

**LAPORAN AKHIR  
SKEMA PENELITIAN KEBIJAKAN  
JURUSAN HUKUM FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUKUM**



**KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH**

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

**TIM PENGUSUL**

<b>Dr. Hananto Widodo, S.H., M.H.</b>	<b>(0003067407)</b>
<b>Elisabeth Septin Puspoayu, S.H., M.H</b>	<b>(0017098801)</b>
<b>Intan Lovisonnya, SH., MH</b>	<b>(0007109010)</b>
<b>Dr. Bachrul Amiq, SH., MH</b>	<b>(0721047102)</b>
<b>Fridina Tiara Khanza</b>	<b>(20040704171)</b>
<b>Madaniyah Anugrah Murti</b>	<b>(20040704045)</b>

**UNIVERSITAS NEGERI SURABAYA**

**NOVEMBER 2022**

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul : Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Bidang Ilmu : Ilmu Hukum

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Dr. Hananto Widodo, S.H., M.H.

b. NIDN : 0003067407

c. Perguruan Tinggi : Universitas Negeri Surabaya

d. Nomor HP : +62 813-3134-3093

e. Alamat email : [hanantowidodo@unesa.ac.id](mailto:hanantowidodo@unesa.ac.id)

Anggota Peneliti (1)

Nama Lengkap : Elisabeth Septin Puspoayu, S.H., M.H.

NIDN : 0017098801

Anggota Peneliti (2)

Nama Lengkap : Intan Lovisonnya, S.H., M.H

NIDN : 0007109010

Anggota Peneliti (3)

Nama Lengkap : Dr. Bachrul Amiq, SH. MH

NIDN : 0721047102

Mahasiswa yang terlibat : Fridina Tiara Khanza (20040704171)  
Madaniyah Anugrah Murti (20040704045)

Perguruan Tinggi : Universitas Negeri Surabaya

Biaya Tahun Berjalan : Diusulkan ke LPPM Rp. 15.000.000,-  
Surabaya, 15 Nov 2022



Mengetahui, Dekan FISH  
Prof. Dr. Muhammad Turhan Yani, MA  
NIP. 197703012002121003

Ketua Peneliti,

Dr. Hananto Widodo, SH., MH  
NIP. 197406032005011001

Menyetujui, Ketua LPPM Unesa



Prof. Dr. Darri, M.Hum  
NIP. 196509261990022001

## **KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH**

### **RINGKASAN**

Kepala daerah mempunyai tugas memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintah umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Betapa penting dan luasnya tugas seorang kepala daerah. Pengangkatan seorang Kepala Daerah haruslah dipertimbangkan dengan seksama, sehingga memenuhi persyaratan untuk kedua fungsi itu. Sebagai Kepala Wilayah, ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh Pemerintah. Dan sebagai Kepala Daerah Otonom, ia perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya.

**Kata Kunci:** kewenangan, penjabat kepala daerah, kepegawaian

## **PRAKATA**

Berkat rahmat Tuhan yang Maha Esa, Laporan penelitian dana fakultas Ilmu Sosial dan Hukum dengan judul Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah selesai disusun. Laporan ini berisihasil dari penelitian yang dilakukan peneliti secara komperhensif. Peneliti menyadari bahwa penelitian ini berjalan atas dukungan berbagai pihak. Kali ini peneliti menyampaikan terima kasih kepada:

- A. Prof. Dr. Nurhasan, M.Kes selaku Rektor Universitas Negeri Surabaya
- B. Prof. M.Turhan Yani, M.A selaku dekan fakultas ilmu sosial dan hukum
- C. Dr. Anam Miftakhul Huda, S.Kom., M.I.Kom sebagai Reviewer 1
- D. Dr. Bambang Sigit Widodo, M.Pd sebagai Reviewer 2

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa dalam melakukan penelitian ini masih banyak terdapat kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penelitian ini. Untuk itu, peneliti mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan penulisan laporan penelitian ini.

Surabaya, 10 November 2022  
Ketua Peneliti,

Dr. Hananto Widodo, S.H., M.H

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN PENELITIAN	2
RINGKASAN	3
PRAKATA	4
DAFTAR ISI	5
DAFTAR LAMPIRAN	6
BAB 1 PENDAHULUAN	7
1. Latar Belakang	7
2. Rumusan Masalah	13
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	14
BAB 3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	18
BAB 4 METODE PENELITIAN	19
BAB 5 HASIL DAN PEMBAHASAN	23
BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN	51
DAFTAR PUSTAKA	52
LAMPIRAN	53

## **DAFTAR LAMPIRAN**

Rencana Anggaran Biaya .....	53
Jadwal .....	54
Daftar Luaran dan Target .....	55

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.<sup>1</sup> Kewenangan Kepala Daerah berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah (eksekutif), kebijakan membuat dan menetapkan Peraturan Daerah, menyusun dan mengajukan anggaran pendapatan belanja daerah, serta pengawasan dan penegakan hukum dalam rangka kelancaran tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya sudah berjalan dengan baik dan lancar namun dalam rangka menuju pelayanan publik yang prima dan profesional maka masih tetap perlu mengupayakan peningkatan mutu yang berkesinambungan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Penggunaan wewenang pemerintah dalam menjalankan peran, fungsi, dan tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Hal ini penting dilakukan agar dalam setiap tindakan atau perbuatan pemerintah tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, melanggar hukum baik formal dan materil dalam arti luas, maupun perbuatan sewenang-wenang.<sup>2</sup> Pada dasarnya, wewenang pejabat publik adalah kemampuan untuk mengambil tindakan hukum tertentu serta hak dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dan menuntut pihak lain untuk mengambil tindakan tertentu.

Dalam prinsip legalitas tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Setelah masa pemerintahan Orde Baru berakhir, lahir penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi daerah dengan mengedepankan peningkatan efisiensi dan efektifitas pemerintahan serta perbaikan kualitas pelayanan kepada masyarakat agar sejalan dengan semangat reformasi pemerintah. Prinsip otonomi daerah merupakan suatu upaya mewujudkan negara yang demokratis melalui keterlibatan masyarakat yang partisipatif terhadap semua aspek

---

<sup>1</sup> Pasal 3, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

<sup>2</sup> Aminuddin Ilmar, hlm. 118-120.

<sup>3</sup> Ridwan HR, hlm. 101.

pembangunan daerah, termasuk dalam menentukan sendiri pemimpin daerah yang akan bertanggung jawab atas kemajuan daerah melalui pemilihan pemimpin daerah (Pilkada). Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tercantum dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 telah mengamanatkan bahwasannya: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*. Ketentuan tersebut hanya mengisyaratkan bahwa kepala pemerintahan daerah termasuk di dalamnya Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, namun tidak secara khusus harus dipilih langsung oleh rakyat.

Landasan hukum pemerintah dalam menyelenggarakan proses pemilihan kepala daerah yang demokratis dan dipilih secara langsung oleh rakyat kemudian diatur dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 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, yang secara tegas dinyatakan bahwa: Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan hari rabu tanggal 14 februari 2024 sebagai hari dilaksanakannya pemungutan suara pemilihan umum serentak pada tahun 2024. Pemilu serentak dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Sementara itu, untuk pemilihan kepala daerah baik pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota, serentak akan digelar pada hari Rabu tanggal 27 November 2024. Pemisahan pemilu serentak dan pilkada serentak wajar dilakukan, sebab antara pemilu dan pilkada merupakan dua hal yang berbeda. Secara konstitusional, Pilkada tidak masuk dalam rezim pemilu. Berbeda dengan pemilihan Presiden, anggota DPR, anggota DPD dan anggota DPRD yang secara konstitusional masuk dalam rezim pemilu. Dengan demikian, walaupun antara pemilu dan pemilihan



sama-sama dilakukan secara serentak, tetapi antara pemilu dan pemilihan secara waktu dilakukan secara terpisah. Pemilu dan pemilihan yang dilakukan secara serentak, meski dengan waktu yang terpisah memiliki implikasi hukum yang tidak mudah. Implikasi ini membawa pada isu hukum yang menjadi wacana di kalangan para ahli, khususnya ahli hukum tata negara. Desain pemilu serentak membawa isu hukum, berupa *Presidential Threshold* atau ambang batas pencalonan Presiden dan/Wakil Presiden. Perdebatan terkait *Presidential Threshold* ini seringkali mengemuka, karena bagi ahli yang mengkritik penetapan ambang batas pencalonan Presiden tidak linier dengan desain pemilu serentak. Tolok ukur yang digunakan untuk menentukan suara dan kursi perolehan di parlemen dianggap tidak rasional. Seharusnya penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan/Wakil Presiden ditentukan berdasarkan hasil pemilu legislative pada periode yang sama. Namun, dengan desain pemilu serentak tentu penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan/Wakil Presiden tidak bisa menggunakan hasil pemilu legislatif pada periode yang sama, sebab antara pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan/Wakil Presiden dilakukan secara bersama-sama. Oleh karena itu, sangat masuk akal ketika sebagian para ahli menuntut agar penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan/Wakil Presiden dalam pemilu serentak ini adalah 0 %.

Argumentasi dari para ahli ini tidak sejalan dengan kehendak para pembentuk undang-undang. Dalam Pasal 222 undang-undang No. 7 Tahun 2017 menyatakan “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya. Berdasarkan Pasal 222 ini maka penentuan ambang batas pencalonan Presiden dan/Wakil Presiden dalam Pemilu Presiden/Wakil Presiden ditentukan berdasarkan pada pemilu legislatif periode sebelumnya.

Pemilihan Kepala Daerah yang juga didesain secara serentak juga menyisakan problem hukum yang tidak mudah. Desain pemilihan Kepala Daerah serentak pada akhirnya akan dilakukan secara serentak di tahun 2024. Model pemilihan Kepala Daerah secara serentak ini dilakukan secara bertahap dan dimulai pada tahun 2015. Model ini digunakan karena jumlah kontestasi pemilihan kepala daerah di Indonesia cukup banyak. Paling tidak pemilihan gubernur di 33 provinsi dan ratusan pemilihan

Bupati/Walikota. Dengan demikian, pemilihan Kepala Daerah secara serentak di seluruh Indonesia baru bisa dilakukan pada tahun 2024. Alasan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak didasarkan pada dua hal. Pertama, karena pemilihan umum juga dilaksanakan secara serentak. Kedua, karena dengan desain pemilihan secara serentak, maka bisa menghemat anggaran. Dengan adanya model Pemilihan Kepala Daerah secara serentak ini, maka akan memiliki implikasi hukum, khususnya di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi. Paling tidak ada beberapa kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023. Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo dan Gubernur DKI Anies Baswedan akan mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022. Gubernur Jawa Timur Khofifah Indar Parawansa akan mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2023. Pemilihan Kepala Daerah yang dirancang secara serentak dilaksanakan pada tahun 2024 memiliki konsekuensi yakni banyak kepala daerah yang mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023. Oleh karena itu, dalam rentang waktu 2022-2024 dan 2023-2024 telah terjadi kekosongan kursi Kepala Daerah. Undang-undang No. 10 Tahun 2016 telah memberi solusi dalam mengisi kekosongan kursi Kepala Daerah.

