The Existence of Paralegals in Providing Legal Aid to the Poor), *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol. 6, No. 1, June (2019).
- Gadjong, Agussalim Andi. 2007. *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- HR Ridwan. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kaloh, J. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kurnia, Fabian Riza, dkk. Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana, *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Volume 11, Nomor. 2, 2019.
- Marwi, Akhmad. "Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", *Jurnal IUS*, Volume 4, Nomor 3, Desember 2016.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Triwahyuni, Dewi, dkk. Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Administrasi Negara*, Volume 3, Nomor 2, Januari - April.
- Yanto, Puji, dkk. Analisis Yuridis Kewenangan Pelaksana Tugas Gubernur Menurut Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Novum* 4, 56-61, 2017.
- Yasin, Muhammad. Bahasa Hukum: 'Pelaksana Tugas', 'Pelaksana harian', dan 'Pejabat',  
<https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt56fcad31a33f9/bahasa-hukum-pelaksana-tugas-pelaksana-harian-dan-pejabat> diakses tanggal 20 Maret 2020.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara.

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.

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Kepegawaian.