Pasal 201 undang-undang No. 10 Tahun 2016 menyatakan

- (1) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015.
- (2) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 2017.
- (3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022.
- (4) Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018.
- (5) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023.
- (6) Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020.
- (7) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024.
- (8) Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat

(5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

(10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang No. 10 Tahun 2016 memang telah memberikan solusi terkait kekosongan jabatan Kepala Daerah yang akan diisi oleh Penjabat Kepala Daerah. Syarat untuk menjadi Kepala Daerah juga telah diatur dalam undang-undang ini, yakni bagi penjabat Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Namun demikian, terkait dengan kewenangan dari penjabat Kepala Daerah hingga kini belum juga ada peraturan pelaksanaannya baik itu berupa Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri. Dalam undang-undang No. 10 Tahun 2016 juga tidak ditemukan delegasi pengaturan terkait dengan kewenangan penjabat kepala daerah. Hukum positif memang telah mengatur terkait batasan kewenangan penjabat kepala daerah. Pengaturan terkait batasan kewenangan penjabat kepala daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008. Pasal 132 A PP No. 49 Tahun 2008 melarang penjabat kepala daerah untuk :

- 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

Larangan di atas dapat disimpangi jika mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri bisa keluar jika penjabat kepala daerah mengajukan permohonan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri dengan alasan yang dapat diterima oleh Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam

Negeri akan menyetujui permohonan dari pejabat kepala daerah. PP No. 49 Tahun 2008 tentang perubahan ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil daerah ini sudah tidak bisa dijadikan dasar hukum bagi pejabat kepala daerah yang mengisi kekosongan kepala daerah di tahun 2022 dan 2023. Paling tidak ada dua alasan kenapa PP No. 49 Tahun 2008 tidak dapat dijadikan dasar hukum bagi pejabat kepala daerah yang mengisi kekosongan kepala daerah di tahun 2022 dan 2023. Alasan tersebut adalah sebagai berikut :

1. PP No. 49 tahun 2008 merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. PP No. 49 Tahun 2008 ini memang belum dicabut sehingga PP ini secara yuridis tetap berlaku, tetapi secara materi muatan tidak ada relevansi antara PP ini dengan kewenangan pejabat kepala daerah menurut undang-undang No. 10 Tahun 2016.
2. Terdapat perbedaan konteks antara pejabat kepala daerah yang dimaksud dalam undang-undang No. 10 Tahun 2016 dan PP No. 49 Tahun 2008. Pejabat kepala daerah menurut undang-undang No. 10 Tahun 2016 adalah pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan karena Kepala Daerah sudah habis masa jabatannya. Sementara itu, pejabat kepala daerah menurut PP No. 49 Tahun 2008 adalah pejabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan karena kepala daerah mengundurkan diri.

Unsur utama dalam negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas mengandung pengertian bahwa semua tindak pemerintah harus ada dasar hukumnya. Dengan demikian, jika tidak ada dasar hukumnya, maka semua tindakan yang dilakukan oleh pejabat kepala daerah menjadi tidak sah. Asas legalitas bertujuan adalah untuk mencapai kepastian hukum. Dengan tidak adanya pengaturan tentang kewenangan pejabat kepala daerah, maka tidak ada kepastian hukum dalam hal kewenangan pejabat kepala daerah. Kewenangan pejabat kepala daerah tentu tidak bisa disamakan begitu saja dengan kewenangan kepala daerah secara definitif. Sumber legitimasi antara pejabat kepala daerah dan kepala daerah sama sekali berbeda. Sumber legitimasi pejabat kepala daerah berasal dari pengangkatan, sedangkan sumber legitimasi kepala daerah berasal dari mandat demokratik rakyat. Dengan adanya pengaturan tentang kedudukan pejabat kepala daerah dalam undang-undang

No. 10 Tahun 2016, tetapi tidak ada peraturan pelaksana terkait kewenangan pejabat kepala daerah, maka problematik hukum yang muncul dalam penelitian ini adalah tentang ketidaklengkapan norma hukum. Berdasarkan pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kewenangan pejabat kepala daerah menurut Undang Undang no.10 tahun 2016?
2. Apa implikasi hukum dari kewenangan pejabat kepala daerah?

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris.<sup>4</sup> *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 publik).<sup>5</sup> Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Budiardjo, menyatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*) sehingga yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.<sup>6</sup> Sementara itu, pengertian kewenangan menurut H.D. Stoud sebagaimana dikutip oleh Fachruddin, yaitu keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>7</sup> Menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, di dalam suatu kewenangan terkandung hak dan kewajiban sebagai berikut:<sup>8</sup>

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, hlm. 6.

<sup>5</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Jakarta, 2010, hlm. 65.

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 64.

<sup>7</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 40.

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 99.

<sup>9</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, hlm. 111.

Lebih jauh, H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt dalam Ridwan HR kemudian mendefinisikan atribusi, delegasi, dan mandat sebagai berikut:<sup>10</sup>

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

Sementara itu, definisi kewenangan kemudian juga telah diatur dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa: “*Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik*”. Penggunaan wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan peran, fungsi serta tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Hal ini penting dilakukan agar dalam tindakan atau perbuatan pemerintahan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) baik formal maupun materiil dalam arti luas, dan perbuatan sewenang-wenang. Pembatasan terhadap penggunaan wewenang tersebut memberikan ruang lingkup terhadap legalitas tindakan atau perbuatan pemerintahan yang meliputi wewenang, prosedur, dan substansi.<sup>11</sup>

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*). Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum belanda, karena ke-dua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum

---

<sup>10</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 102.

<sup>11</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 118-120.

publik dan konsep hukum privat sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja.<sup>12</sup>

## B. Pejabat Kepala Daerah

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya.<sup>13</sup>

Menurut Bagir Manan, pengertian jabatan adalah sebagai berikut:<sup>14</sup>

Lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.

Jabatan dan pejabat tidak dapat dipisahkan. Jabatan tanpa pejabat tidak dapat berbuat apa-apa, tanpa adanya jabatan maka tidak akan ada pejabat. Pejabat inilah yang menjadikan jabatan menjadi hidup. Walaupun kenyataannya suatu keputusan ditandatangani pejabat, tetapi secara hukum jabatanlah yang menandatangani keputusan tersebut.<sup>15</sup> Menurut Harun Alrasid, pejabat memiliki tiga pengertian, yaitu:<sup>16</sup>

- a) pejabat digunakan untuk menyebut seseorang yang memegang suatu jabatan secara tetap;
- b) pejabat digunakan untuk menyebut seseorang yang untuk sementara waktu mewakili pejabat lain yang berhalangan melaksanakan tugasnya;
- c) pejabat digunakan untuk menyebut seseorang yang untuk sementara waktu mengisi suatu jabatan yang sedang lowong sampai ditentukannya pejabat yang tetap. Misalnya kepala dinas atau badan provinsi yang ditunjuk oleh gubernur untuk mengisi jabatan bupati/ wali kota untuk menunggu pejabat bupati/ wali kota yang tetap berdasarkan hasil pemilihan umum kepala daerah.

Pejabat atau organ adalah fungsionaris jabatan, yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan yang melekat pada jabatan.<sup>17</sup> Sementara itu, pejabat menurut Utrecht adalah manusia atau badan hukum yang merupakan perwakilan dari jabatan yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan.<sup>18</sup> Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh

<sup>12</sup> H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2011, hlm. 56-57.

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.8.

<sup>14</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit*, hlm. 78.

<sup>15</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 92.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

<sup>17</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 33.

<sup>18</sup> E. Utrecht, dan Moh Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1989, hlm. 145.



jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya.<sup>19</sup> Jabatan bersifat permanen (tetap), sementara pemegang jabatan atau pemangku jabatan / pejabat (*ambtsdrager*) dapat datang silih berganti.

---

<sup>19</sup> Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 27.

## **BAB 3**

### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

#### **A. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini memiliki tujuan:

1. Memahami Bagaimana kewenangan pejabat kepala daerah menurut Undang Undang no.10 tahun 2016 ;
2. Mengetahui implikasi hukum dari kewenangan pejabat kepala daerah

#### **B. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian terdiri atas:

1. Secara akademis
2. Manfaat penelitian ini secara akademis, yaitu:
  - i. Pengembangan keilmuan hukum, terutama Hukum Tata Negara maupun Sosiologi Hukum;
  - ii. Sebagai bahan referensi dalam penelitian berikutnya
3. Secara praktis
4. Penelitian ini secara praktis dapat mengidentifikasi kewenangan pejabat kepala daerah menurut Undang Undang no.10 tahun 2016 sehingga dapat menjadi bahan evaluasi bagi penyelenggara pemerintahan.

## BAB 4

### METODE PENELITIAN

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki:<sup>28</sup>

“...Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-how* penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.”

Dalam penelitian ini isu hukum yang dihadapi dan hendak dianalisis adalah masalah kewenangan pejabat kepala daerah menurut UU no 10 tahun 2016 dan implikasi hukum dari kewenangan pejabat kepala daerah. Sumber legitimasi antara pejabat kepala daerah dan kepala daerah sama sekali berbeda. Sumber legitimasi pejabat kepala daerah berasal dari pengangkatan, sedangkan sumber legitimasi kepala daerah berasal dari mandat demokratik rakyat. Dengan adanya pengaturan tentang kedudukan pejabat kepala daerah dalam undang-undang No. 10 Tahun 2016, tetapi tidak ada peraturan pelaksana terkait kewenangan pejabat kepala daerah, maka problematik hukum yang muncul dalam penelitian ini adalah tentang ketidaklengkapan norma hukum.

#### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>20</sup> Pendekatan Undang-undang dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum yang hendak diteliti. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis keserasian (harmonisasi) UU secara horizontal, dan keselarasan (sinkronisasi) UU secara vertikal terhadap UUD. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Berdasarkan pandangan dan doktrin amat mungkin ditemukan gagasan dan ide yang melahirkan pengertian, konsep, asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang hendak dikaji. Pemahaman yang baik atas pandangan dan doktrin-doktrin hukum itu, digunakan sebagai sandaran bagi peneliti untuk membangun

---

<sup>20</sup> H. Salim, HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2019, hlm. 18

argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.

---

## **a. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan penelitian pada penelitian hukum ini diperoleh dari bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum itu terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Ada juga yang menyebut bahan hukum primer sebagai bahan hukum autoritatif; sedangkan bahan sekunder dikenal sebagai bahan hukum non-authoritatif.

### **i. Bahan Hukum Primer ;**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya bahan hukum dibuat oleh orang yang mempunyai otoritas untuk menyatakan kebenaran hukum suatu masalah. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan UU atau putusan hakim. Dalam penelitian ini, semua bahan hukum diatas akan digunakan.

### **ii. Bahan Hukum Sekunder ;**

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah semua publikasi tentang hukum, meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum dan anotasi putusan pengadilan.

## **b. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara menginventarisasi peraturan perundangan, lalu dikelompokkan secara hirarkinya. Sedangkan pengumpulan bahan hukum primer berupa risalah pembuatan dan pembahasan peraturan perundangan dan putusan hakim dilakukan dengan cara studidokumentasi. Pengumpulan bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks, kamus dan jurnal hukum yang relevan dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya bahan-bahan hukum itu diinventarisasi dan diklasifikasi sesuai dengan permasalahan yang hendak dibahas dan dianalisis.

## **c. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang terkumpul, selanjutnya dianalisis. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah analisis deskriptif. Analisis deskriptif diawali dengan mengelompokkan data dan informasi yang sama menurut sub aspek. Selanjutnya dilakukan interpretasi untuk memberi makna atas sub aspek dan kaitannya satu sama lain. Tahap berikutnya adalah menginterpretasi dan atau menganalisis seluruh aspek untuk memahami secara induktif makna hubungan antar aspek yang menjadi masalah pokok

penelitian mendapatkan gambaran utuh, bahkan dapat juga dipakai sebagai dasar untuk menentukan langkah-langkah lanjutan dalam penelitian berikutnya.

## **BAB 5**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG UNDANG NO.10 TAHUN 2016**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan tanggal 14 Februari 2024 sebagai hari pemungutan suara pemilihan umum serentak dan 27 November 2024 sebagai hari pemungutan suara pemilihan kepala daerah serentak. Penetapan itu bukan tidak ada problem dari aspek hukum dan implementasinya. Dalam konteks pemilu, yang menjadi perdebatan klasik adalah terkait tetap diurnya ambang batas pengajuan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden atau yang lebih dikenal dengan istilah *Presidential Threshold* (PT). Pengaturan terkait PT ini mengundang perdebatan, karena pengaturan PT ini diletakkan dalam sistem pemilu secara serentak, di mana Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden dan Pemilihan Umum Legislatif dilakukan secara bersama-sama. Secara logika, jika pemilu dilakukan secara serentak, maka parameter dari kursi atau suara legislatif tidak mungkin untuk bisa ditentukan, karena pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden dilakukan secara bersamaan.

Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 yang mengatur mengenai PT ini telah beberapa kali diajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi, tapi semuanya ditolak dan tidak dapat diterima. Pemilihan Kepala Daerah serentak juga menuai masalah seperti pemilihan umum serentak, meski dengan problem yang berbeda. Problem pemilihan kepala daerah serentak muncul ketika banyak kepala daerah yang harus selesai masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, sedangkan pemilihan kepala daerah serentak baru dilakukan pada tahun 2024. Dengan demikian, akan terjadi kekosongan kekuasaan di level daerah dalam kurun waktu 2022-2024.

Undang-undang No. 10 Tahun 2016 telah memberikan solusi terkait kekosongan jabatan yang telah ditinggalkan oleh kepala daerah, baik itu Gubernur, Bupati maupun Walikota. Pasal 201 ayat (10) undang-undang tersebut menyatakan “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Sementara itu Pasal 201 ayat (11) menyatakan “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota,

diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan tentang pengangkatan pejabat kepala daerah mengundang polemik di kalangan pakar. Polemik ini didasarkan pada pengangkatan jabatan kepala daerah yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis. Secara konstitusional pengangkatan pejabat Kepala Daerah untuk mengisi jabatan kepala daerah yang telah ditinggalkan oleh Kepala Daerah sebelumnya bukan merupakan solusi yang baik, karena pengangkatan pejabat Kepala Daerah ini tidak melalui proses yang demokratis. Oleh beberapa pihak, Pasal 201 undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 ini diuji ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 menolak permohonan permohonan untuk seluruhnya.

Persoalan lainnya dari pengisian pejabat Kepala Daerah adalah terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat Kepala Daerah. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tidak mengatur mengenai kewenangan pejabat Kepala Daerah. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan pejabat Kepala Daerah adalah 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. Pasal 132 A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 menyatakan :

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

1. Melakukan mutasi pegawai;
2. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan ketentuan



Pasal 132 A ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, maka kewenangan pejabat Kepala Daerah adalah kewenangan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 25 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dikurangi larangan yang diatur dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Pasal 25 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan : Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang :

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Mengajukan rancangan Perda;
3. Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan pejabat Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 sama dengan kewenangan Kepala Daerah tetapi dibatasi oleh larangan yang diatur dalam Pasal 132 A. Kewenangan pejabat Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tidak bisa dijadikan dasar terhadap kewenangan pejabat Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 201 undang-undang Nomor 10 Tahun 2016.

Paling tidak ada dua alasan kenapa pembatasan kewenangan pejabat Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tidak bisa dijadikan rujukan bagi pejabat Kepala Daerah sekarang. Pertama, Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 secara hierarki merujuk pada undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukumnya. Kedua, Pasal 132 A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 mengatur mengenai larangan pejabat Kepala Daerah dalam konteks untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri sebagai kepala daerah untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah. Sementara itu, pejabat Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 201 undang-undang nomor 10 Tahun 2016 mengatur mengenai pengisian pejabat Kepala Daerah, karena Kepala Daerah selesai masa jabatannya. Dalam kepustakaan hukum administrasi, dikenal beberapa istilah yang kelihatannya sama tapi sebenarnya memiliki makna yang berbeda. Istilah tersebut adalah Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, Pejabat dan Pejabat

Sementara. Seringkali ada pihak yang menggunakan istilah-istilah tersebut secara sembarangan tanpa paham mengenai arti dari istilah yang digunakan tersebut. Perbedaan antara keempat istilah tersebut penting, agar penggunaan antar keempat istilah tersebut menjadi lebih jelas.

Pelaksana Tugas (PLT) adalah pejabat yang menempati kedudukan jabatan sementara karena pejabat definitif yang menempati jabatan itu berhalangan tetap. Misalnya jika di lingkungan perguruan tinggi terdapat dekan yang meninggal dunia, maka Rektor menunjuk seorang pejabat lain untuk menempati jabatan Dekan sampai ada orang yang menggantikan posisi Dekan tersebut secara definitive. Sementara itu, Pelaksana harian (PLH) hampir mirip dengan Pelaksana Tugas (PLT) tapi yang membedakannya adalah kalau Pelaksana Harian (PLH) menggantikan pejabat yang berhalangan sementara, misalnya sakit atau naik haji.<sup>21</sup>

Penjabat, yaitu pejabat sementara di mana pejabat yang ditunjuk tersebut masih satu tingkat di bawah level jabatan pejabat yang berhalangan tetap. Sementara itu Pejabat sementara adalah pejabat yang ditunjuk sebagai pejabat sementara di mana pejabat yang ditunjuk tersebut masih dua tingkat di bawah level jabatan pejabat yang telah berhalangan tetap.<sup>22</sup> Meskipun terdapat perbedaan dari keempat istilah di atas, tetapi keempat istilah itu memiliki satu kesamaan, yakni bahwa baik Pelaksana Tugas, Pelaksanaan Harian, Penjabat dan Pejabat sama-sama dirancang untuk menduduki jabatan untuk sementara waktu. Pilihan istilah penjabat Kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 201 undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentu memiliki konsekuensi secara konsep hukum. Lahirnya konsep penjabat Kepala Daerah untuk mengantisipasi kekosongan hukum sebagai konsekuensi dari dihelatnya pemilihan Kepala Daerah secara serentak pada tahun 2024. Pengangkatan penjabat Kepala Daerah ini tidak menjadi masalah ketika rentang waktu antara pengangkatan penjabat Kepala Daerah dan pelantikan Kepala Daerah terpilih tidak begitu lama. Persoalan muncul ketika rentang waktu antara pengangkatan penjabat Kepala Daerah dan pelantikan Kepala Daerah terpilih lebih dari satu tahun. Penjabat Kepala Daerah menjadi persoalan ketika diukur secara yuridis berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalau dilihat pada Pasal 201 undang-undang Nomor 10

---

<sup>21</sup>Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Deepublish, 2018, hlm 152-153

<sup>22</sup>Ibid, hlm 152

Tahun 2016 secara mekanisme memang sangat berbeda dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar menggunakan mekanisme pemilihan secara demokratis. Mekanisme pemilihan secara demokratis dapat dilakukan melalui dua acara, yakni dipilih oleh rakyat secara langsung dan dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang dapat dilakukan melalui pemilihan secara langsung dan pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena pemilihan Kepala Daerah secara konstitusional tidak masuk dalam rezim pemilihan umum. Antara pemilihan Kepala Daerah dan pemilihan umum diatur dalam Pasal dan Bab yang berbeda. Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 Bab VI, sedangkan pemilihan umum, sedangkan pemilihan umum diatur dalam Pasal 22 E Bab VIIB Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jika pemilihan Kepala Daerah masuk dalam rezim pemilihan umum, maka hanya ada satu mekanisme yang bisa dilakukan untuk memilih Kepala Daerah, yakni dipilih langsung oleh rakyat. Namun demikian, meskipun dimungkinkan dipilih melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tapi ini tetap merupakan pembatasan konstitusional yang cukup ketat. Artinya, pembentuk undang-undang tidak bisa mengatur selain dua mekanisme di atas. Ironisnya, Mahkamah Konstitusi justru menguatkan Pasal 201 undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 dengan menolak permohonan pemohon yang mempermasalahkan Pasal 201 dengan alasan Pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi menyatakan penunjukan pejabat Kepala Daerah sudah sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XX/2022, Mahkamah menyatakan agar dipertimbangkan untuk mengeluarkan Peraturan Pelaksana sehingga terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat Kepala Daerah ini tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Meskipun perdebatan mengenai mekanisme pengangkatan Kepala Daerah ini telah selesai dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi ini, tetapi secara teori persoalan mengenai pengangkatan pejabat Kepala Daerah ini masih bisa diperdebatkan.

Persoalan mekanisme pengangkatan pejabat Kepala Daerah memiliki dampak yang cukup serius bukan hanya pada konteks demokrasi saja, tetapi juga berdampak pada kewenangan dari pejabat Kepala Daerah tersebut. Terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara kewenangan antara pejabat Kepala Daerah

dan Kepala Daerah jika mekanisme pemilihan Kepala Daerah tidak sesuai dengan prinsip demokrasi. Pengangkatan pejabat Kepala Daerah secara demokratis tidak bisa hanya dimaknai Pemerintah hanya mengumumkan nama-nama calon Pejabat Kepala Daerah kepada publik untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.

Pasal 201 ayat (9) undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 menyatakan “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.” Sementara itu, ayat (11) menyatakan Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Frasa yang digunakan dalam Pasal 201 ayat (9) dan (11) ini menggunakan adalah frasa pengangkatan bukan frasa pemilihan, sehingga secara yuridis memiliki makna yang berbeda.

Kewenangan pejabat Kepala Daerah yang pengisian jabatannya melalui proses pengangkatan dan kewenangan Kepala Daerah yang pengisian jabatannya melalui proses pemilihan tentu menjadi berbeda. Untuk melihat perbedaan kewenangan antara pejabat Kepala Daerah dan Kepala Daerah, maka harus melihat dari aspek sumber wewenang atau cara memperoleh wewenang. Dalam teori hukum administrasi terdapat 3 cara memperoleh wewenang, yakni melalui cara atribusi, delegasi dan mandate.

Indroharto sebagaimana dikutip oleh Ridwan,<sup>23</sup> mengatakan bahwa atribusi merupakan pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sumber kewenangan atribusi langsung bersumber pada peraturan perundang-undangan. Contoh dari kewenangan atribusi adalah Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Dengan demikian, kewenangan Dewan Perwakilan

---

<sup>23</sup> Ridwan, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2011, hlm 101

Rakyat dalam membentuk undang-undang langsung bersumber pada Undang-Undang Dasar. Berbeda dengan atribusi, pengertian delegasi dan mandat bukan merupakan kewenangan asli atau kewenangan yang langsung bersumber pada peraturan perundang-undangan, tetapi kewenangan yang perolehannya berdasarkan pada pelimpahan. Delegasi adalah penyerahan wewenang kepada pihak lain dan tanggungjawab ada pada penerima delegasi. Sementara itu, mandat merupakan penyerahan wewenang kepada lain tetapi tanggung jawab ada pada pemberi mandat. Unsur-unsur delegasi adalah sebagai berikut :

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan secara langsung, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan delegasi; Kewajiban memberi keterangan, artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan tersebut;
4. Peraturan kebijakan (*beleids-regels*), artinya delegans memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>24</sup>

Unsur-unsur mandate adalah sebagai berikut :

1. Mandat hanya diberikan oleh pejabat yang berwenang;
2. Mandat tidak membawa konsekuensi bagi penerima mandat (*mandataris*) bertanggungjawab kepada pihak III, namun dapat diwajibkan memberikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan pemberi mandate. Tanggung jawab pihak III dalam kaitannya dengan tugas *mandataris* tetap berada pada pemberi kuasa (*mandant*);
3. Konsekuensi teknis administrative, seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (*mandant*). Sedang seorang pemberi delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri;

Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak III, hanya atas ijin dari pemberi kuasa.<sup>25</sup>

Dari unsur-unsur delegasi dan mandate, maka dapat dilihat perbedaannya pada table

---

<sup>24</sup>Philipus M Hadjon, Tentang Wewenang, *Yuridika*, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des, 1997, hlm 5

<sup>25</sup>Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi Surabaya : Fakultas Pascasarja Universitas Airlangga, 1990 hlm 88-89

di bawah ini :<sup>26</sup>

<b>Delegasi</b>	<b>Mandat</b>
Delegation of authority The authority cannot be exercised on an incidental basis by an organ that has the original	command to execute Authority may at any time be undertaken by the Mandans
There was a transitional responsibility	No switching of Liability
Must be under the Law	Not necessarily under the Law
Must be written	Can be written, can also be orally

Dari beberapa perbedaan antara delegasi dan mandate di atas, perbedaan mendasar antara delegasi dan mandate adalah terletak pada peralihan tanggungjawabnya. Dalam delegasi, terdapat peralihan tanggungjawab, karena dalam delegasi terjadi peralihan wewenang, sedangkan dalam mandate, tidak ada peralihan tanggungjawab, karena tidak ada peralihan mandate. Berdasarkan pada teori sumber wewenang atau cara memperoleh wewenang di atas, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan antara kewenangan Kepala Daerah dan kewenangan pejabat Kepala Daerah. Sumber kewenangan Kepala Daerah adalah atribusi, sedangkan kewenangan pejabat Kepala Daerah adalah delegasi. Logika terkait cara memperoleh wewenang dari Kepala Daerah dan pejabat Kepala Daerah, didasarkan pada konsep pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah dan konsep pengangkatan terhadap pejabat Kepala Daerah.

Dalam pemilihan Kepala Daerah, Kepala Daerah yang berhasil memenangkan kontestasi dan terpilih sebagai Kepala Daerah, maka dia memiliki tanggungjawab penuh untuk melaksanakan program-programnya yang ditawarkan kepada rakyat sehingga rakyat bersedia untuk memilih dirinya. Sementara itu, pejabat Kepala

---

<sup>26</sup>Ahmad Faris Zamakhsyari , Muhamad Adji Rahardian Utama , Jihan Syahida Sulistyanti, Rasyanahla Ghaffar Baharudinsyah , Suci NabillaState Authority and Legal Action: How to Prevent the State Misconduct?, Law Research Review Quarterly (2020), hlm 195

Daerah diangkat, sehingga dia memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya terhadap pejabat atasannya yang telah mengangkatnya. Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi No. 15/PUU-XX/2022 juga mengatakan agar pejabat Kepala Daerah kinerjanya dievaluasi secara berkala, dan apabila kinerja pejabat Kepala Daerah kurang memuaskan, maka pejabat Kepala Daerah tersebut dapat digantikan oleh orang lain.

Kedudukan pejabat Kepala Daerah yang sumber wewenangnya berasal dari delegasi justru menimbulkan kondisi yang dilematis, karena pejabat Kepala Daerah ini dirancang untuk memimpin daerah dalam waktu yang tidak sebentar. Mereka diangkat untuk memimpin daerah antara satu hingga dua tahun. Mahkamah Konstitusi memang menegaskan karena pejabat Kepala Daerah memimpin daerah dalam durasi yang cukup lama, maka idealnya kewenangan yang dimilikinya harus sama dengan Kepala Daerah. Logika dari Mahkamah Konstitusi ada benarnya jika Kepala Daerah yang dimaksud adalah Gubernur. Gubernur memang dirancang bukan hanya untuk melaksanakan fungsi desentralisasi, tetapi juga fungsi dekonsentrasi. Gubernur sebagai pemimpin yang dipilih oleh rakyat, berarti dia menjalankan fungsi desentralisasi, sedangkan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, berarti dia menjalankan fungsi dekonsentrasi.

Menurut undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi (vide Pasal 1 angka 8). Sementara itu, Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah (vide Pasal 1 angka 7). Otonomi daerah sendiri merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, desentralisasi merupakan kewenangan dari pemerintahan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam sisten Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum (vide Pasal 1 angka 9). Jika merujuk pada definisi dekonsentrasi yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 9 undang-undang Nomor 23

tahun 2014, maka sebenarnya ada dasar konstitusional bagi pejabat Gubernur. Rumusan Pasal 1 angka 9 ini berbeda dengan rumusan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan undang-undang sebelumnya. Menurut Pasal 1 angka 8 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Perbedaan konsep dekonsentrasi dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 terletak pada adresatnya. Dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pelimpahan wewenang ditujukan bukan hanya pada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, tetapi juga pada Bupati/Walikota.

Namun demikian, antara undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 juga memiliki kesamaan mengenai konsep dekonsentrasi, yaitu sama-sama menegaskan bahwa gubernur adalah Wakil Pemerintah Pusat. Perubahan konsep dekonsentrasi disebabkan telah terjadi pergeseran konsep otonomi daerah secara paradigmatic dari undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ke undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih berlandaskan sentralistik dibandingkan undang-undang sebelumnya. Oleh karena itu, pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi lebih nampak pada undang-undang nomor 23 Tahun 2014 ini. Dominasi Pemerintah Pusat terhadap daerah memang sangat dimungkinkan demi terjaganya marwah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tetapi bukan berarti dominasi Pemerintah Pusat terhadap daerah ini menghilangkan esensi dari otonomi daerah itu sendiri. Esensi otonomi daerah berbanding lurus dengan konsekuensi pilihan model pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Kelebihan pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini terletak pada legitimasi politiknya. Legitimasi yang diberikan oleh rakyat daerah kepada Kepala Daerah yang dipilihnya itu mengandung konsekuensi bahwa Kepala Daerah harus melaksanakan visi-misi dan program kerjanya yang telah ditawarkannya kepada rakyat yang telah memilihnya itu.

Pejabat Kepala Daerah tentu akan mengalami kesulitan jika harus menerapkan visi-misi dari Kepala Daerah sebelumnya, meskipun Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pejabat Kepala Daerah harus mampu menjalankan rencana pembangunan sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang



Daerah (RPJPD),<sup>27</sup> namun RPJPD itu masih abstrak dan harus dijabarkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD). RPJMD ini merupakan hasil elaborasi dari visi-misi dari Kepala Daerah sebelumnya. Secara konstitusional, karena pemilihan Kepala Daerah ini tidak masuk dalam rezim pemilihan umum, sehingga tidak ada pengaturan secara tegas terkait periode jabatan Kepala Daerah, maka seharusnya tidak masalah jika jabatan Kepala Daerah ini diperpanjang hingga mendekati waktu kontestasi pemilihan Kepala Daerah. Misal diperpanjang menjadi dua tahun. Perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah ini tidak bertentangan dengan konstitusi, karena memang tidak diatur mengenai periodisasi jabatan Kepala Daerah di Undang-Undang Dasar.

Pengaturan terkait periodisasi hanya ada pada jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Dengan demikian, untuk Presiden dan Wakil Presiden masa jabatannya tidak boleh diperpanjang sebab konstitusi telah membatasinya. Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah bertentangan dengan semangat demokrasi sebagaimana diatur dalam konstitusi, karena konstitusi menegaskan jabatan Kepala Daerah harus dipilih secara demokratis. Dengan demikian, seharusnya kewenangan penjabat Kepala Daerah dan Kepala Daerah adalah berbeda. Penjabat Kepala Daerah diangkat oleh atasannya, meskipun melalui seleksi terbuka, tetapi jalur tanggungjawab politiknya tentu akan berbeda dengan jalur tanggungjawab politik Kepala Daerah. Jalur politik penjabat Kepala Daerah kepada atasan yang mengangkatnya, sedangkan Kepala Daerah tanggungjawab politiknya kepada rakyat yang memilihnya.

Terdapat hubungan antara mekanisme pemilihan Kepala Daerah dan kewenangan yang dimilikinya. Jika Kepala Daerah dipilih secara demokratis, khususnya dipilih secara langsung oleh rakyat, maka kewenangan Kepala Daerah adalah atributif. Namun jika mekanismenya melalui pengangkatan oleh pejabat atasannya, meskipun melalui seleksi yang terbuka, maka kewenangannya adalah delegasi. Penjabat Kepala Daerah menurut Pasal 201 ayat (9) dan (10) pengisian jabatannya melalui mekanisme pengangkatan, sehingga seharusnya kewenangan

---

<sup>27</sup> <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18153&menu=2>

penjabat Kepala Daerah adalah delegasi. Oleh karena itu, pejabat Kepala Daerah bisa dievaluasi setiap saat dan kalau dalam kinerjanya menurut atasannya kurang bagus, maka atasannya dapat mengganti dengan pejabat yang baru.

Penjabat Kepala Daerah menjabat dalam waktu yang relatif lama, yakni sekitar satu hingga dua tahun. Oleh karena itu ironis jika pejabat Kepala Daerah memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memang lebih bercorak sentralistik dibanding undang-undang sebelumnya. Hal ini wajar, mengingat Indonesia merupakan Negara Kesatuan sehingga Pemerintah Pusat diperbolehkan untuk melakukan intervensi ke daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun intervensi Pemerintah Pusat ke daerah ini tidak boleh bertentangan dengan esensi otonomi daerah. Esensi otonomi daerah ini sejalan dengan pilihan mekanisme pemilihan Kepala Daerah secara demokratis ini. Jika Kepala Daerah dipilih secara langsung, maka dia memiliki legitimasi politiknya dibanding melalui mekanisme pengangkatan, sehingga akan berdampak pada kewenangannya. Rekomendasi Meskipun melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 dinyatakan bahwa pengangkatan Penjabat Kepala Daerah adalah konstitusional, tetapi putusan ini masih menyisakan perdebatan di kalangan ahli hukum tata negara dan hukum administrasi. Bagaimanapun juga meskipun menggunakan mekanisme seleksi terbuka dalam proses pengangkatannya, tetapi pejabat Kepala Daerah bukan Kepala Daerah, sehingga kewenangannya tidak bisa disamakan dengan kewenangan Kepala Daerah. Oleh karena itu, seharusnya tidak perlu mengangkat pejabat Kepala Daerah, tetapi cukup dengan cara memperpanjang masa jabatan Kepala Daerah. Perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah ini tidak bertentangan dengan konstitusi karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak diatur mengenai masa jabatan Kepala Daerah.

Wakil Ketua Komisi II DPR RI Saan Mustopa meminta Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian mencabut Surat Edaran (SE) yang mengizinkan pejabat (Pj), pelakasa tugas (Plt) dan pejabat sementara (Pjs) kepala daerah memutasi atau memberhentikan Aparatur Sipil Negara (ASN). Adapun hal itu diatur dalam SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ tertanggal 14 September 2022. “Dampak-dampak yang akan kita hadapi terkait surat edaran itu nanti agak susah, karena pejabat ini lama, bukan seperti pejabat sebelumnya yang batas waktunya bulanan

(sebentar),” tutur Saan dalam rapat bersama Kemendagri di Kompleks Parlemen Senayan, Jakarta, Rabu (21/9/2022). Baca juga: Mendagri Izinkan Penjabat Kepala Daerah Lakukan Mutasi Saan menilai, selain masa jabatan, para pejabat sementara itu berjumlah banyak. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari diselenggarakannya Pemilu Serentak 2024. Ia menilai, SE Kemendagri itu juga rawan disalahgunakan oleh para pejabat sementara. “Rawan namanya abuse of power. itu rawan sekali. Maka terkait dengan itu kita coba diskusikan apakah misalnya coba dicabut digantikan dengan surat edaran yang baru,” sebut Saan. “Dievaluasi, atau direvisi terkait dengan soal surat edaran itu supaya dasar hukumnya tidak bertentangan dengan undang-undang yang ada,” paparnya.

Saan juga meragukan pengawasan dari Kemendagri terkait implementasi SE tersebut. Menurutnya, tanpa kontrol yang kuat, pejabat sementara bisa memanfaatkan kewenangan yang diberikan untuk kepentingan pribadinya. “Dia (pejabat sementara) akan menyalahgunakan SE Mendagri untuk kepentingan politiknya, akan bertindak sewenang-wenang terhadap ASN karena tidak perlu izin tertulis,” ujarnya. Baca juga: Kemendagri Berikan Tanggapan soal Pj, Plt, dan Pjs Kepala Daerah yang Bisa Berhentikan ASN Tanpa Izin Diberitakan sebelumnya, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menegaskan, penerbitan Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 821/5492/SJ tanggal 14 September 2022 bertujuan untuk menjadikan pembinaan kepegawaian di daerah berjalan lebih efektif dan efisien. Kemendagri meluruskan anggapan bahwa edaran tersebut memberikan izin kepada penjabat (pj), pelaksana tugas (plt), maupun penjabat sementara (pjs) kepala daerah untuk memutasi atau memberhentikan aparatur sipil negara (ASN) begitu saja.

Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Kemendagri Benni Irwan mengatakan, SE tersebut berisi dua poin pokok dalam mendukung pembinaan kepegawaian di daerah agar lebih efektif dan efisien. Pertama, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) memberikan izin kepada pj, plt, dan pjs kepala daerah untuk menjatuhkan sanksi atau hukuman disiplin bagi ASN yang tersangkut korupsi dan pelanggaran disiplin berat. Hal itu sejalan dengan ketentuan Pasal 18 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa kepala daerah harus menetapkan penjatuhan hukuman disiplin tingkat berat bagi ASN yang tersandung korupsi. Benni mencontohkan, apabila ada seorang ASN yang ditahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana

korupsi, maka bupati akan melakukan pemberhentian sementara. Namun, sebut dia, hal itu tidak bisa langsung dilakukan, karena harus mendapat izin Mendagri terlebih dahulu. Sedangkan amanat PP Nomor 94 Tahun 2021 menyebut bahwa pegawai yang bersangkutan harus segera diberhentikan sementara. “Sehingga, dengan izin yang tersebut dalam SE, ASN yang melakukan pelanggaran dapat segera diberikan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku,” terang Benni dalam keterangan persnya, Minggu (18/9/2022). Baca juga: Pj Kepala Daerah Bisa Sanksi Tanpa Izin, Kemendagri: Demi Efisiensi Poin kedua, lanjut Benni, Mendagri memberikan izin kepada pj, plt, dan pjs kepala daerah yang akan melepas dan menerima ASN yang mengusulkan pindah status kepegawaian (mutasi) antardaerah maupun antarinstansi. Dengan demikian, pj, plt, dan pjs kepala daerah tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana yang diatur sebelumnya. Upaya tersebut dilakukan agar proses pindah status kepegawaian tersebut berjalan lebih efektif dan efisien. Contohnya adalah ketika seorang pj bupati akan melepas ASN-nya pindah ke kabupaten lain.

Kedua kepala daerah, baik yang melepas maupun menerima, harus mendapatkan izin Mendagri terlebih lebih dulu sebelum menandatangani surat melepas dan menerima pegawai. Padahal, pada tahap selanjutnya, mutasi antardaerah tersebut akan tetap diproses oleh Direktorat Jenderal (Ditjen) Otonomi Daerah (Otda) Kemendagri dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Dengan demikian, untuk mempercepat proses pelayanan mutasi, penandatanganan izin melepas dan menerima tersebut akan diberikan. “Pada dasarnya, SE itu hanya memberikan persetujuan amat terbatas, hanya dua urusan diatas kepada pj kepala daerah untuk kecepatan dan kelancaran birokrasi pembinaan kepegawaian, dan sangat jauh berbeda dengan kewenangan kepala daerah definitif,” ujar Benni. Baca juga: Fraksi PSI Usul Pembentukan Pansel Penjabat Gubernur DKI Jakarta Namun, lanjut Benni, untuk mutasi pejabat internal daerah, seperti pengisian jabatan tinggi pratama serta administrator, pj, plt, dan pjs kepala daerah tetap harus mendapatkan izin tertulis dari Mendagri. “Kalau tidak dapat izin dari Mendagri, kebijakan tersebut tidak dapat dilakukan oleh daerah,” tegasnya. Selanjutnya, sebut Benni, setelah proses pembinaan kepegawaian tersebut dilaksanakan, pj, plt, dan pjs kepala daerah akan melaporkan kepada Mendagri. “(Laporan kepada Mendagri) paling

lambat tujuh hari terhitung sejak kebijakan tersebut diambil,” ucapnya.<sup>28</sup>

Kementerian Dalam Negeri melaksanakan sosialisasi terkait Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah (KDH). Sekretaris Jenderal Kemendagri Suhajar Diantoro menjelaskan kepada para Penjabat dari berbagai daerah secara virtual, Jumat, 23 September 2022, bahwa terbitnya SE Nomor 821/5492/SJ untuk menjelaskan tentang kewenangan terbatas yang dimiliki oleh Plt, Pj, dan Pjs. Misalnya terkait pemberian sanksi kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) yang melanggar hukum dan menandatangani persetujuan mutasi pegawai antardaerah.

Keterbatasan itu mengharuskan Pj kepala daerah mengajukan izin kepada Mendagri dalam mengambil kebijakan tersebut. Akibatnya, berkas pengajuan izin dari Pj kepala daerah menumpuk di Kemendagri. Karena itu, untuk mempercepat proses pelayanan dan mengefisienkan penyelenggaraan pemerintahan, Kemendagri menyederhanakan proses tahapan yang memerlukan persetujuan Mendagri. Penyederhanaan itu dilakukan dengan lebih dulu melakukan pendataan terhadap tahapan yang dinilai dapat diringkas. Suhajar menjelaskan, SE tersebut hanya memberikan persetujuan kepada Plt, Pj, maupun Pjs kepala daerah secara terbatas. Hal ini meliputi dua poin yang dijelaskan pada bagian nomor 4 huruf (a) dan (b) yang diatur dalam SE tersebut. Pertama, persetujuan untuk melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, dan penjatuhan sanksi bagi ASN yang melanggar disiplin atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.

Alasan proses tersebut menjadi bagian yang disederhanakan, karena penjatuhan sanksi terhadap ASN yang melanggar disiplin atau tersandung masalah hukum merupakan langkah yang harus diambil. Apabila pegawai yang bersangkutan keberatan terhadap persetujuan sanksi yang ditandatangani, maka tetap dapat mengajukan banding ke pihak kepegawaian sesuai peraturan. “Lalu orang mengatakan kan harus izin? Itu kan surat izin, itulah surat izinnya, maka kami mendelegasikan kewenangan itu, maka surat yang kami kirim itu adalah pemberian izin,” ujarnya. Dia menegaskan, pemberhentian sementara ASN yang ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana diatur dalam Pasal 88 ayat (1) Undang-

---

<sup>28</sup> [Mendagri Diminta Cabut SE yang Izinkan Pj Kepala Daerah Mutasi ASN \(kompas.com\)](https://www.kompas.com)

Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Kebijakan tersebut juga diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS).

“Kalau sudah menjadi tersangka, sudah perintah pengadilan, menurut kami izin yang kami tanda tangani itu hanya administrasi tambahan, toh wajib juga ditandatangani oleh Pj. Inilah yang menurut kami berdasarkan surat edaran ini memberikan izin kepada Pj untuk menandatangani dokumen kepegawaian tersebut,” kata dia. Kemudian persetujuan kedua yang diatur dalam SE, yakni menyangkut penandatanganan persetujuan mutasi pegawai antardaerah dan antarinstansi pemerintahan, sesuai ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dia menegaskan, persetujuan mutasi tersebut bukan merupakan Surat Keputusan (SK) mutasi.

Suhajar menjelaskan alasan diberikannya persetujuan kepada Plt. Pj, dan Pjs kepala daerah untuk menandatangani berkas persetujuan mutasi pegawai. Ini karena mekanisme mutasi antardaerah dan antarinstansi itu mensyaratkan adanya persetujuan pindah dari daerah tugas sebelumnya maupun daerah penerima atau yang dituju. “Setelah Bapak (Pj) menandatangani persetujuan si A pindah dari daerah Bapak, kemudian Pj di sebelah sana menyetujui, surat itu kan dikirim ke (Ditjen) Otda (Otonomi Daerah), diproses di Otda, dikirim ke BKN. (Kemudian) keluar Pertek (Pertimbangan Teknis) BKN, baru balik ke Otda, Dirjen Otda tanda tangan lagi. Jadi saya tidak pernah meragukan rekan-rekan Pj ini, ini baru persetujuan, proses setuju, bukan SK pindahnya, sangat prosedural,” tuturnya. Karena itu, Suhajar menegaskan, ketentuan Pasal 73 ayat (4) UU tentang ASN tetap berlaku. Artinya, mutasi PNS antarkabupaten/kota maupun provinsi dan antarprovinsi ditetapkan oleh Mendagri setelah memperoleh pertimbangan Kepala BKN. “Itu tetap, jadi yang dikasih kewenangan apa? Ya itu surat persetujuannya saja,” tandasnya. Di lain sisi, meski diberikan persetujuan tertulis terkait dua kebijakan tersebut, Plt, Pj, maupun Pjs kepala daerah tetap harus melaporkannya kepada Mendagri paling lambat 7 hari setelah langkah itu diambil.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> [Kemendagri Sosialisasi Surat Edaran terkait Wewenang Penjabat Kepala Daerah - Nasional Tempo.co](#)

## **2. IMPLIKASI HUKUM DARI KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH**

### **2.1. Pengertian Implikasi Hukum**

Sebelum mengkaji mengenai implikasi hukum kewenangan Penjabat Kepala Daerah Menurut undang-undang No. 10 Tahun 2016, alangkah baiknya diuraikan terlebih dahulu mengenai pengertian dari implikasi hukum. Dalam ranah ilmu hukum, pengertian bukan sekedar arti yang bersifat kognitif, tetapi pengertian merupakan suatu konsep, sebagai dasar bagi peneliti untuk mengkaji obyek yang akan diteliti. Implikasi hukum memiliki makna yang berbeda dengan akibat hukum. Sebagaimana diketahui, istilah yang lazim digunakan dalam praktik hukum adalah akibat hukum. Hal ini wajar, mengingat peraturan perundang-undangan di Indonesia, lebih sering menggunakan istilah akibat hukum dibanding istilah lainnya. Pasal 1 angka 9 undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua dari undang-undang No. 5 Tahun 1986 menyatakan unsur dari keputusan tata usaha negara, yakni :

1. Penetapan tertulis
2. Dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara
3. Bersifat konkrit, individual, final
4. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Istilah yang digunakan dalam keputusan tata usaha negara adalah akibat hukum, sebagaimana dinyatakan di atas. Akibat hukum jika dikaji dari aspek hukum administrasi mengandung pengertian, “akibat yang dapat menimbulkan lahirnya dan hilangnya hak dan kewajiban bagi seseorang atau badan hukum perdata.” Jika seseorang itu diangkat sebagai pegawai negeri, maka akibat hukumnya dia akan memiliki hak dan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian. Namun, jika dia diberhentikan secara tidak hormat, maka hak dan kewajiban sebagai pegawai negeri sipil yang selama ini dia nikmati, menjadi hilang. Jika akibat hukum ini berkaitan dengan hilangnya hak dan kewajiban seseorang, maka Badan atau Pejabat Pemerintah yang mengeluarkan keputusan yang berakibat hilangnya hak dan kewajiban itu akan berpotensi menuai gugatan.

Seringkali istilah implikasi, akibat dan konsekuensi digunakan secara bergantian tanpa memahami maksud perbedaan dari ketiganya. Dalam ilmu hukum, istilah bukan sekedar penyebutan, tetapi istilah yang mengandung suatu pengertian. Menurut Philipus M. Hadjon, istilah yang mengandung pengertian di dalam hukum disebut sebagai konsep hukum.<sup>30</sup> Untuk

---

<sup>30</sup>Philipus M. Hadjon, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta :Gajah Mada University Press, 2017, hlm

menjelaskan konsep hukum itu dibutuhkan teori hukum.<sup>31</sup>

Menurut Jazim Hamidi, terdapat perbedaan yang cukup mendasar antara implikasi, akibat dan konsekuensi. Kata akibat sendiri mempunyai arti yang sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan atau keadaan yang mendahuluinya.<sup>32</sup> Kata konsekuensi berarti akibat dari suatu perbuatan atau persesuaian dengan yang dahulu.<sup>33</sup> Akibat dan konsekuensi menunjuk pada maksud yang sama yaitu akibat secara langsung, kuat dan eksplisit.<sup>34</sup>

Akibat hukum juga mengandung pengertian lahirnya hak dan kewajiban seseorang dan juga hilangnya hak dan kewajiban seseorang. Contoh, jika Ani lulus tes Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) lalu Surat Keputusan (SK) CPNS dia telah terbit, maka dia memiliki hak dan kewajiban baru sebagai CPNS. Kewajiban yang dia miliki sama dengan PNS pada umumnya. Dia harus melaksanakan kewajiban yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang PNS. Di samping itu dia juga punya hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak dia antara lain adalah menerima gaji setiap bulannya sebesar 80%.

Setelah CPNS selama satu tahun, dia akan mengikuti serangkaian tahapan untuk naik menjadi PNS. Setelah dia jadi PNS, maka hak dia untuk mendapatkan gaji menjadi 100%. Dia juga berhak untuk mendapatkan tunjangan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Seorang PNS tidak hanya akan mendapatkan hak dan kewajibannya, tetapi PNS juga akan terancam kehilangan hak dan kewajibannya jika melanggar larangan dan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hilangnya hak dan kewajiban karena dia melakukan pelanggaran terhadap larangan dan kewajiban bisa berakibat langsung dan tidak langsung. Akibat yang langsung ini biasa disebut sebagai akibat hukum, sedangkan akibat yang tidak langsung disebut sebagai implikasi hukum.

## 2.2. Implikasi Hukum Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2016.

Berbicara mengenai implikasi hukum terhadap kewenangan, maka tidak bisa dilepaskan begitu saja dengan teori kewenangan dan teori pertanggungjawaban. Teori kewenangan akan sangat berkaitan dengan teori pertanggungjawaban, karena setiap kewenangan yang dilakukan oleh pejabat Pemerintah juga akan membawa konsekuensi pada

---

<sup>31</sup>Ibid

<sup>32</sup>Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Kerjasama Konstitusi Press & Citra Media, 2006, hlm 199-200

<sup>33</sup>Ibid

<sup>34</sup>Ibid



tanggungjawab yang akan diemban oleh pejabat yang bersangkutan.

Keterkaitan antara kewenangan dan tanggung jawab dapat dilihat pada teori tentang sumber wewenang atau cara memperoleh wewenang. Dalam khazanah hukum tata negara dan hukum administrasi, sumber wewenang paling tidak terdiri atas tiga, yakni atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi memiliki pengertian bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pejabat Pemerintah langsung bersumber pada peraturan perundang-undangan. Sementara itu, delegasi mengandung pengertian bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pejabat Pemerintah merupakan hasil pelimpahan dan tanggung jawab atau tanggung gugat ada pada pejabat yang mendapatkan delegasi tersebut. Mandat juga bukan merupakan kewenangan asli dari pejabat Pemerintah, tetapi dia memiliki perbedaan yang signifikan dengan delegasi.

Dalam delegasi tanggung jawab atau tanggung gugat ada pada penerima delegasi. Sementara itu, dalam mandate tanggung jawab atau tanggung gugat ada pada pemberi mandate. Argumentasi bahwa mandate itu tanggungjawab atau tanggung gugat ada pemberi mandate, karena penerima mandate hanya bertindak atas nama pemberi mandate. Dengan demikian, penerima mandate hanya sebagai pelaksana teknis pemberi mandate. Kewenangan yang asli tetap pada pemberi mandate.

Kewenangan pejabat Kepala Daerah, baik itu Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki implikasi yang tidak sederhana. Sebagaimana diketahui, kewenangan pejabat Kepala Daerah sangat berbeda dengan kewenangan Kepala Daerah, jika dilihat dari sumber kewenangannya. Kewenangan Kepala Daerah bersumber pada atribusi, karena kewenangan itu langsung diperoleh langsung dari undang-undang No. 23 Tahun 2014. Banyak yang berargumentasi kalau Kepala Daerah dan pejabat Kepala Daerah itu sama. Artinya kewenangan yang dimiliki adalah sama. Padahal antara pejabat Kepala Daerah dan Kepala Daerah itu berbeda.

Secara teoritik antara legalitas dan legitimasi memiliki keterkaitan yang erat. Legalitas jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi, maka akan bertumpu pada legitimasi. Jika dibandingkan dengan problem kekosongan jabatan Presiden dan/Wakil Presiden, maka kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden akan segera bisa diatasi, karena ada jaminan secara konstitusional terkait dengan jabatan Presiden dan/Wakil Presiden. Jika Presiden wafat atau mengundurkan diri, maka Wakil Presiden akan menggantikan sebagai Presiden sampai habis masa jabatannya.

Jika Presiden dan/atau Wakil Presiden sama-sama berhalangan tetap, maka Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri sebagai triumvirat akan menggantikan tugas Presiden sampai dengan terpilihnya Presiden definitif yang ditetapkan oleh

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Terkait dengan masa jabatan Kepala Daerah yang telah selesai, memang aturan telah memberi jalan keluar dengan mengangkat pejabat Kepala Daerah. Namun demikian, karena pejabat Kepala Daerah tidak dipilih secara demokratis, maka pejabat Kepala Daerah lemah secara legitimasi.

Sumber kewenangan dari pejabat Kepala Daerah berasal dari delegasi, karena dia diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, pejabat Kepala Daerah harus melakukan instruksi dari Menteri Dalam Negeri. Secara praktik ketatanegaraan, selama ini memang pemerintahan daerah memiliki hierarkhis dengan pemerintah pusat, dalam hal ini adalah Kementerian Dalam Negeri. Dapat dikatakan hampir semua pemerintahan daerah mengacu pada regulasi yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Jalur hierarkhis antara pemerintahan daerah dan Kementerian Dalam Negeri, disebabkan di daerah tidak dikenal dengan praktik pemisahan/pembagian kekuasaan, sebagaimana terjadi di level pemerintah pusat. Pada pemerintah pusat memang dikenal pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudisial. Ketiga cabang kekuasaan utama tersebut saling melakukan *check and balances*.

Meskipun di daerah juga mengenal keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak diakui sebagai legislatif daerah, sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pembagian kekuasaan di level daerah terjadi jika dikaitkan dengan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah. Dengan demikian, pembagian/pemisahan kekuasaan di level daerah tidak mengenal model pemisahan kekuasaan secara horizontal, tetapi pemisahan/pembagian kekuasaan secara vertikal.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menempatkan kedudukan Pemerintah Pusat lebih kuat dibandingkan Pemerintah Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan berarti Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan sama sekali. Dalam teori Pemerintahan Daerah dikenal 3 asas utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah.

Adapun ketiga asas utama itu adalah sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut :

- a. Desentralisasi diartikan sebagai penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi;
- b. Dekonsentrasi adalah diartikan sebagai pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat,

kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum;

- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Pengertian asas desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Asas otonomi ini menekankan tentang kebebasan daerah dalam mengelola daerahnya. Oleh karena itu, tidak semua urusan pemerintahan daerah menjadi wilayah kewenangan dari Pemerintah Pusat.

Jika dilihat dari asas otonomi, maka Pejabat Kepala Daerah bukan merupakan Kepala Daerah, karena dia diangkat oleh Pemerintah Pusat. Pejabat Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan mandiri atau atributif. Pejabat Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangannya akan sangat tergantung pada delegasi yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pada tanggal 14 September, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran (SE) Nomor 821/5492/SJ. Isi dari SE itu adalah Pejabat Kepala Daerah berwenang untuk memecat dan memutasi ASN. Secara yuridis kedudukan Surat Edaran ini sangat lemah. Surat Edaran ini tidak masuk dalam peraturan perundang-undangan. Surat Edaran hanya merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang hanya mengikat secara internal. Surat Edaran tidak akan bisa memiliki implikasi hukum secara eksternal.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri ini tentu tidak bisa dijadikan dasar bagi Pejabat Kepala Daerah untuk melakukan pemecatan dan mutasi ASN. Kewenangan dalam melakukan pemecatan dan mutasi ASN hanya dapat dilakukan oleh Pejabat yang memiliki kewenangan. Sementara itu, Pejabat Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemecatan dan mutasi ASN.

### 2.3. Problematik Hukum Pejabat Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Kewenangannya

Sebagaimana diketahui bahwa sumber kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Kepala Daerah adalah delegasi. Dengan demikian, Menteri Dalam Negeri dapat mengganti Pejabat Kepala Daerah, jika Pejabat Kepala Daerah itu tidak berhasil mencapai target yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Berbeda dengan Pejabat Kepala Daerah, Kepala Daerah tidak bisa seenaknya diganti oleh Menteri Dalam Negeri, karena Kepala Daerah memiliki legitimasi yang kuat. Kekuatan legitimasi Kepala Daerah ini karena Kepala Daerah

dipilih secara demokratis.

Dalam praktik hukum administrasi, seorang Pejabat Pemerintah yang memiliki kewenangan atributif akan lebih leluasa dalam melaksanakan kewenangannya. Kewenangan diskresi seorang Pejabat juga berasal dari kewenangan atributif. Kewenangan Pejabat untuk mendelegasikan kewenangannya kepada pihak lain juga berasal dari kewenangan atributif.

Berbeda dengan kewenangan atributif, dalam kewenangan delegasi Pejabat tidak bisa mendelegasikan kembali wewenang yang telah dia dapat melalui delegasi. Dalam hukum administrasi dan hukum tata negara terdapat asas *delegatus non potest delegare*.<sup>35</sup> Asas ini mengandung pengertian bahwa penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.<sup>36</sup>

Dalam praktik pemerintahan di daerah, Gubernur sebagai Kepala Daerah seringkali mendelegasikan sebagian urusannya kepada Wakil Gubernur dan Sekretaris Daerah. Sebagaimana diketahui tugas-tugas Gubernur begitu banyak dan beban tugas Gubernur yang begitu padat.<sup>37</sup> Dengan demikian, Gubernur mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Sekretaris Daerah. Yang didelegasikan adalah kewenangan Gubernur dalam hal penandatanganan Keputusan Gubernur, yang diatur dalam Pasal 115 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

Penyelenggaraan wewenang juga terjadi di bidang pelayanan perizinan dan non perizinan kepada Kepala Dinas. Hal ini terjadi di Kabupaten Boolang Mongondow Provinsi Sulawesi Utara. Pendelegasian itu diatur dalam Peraturan Bupati Boolang Mongondow Nomor 40 Tahun 2018 tentang pendelegasian wewenang penyelenggaraan pelayanan perizinan dan nonperizinan kepada Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Boolang Mongondow. Praktik delegasi wewenang Bupati juga terjadi di beberapa daerah seperti Bengkulu Utara dan Bangka Selatan.

Praktik pendelegasian semacam ini tidak akan menjadi masalah jika yang melakukan adalah Kepala Daerah, baik itu Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun, ini akan menjadi masalah jika yang mendelegasikan adalah Pejabat baik itu Pejabat Gubernur, Bupati maupun Walikota. Persoalan terletak pada sumber kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Kepala Daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Kepala Daerah adalah delegasi. Sementara itu, berdasarkan asas *delegatus non potest delegare*, Pejabat Kepala Daerah tidak bisa

---

<sup>35</sup>Moh Fadli, Peraturan Delegasi, Malang : UB Press, hlm 12

<sup>36</sup>Ibid

<sup>37</sup>Yunita Ratnasari Y dan Galang Asmara, Pendelegasian Sebagian Wewenang Gubernur Kepada Sekretaris Daerah Dalam Penandatanganan Keputusan Gubernur, Jurnal Kertha Semaya, Vol 8 No. 5 Tahun 2020, hlm. 733-745

mendelegasikan kembali wewenang yang telah diterimanya tersebut.

Problem pendelegasian wewenang Penjabat Kepala Daerah kepada instansi lain menjadi sangat penting di sini, karena secara praktik Kepala Daerah baik itu Gubernur, Bupati dan Walikota seringkali mendelegasikan sebagian wewenangnya, khususnya dalam hal perizinan. Pendelegasian sebagian wewenang merupakan hal yang wajar dalam praktik pemerintahan di daerah, karena beban tugas dari Kepala Daerah memang sangat banyak.

Peraturan mengenai delegasi kewenangan seperti yang dilakukan oleh Bupati sebelum digantikan oleh Penjabat Bupati memang masih berlaku, sehingga Kepala Dinas yang mendapat delegasi tetap bisa melaksanakan kewenangannya, karena Peraturan Bupati yang menjadi dasar delegasi belum dicabut. Persoalan muncul jika ada bidang-bidang tugas lain yang perlu pendelegasian, tetapi oleh Bupati sebelumnya belum didelegasikan kepada Kepala Dinas atau Organisasi Perangkat Daerah lainnya.

Problem lainnya adalah terkait dengan produk hukum yang akan menjadi dasar hukum bagi Kepala Dinas untuk menerima delegasi. Selama ini yang menjadi dasar hukum bagi pendelegasian sebagian wewenang Gubernur, Bupati dan Walikota adalah Peraturan Kepala Daerah, baik itu Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sementara itu, Pasal 8 ayat menyatakan :

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam Pasal 8 ayat (1) tidak ditemukan istilah atau nomenklatur Peraturan Penjabat Gubernur, Peraturan Penjabat Bupati dan Peraturan Penjabat Walikota. Dengan demikian, Penjabat Kepala Daerah, baik itu Gubernur, Bupati maupun Walikota tidak bisa mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan Penjabat Gubernur, Peraturan Penjabat Bupati dan Peraturan Penjabat Walikota.

Bagaimanapun juga antara Penjabat Kepala Daerah, baik Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati maupun Penjabat Walikota berbeda dengan Kepala Daerah, baik itu Gubernur, Bupati dan Walikota. Dengan demikian, yang berwenang untuk mengeluarkan produk hukum Peraturan Kepala Daerah adalah Kepala Daerah, bukan Penjabat Kepala Daerah. Oleh karena itu, Penjabat Kepala Daerah tidak berwenang untuk mengeluarkan Peraturan Kepala Daerah, karena dia bukan Kepala Daerah.

Problem Peraturan Kepala Daerah ini tidak hanya terkait dengan persoalan pendelegasian wewenang Penjabat Kepala Daerah kepada Kepala Dinas dan Organisasi Perangkat Daerah lainnya, tetapi juga terkait dengan pelaksanaan terhadap Peraturan Daerah. Dalam teori perundang-undangan, terdapat dua bentuk produk legislasi, yakni undang-undang untuk tingkat pusat dan peraturan daerah untuk tingkat daerah, baik itu provinsi maupun kabupaten/kota.

Undang-Undang dan Peraturan Daerah ini karena dia merupakan produk legislasi, di mana pembentukannya bersama-sama antara Pemerintah dan Legislatif, maka produk legislasi ini membutuhkan penjabaran dari peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Secara hierarkhis kedudukan undang-undang lebih tinggi dibandingkan Peraturan Pemerintah, tetapi norma hukum dalam undang-undang lebih abstrak dibandingkan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, agar norma hukum dalam undang-undang menjadi lebih konkrit, maka dibutuhkan Peraturan Pemerintah untuk mengelaborasi norma hukum yang ada dalam undang-undang. Peraturan Pemerintah memiliki norma hukum yang lebih konkrit dibanding undang-undang, karena itu norma hukum yang diatur dalam Peraturan Pemerintah lebih bersifat teknis, seperti mengatur tentang mekanisme dan tata cara.

Peraturan Daerah secara norma hukum juga tidak konkrit, dalam artian masih membutuhkan penjabaran dari peraturan perundang-undangan lainnya untuk melakukan

konkritisasi dari norma hukum dalam Peraturan Daerah agar lebih operasional. Peraturan perundang-undangan yang dapat melakukan elaborasi terhadap Peraturan Daerah adalah Peraturan Kepala Daerah, baik itu Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati maupun Peraturan Walikota.

Ketidak ada kewenangan Penjabat Kepala Daerah, baik Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota tentu akan menjadi problem tersendiri jika dilihat dalam optik perundang-undangan di Indonesia. Di satu sisi Peraturan Daerah membutuhkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Kepala Daerah untuk menjabarkan Peraturan Daerah. Namun di sisi yang lain, Kepala Daerah sudah tidak menjabat lagi dan digantikan oleh Penjabat Kepala Daerah yang secara atributif tidak memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Kepala Daerah.

Keberadaan Peraturan Kepala Daerah ini sangat dibutuhkan oleh Kepala Daerah, karena dalam era negara kesejahteraan (*welfare state*) ini, Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang dalam mensejahterakan rakyatnya. Penjabaran Peraturan Daerah melalui Peraturan Kepala Daerah ini juga dalam rangka memenuhi standar asas legalitas dalam bidang hukum administrasi. Dengan demikian, dalam melaksanakan kewenangannya untuk mensejahterakan rakyatnya, maka dibutuhkan landasan hukum yang cukup kuat sebagai basis kewenangannya.

Penjabat Kepala Daerah tentu akan sangat kesulitan jika harus melaksanakan kewenangannya dengan hanya mendasarkan pada Peraturan Daerah. Penjabat Kepala Daerah tentu harus membentuk regulasi sebagai turunan dari Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tidak bisa untuk menyelesaikan persoalan di lapangan yang dari hari ke hari semakin kompleks. Oleh karena itu, Penjabat Kepala Daerah membutuhkan kewenangan untuk membentuk Peraturan yang setingkat dengan Peraturan Kepala Daerah agar pelaksanaan terhadap Peraturan Daerah itu bisa terlaksana dengan baik.

Keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Penjabat Kepala Daerah ini akan menjadi dilemma tersendiri. Di satu sisi Penjabat Kepala Daerah memiliki keterbatasan kewenangan karena dia bukan Kepala Daerah yang memiliki atribusi kewenangan. Namun, di sisi yang lain Penjabat Kepala Daerah harus melakukan Langkah-langkah untuk menjadikan daerah yang dia pimpin menjadi lebih baik.

Ketika Penjabat Kepala Daerah ini melakukan Langkah-langkah untuk menjadikan daerah yang dipimpinnya menjadi lebih baik, maka pasti Langkah-langkahnya ini akan berpotensi melanggar hukum. Pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Penjabat Kepala Daerah tentu berpotensi untuk menuai tanggung gugat gugat dari pihak yang dirugikan. Meskipun dalam era negara kesejahteraan (*welfare state*) ini, Pejabat Pemerintah dilengkapi dengan kewenangan

diskresi dalam melaksanakan kewenangannya, tetapi tidak dalam artian, penggunaan kewenangan diskresi ini tanpa dasar hukum sama sekali.

Dalam teori pertanggungjawaban klasik, konsep pertanggungjawaban dibagi menjadi tiga, yaitu :

1. Tanggung jawab politik;
2. Tanggung jawab hukum, tanggungjawab hukum ini terdiri atas tanggungjawab terhadap pelanggaran hukum dan tanggungjawab terhadap pelaksanaan hukum;
3. Tanggung jawab moral.

Teori pertanggungjawaban ini sekarang telah bergeser menjadi hanya dua, yakni tanggungjawab pribadi dan tanggungjawab jabatan. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Sementara itu, tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi.<sup>38</sup>

Pembedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN).<sup>39</sup> Tanggungjawab pribadi berkaitan dengan kesalahan pribadi (*faute personnelle*) seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara, karena adanya unsur *faute personnelle*, pegawai tersebut dapat digugat diperadilan umum atas kesalahan sendiri.<sup>40</sup> Sementara itu, kesalahan jabatan (*faute de service*) terjadi karena ada kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan. Para pejabat publik melindungi diri dengan alasan adanya prinsip *separation of power* yang melarang pengadilan umum untuk menerima aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang. Bila terdapat pihak yang dirugikan gugatan harus di ajukan ke Peradilan Administrasi.<sup>41</sup>

Meskipun *faute de service* membatasi dirinya hanya pada aspek pelayanan, tetapi bukan dalam artian di luar aspek pelayanan tidak dapat membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung gugat. Tanggung gugat TUN bisa terjadi jika tindakan Penjabat Kepala Daerah bertentangan dengan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2004 tentang perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

---

<sup>38</sup>Philipus M. Hadjon, Tanggung jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Atas Tindak Pemerintahan, Makalah, Tidak ada Tahun, hlm 1

<sup>39</sup>Ibid

<sup>40</sup>Tatiek Sri Jatmiati, Kesalahan Pribadi Dan Kesalahan Jabatan Dalam Tanggung Jawab Atau Tanggung gugat Negara,” Makalah Disampaikan Pada “Lokakarya Hukum Administrasi dan Korupsi” Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Unair, Surabaya. 28 – 30 Oktober 2008, hlm 6

<sup>41</sup>Ibid, hlm 7



Negara.

Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan :

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Jika Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ dijadikan dasar hukum bagi Pejabat Kepala Daerah untuk melakukan pemberhentian dan mutasi terhadap ASN, maka dapat dipastikan Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Kepala Daerah itu akan berpotensi menuai gugatan. Bagaimanapun juga Surat Edaran tidak dapat dijadikan sebagai dasar hukum bagi Pejabat Kepala Daerah dalam menggunakan wewenangnya. Apalagi Surat Edaran ini secara hukum telah nyata-nyata bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Meskipun secara teori, Peraturan Pemerintah ini bermasalah, karena Peraturan Pemerintah ini mengatur kewenangan Pejabat Kepala Daerah disebabkan Kepala Daerah sebelumnya mengundurkan diri bukan karena habis masa jabatannya, tetapi Peraturan Pemerintah ini masih berlaku dan memuat larangan bagi Pejabat Kepala Daerah untuk melakukan mutasi kepegawaian. Dalam Peraturan Pemerintah ini memang diatur mengenai pembolehan melakukan mutasi kepegawaian jika mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Secara politik, keberadaan Pejabat Kepala Daerah bisa berpotensi untuk menjadi alat bagi Pemerintah Pusat yang merupakan bagian dari penguasa pusat untuk melakukan konsolidasi politik menjelang Pemilihan Kepala Daerah. Dengan demikian, mutasi yang dilakukan oleh Pejabat Kepala Daerah ini dapat dicurigai sebagai bagian dari upaya konsolidasi politik dari kepentingan pihak-pihak tertentu. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Kepala Daerah dilarang untuk melakukan mutasi menjelang masa jabatannya berakhir.

Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyatakan :

“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.”

Pasal 71 ayat (2) ini diperkuat dengan Pasal 71 ayat (3) yang menyatakan :

“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota

dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.”

Meskipun Pasal 71 ayat (2) dan ayat (3) ditujukan kepada Kepala Daerah yang akan masuk pada akhir masa jabatannya, tetapi pesan dari Pasal ini bisa menjadi semangat bagi Pejabat Kepala Daerah untuk tidak melakukan hal yang diatur dalam Pasal 71 ayat (2) dan Pasal 71 ayat (3). Pejabat Kepala Daerah menurut Undang-Undang 10 Tahun 2016 didesain untuk menggantikan tugas Kepala Daerah yang telah habis masa jabatannya untuk sementara waktu sampai dilantiknya Kepala Daerah definitif hasil Pemilihan Kepala Daerah 2024.

Pejabat Kepala Daerah diangkat oleh Menteri Dalam Negeri yang merupakan bagian dari kekuasaan Pemerintah Pusat. Dalam praktik politik pasca reformasi seringkali terjadi ketidak linieran konfigurasi politik antara pusat dan daerah. Jika pusat dikuasai oleh koalisi A, maka tidak otomatis di setiap daerah pola koalisinya adalah sama. Oleh karena itu, Pejabat Kepala Daerah dicurigai oleh beberapa pihak sebagai alat untuk memenangkan Calon yang merupakan Calon dari koalisi pusat. Jika memang Pejabat Kepala Daerah itu secara politik memposisikan sebagai tim pemenang dari salah satu Calon, maka Pejabat Kepala Daerah itu akan menuai gugatan. Gugatan yang dilakukan oleh ASN yang diberhentikan dan yang dimutasi bukan hanya dengan alasan kebijakannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas tidak memihak dan asas tidak boleh bertindak sewenang-wenang. Problematika Pejabat Kepala Daerah ini bermula dari perdebatan terkait kewenangan Pejabat Kepala Daerah. Tidak ada satu regulasi pun yang mengatur tentang kewenangan Pejabat Kepala Daerah. Oleh karena itu, agar tercapai kepastian hukum seharusnya segera dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk mengatur secara jelas kewenangan Pejabat Kepala Daerah. Bagaimanapun Pejabat Kepala Daerah membutuhkan dasar hukum yang jelas dalam melaksanakan kewenangannya.

## **BAB 6**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Pemberian wewenang berlebihan terhadap pejabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri, mungkin dimaksudkan untuk efisiensi. Namun, kebijakan itu juga membentuk norma hukum diluar kewenangan pejabat itu. Dalam hal ini, sebenarnya tidak saya arahkan kepada Mendagri. Tetapi secara umum, dalam konteks penggunaan kewenangan diskresi, ada adagium hukum yang disebut dengan *limites discretionis et arbitrii admandum tenues sunt*. Batas diskresi dan kesewenang-wenangan sangatlah tipis.

#### **B. Saran**

Kepada pemerintah pusat untuk memberikan porsi yang tepat kepada pejabat daerah, agar dalam melaksanakan kewenangannya tidak melebihi serta mampu membantu pejabat daerah menjalankan pekerjaannya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014

Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Jakarta, 2010

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008

irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014

Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014

H. Salim, HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, 2019

## LAMPIRAN

### 1. BIAYA PENELITIAN

1. Biaya Penelitian				
<b>A. Honor Peneliti</b>				
<b>Honor</b>	<b>honor/jam</b>	<b>wa ktu</b>	<b>Minggu</b>	<b>Honor (Rp)</b>
tim pembantu penelitian	30000	5	15	2250000
tim pembantu penelitian	30000	5	15	2250000
<b>SUB TOTAL</b>				<b>4500000</b>
<b>B. Biaya Habis Pakai</b>				
<b>materi</b>	<b>justifikasi pemakaia n</b>	<b>kua ntit as</b>	<b>satuan harga (Rp)</b>	<b>biaya per Tahun (Rp)</b>
Kertas A4 70gr	Penelitian	15	65000	975000
Catriedge printer hitam HP	penelitian	5	145000	725000
Catriedge printer warna (3 warna) HP	penelitian	9	167000	1503000
kwitansi besar	penelitian	5	15000	75000
flashdisk 32GB merk SanDisk	penelitian	5	200000	1000000
materai 3000	penelitian	10	3000	30000
materai 6000	penelitian	4	7500	30000
materai 10000	penelitian	4	13000	52000
Ballpoint faster	penelitian	15	4000	60000
CD RW Blank	penelitian	10	5000	50000
<b>SUB TOTAL</b>				<b>4500000</b>
<b>C. Pengumpulan Data</b>				
<b>materi</b>	<b>justifikasi pemakaia n</b>	<b>kua ntit as</b>	<b>satuan harga (Rp)</b>	<b>biaya per Tahun (Rp)</b>

pembuatan instrumen penelitian	Penelitian	6	200000	1200000
finalisasi instrumen penelitian	Penelitian	1	500000	500000
pengurusan ijin penelitian	Penelitian	3	180000	540000
pengurusan ke pembahas	Penelitian	6	100000	600000
inventarisasi hasil penelitian	Penelitian	1	160000	160000
<b>SUB TOTAL</b>				<b>3000000</b>
<b>D. pengelolaan Data</b>				
<b>materi</b>	<b>justifikasi pemakaian</b>	<b>kuan- titas</b>	<b>satuan harga (Rp)</b>	<b>biaya per Tahun (Rp)</b>
administrasi, publikasi, seminar , reviewer	Penelitian	1	3000000	3000000
<b>SUB TOTAL</b>				<b>3000000</b>
<b>TOTAL PENGELUARAN TAHUNAN</b>				<b>15000000</b>

## 2. JADWAL PENELITIAN

Jenis Kegiatan	Bulan ke-																										
	1				2				3				4				5				6						
Persiapan Penelitian																											
Persiapan Administrasi	■	■																									
Perencanaan	■	■	■																								
Pengkajian Rencana Penelitian				■																							
Pelaksanaan Penelitian																											
Pengambilan contoh				■	■	■																					
Penyusunan daftar pertanyaan						■	■	■																			
Observasi								■	■																		
Penyusunan Laporan																											
editing dan coding										■	■	■	■	■													
analisis															■	■	■	■	■								
Laporan																								■	■	■	■

**a. Identitas Diri**

1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Dr. Hananto Widodo., SH., MH
2	Jabatan Fungsional	Lektor
3	Jabatan Struktural	-
4	NIP/NIK/Identitas lainnya	197406032005011001
5	NIDN	000367407
6	Tempat dan Tanggal lahir	Surabaya, 3 Juni 1974
7	Alamat Rumah	Jalan Ketintang Pratama 02/02 Surabaya
8	Nomor Telepon/Faks	-
9	Nomor HP	081331343093
10	Alamat Kantor	Kampus Unesa Ketintang
11	Alamat email	hanantowidodo@unesa.ac.id
12	Matakuliah yang Diampu	1. Hukum Tata Negara 2. Hukum Administrasi 3. Filsafat Hukum

**b. Riwayat Pendidikan**

	S1	S-2	S-3
Nama Perguruan Tinggi	Universitas Airlangga	Univeritas Airlangga	Universitas Brawijaya
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum
Tahun Lulus	2000	2003	2019
Judul Tugas Akhir/Skripsi/Thesis	Pembentukan UU No. 9 Tahun 1998 Dalam Kaitannya Dengan Perlindungan Hukum Bagi Rakyat	Penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Kebijakan Pemerintah	Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Nama Pembimbing	Hj Romlah	Prof Dr Philipus M	Prof Dr. Sudarsono



	Sartono., SH., MS	Hadjon.,SH	
--	-------------------	------------	--

**c. Pengalaman Penelitian dalam 5 Tahun terakhir(Bukan skripsi, Thesis, maupun Disertasi)**

No	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2015	Pengembangan Buku Ajar Hukum Acara MK Terhadap Mahasiswa Jurusan Hukum FISH Unesa	Dana Kebijakan	Rp. 4.500.000
2	2016	Pengembangan Buku Hukum Acara Peratun Terhadap Mahasiswa Jurusan Hukum FISH Unesa	Dana Kebijakan	Rp. 6.250.000

**d. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir**

No	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2015	Sosialisasi UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa Di Desa Klampok Kecamatan Singosari Kabupaten Malang	Dana Kebijakan	Rp. 4.500.000

**e. Pengalaman Penyampaian Makalah secara Oral pada Pertemuan/Seminar Ilmiah dalam 5 Tahun terakhir**

No.	Nama Pertemuan Ilmiah/Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan tempat
1	Simposium Nasional	Penggunaan Hak Angket DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945	2012, Fakultas Hukum Unpad, Bandung
2	Simposium Nasional	Politik Hukum Pengawasan Perda Menurut UU No. 23 Tahun 2014	2015, Fakultas Hukum Unpad, Bandung

Surabaya, 3 April 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hananto Widodo', written in a cursive style.

Hananto Widodo

NIP . 19740603200501101

## Curriculum Vitae

### A. Identitas Diri

1	Nama Lengkap	Elisabeth Septin Puspoayu, S.H., M.H.
2	Jenis Kelamin	Perempuan
3	Jabatan Fungsional	Asisten ahli
4	NIP/NIK/Identitas lainnya	198809172015042003
5	NIDN	0017098801
6	Tempat dan Tanggal Lahir	Madiun, 17 September 1988
7	E-mail	elisabethpuspoayu@unesa.ac.id
8	Nomor HP	085646566547
9	Alamat Surat di Kantor	Gedung K1 FISH Unesa Kampus Ketintang
10	Nomor Telepon/Faks Kantor	0318281466
11	Mata Kuliah yang Diampu	Pengantar Ilmu Hukum Hukum Internasional Hukum Udara dan Ruang Angkasa Hukum Laut Internasional Hukum Organisasi Internasional Hukum Lingkungan Internasional Hukum dan HAM

## B. Riwayat Pendidikan

	S1	S2
Nama Perguruan Tinggi	Universitas Brawijaya	Universitas Gadjah Mada
Bidang Ilmu	Hukum	Hukum
Tahun Masuk-Lulus	2007 – 2011	2011 – 2013
	S1	S2
Judul Skripsi/Tesis/Disertasi	Penyelesaian Sengketa Blok Ambalat Antara Indonesia dengan Malaysia	Humanitarian Assistance dalam Situasi Konflik Bersenjata Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Syrian Arab Republic)
Nama Pembimbing/Promotor	Nurdin, SH., MH	Heribertus Jaka Triyana, SH.,LL.M., MA

## C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul	Sumber Dana	Jumlah (Juta Rp)
1.	2016	Penyusunan Buku Ajar Hukum Organisasi Internasional Sebagai Upaya Peningkatan Pemahaman Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum	UKT	5.000.000,00
2.	2017	Penyusunan Buku Ajar Hukum Internasional Sebagai Upaya Peningkatan Pemahaman Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum	UKT	6.250.000,00
3.	2017	Perlindungan Hukum Terhadap Warga yang Memiliki Tanah Berdasarkan Alas Hak Berupa Petok D di Kawasan Lindung Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya)	UKT	15.000.000,00
4.	2018	Penyusunan Buku Ajar Hukum Laut Internasional Sebagai Upaya Peningkatan Pemahaman Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum	UKT	7.750.000
5.	2019	Penyusunan Buku ajar Hukum Udara dan Ruang Angkasa Sebagai Upaya Peningkatan Pemahaman Mahasiswa Jurusan Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum	UKT	8.000.000
6.	2020	Tanggungjawab negara dalam penerapan PSBB terhadap masyarakat terdampak COvid-19 di Surabaya	UKT	7.500.000



#### D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

No.	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Sumber Pendanaan	Jml (Juta Rp)
1.	2015	Pemberdayaan Konsumen Atas Hak Informasi Pada Kosmetik Untuk Meningkatkan Kesadaran Hukum Sebagai Konsumen Bagi Ibu-Ibu PKK di Kelurahan Lidah Kulon Kecamatan Lidah Kulon Surabaya	Fakultas	4.000.000,00
2.	2016	Pembekalan Pengetahuan Tentang Hak dan Kewajiban Normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan Terhadap Perkumpulan Guru SMA Unggulan Amanatul Ummah Surabaya Dalam Menjalankan Profesinya.	Fakultas	5.000.000,00
3.	2017	Pembekalan Pengetahuan Tentang Mainan Anak ber SNI	Fakultas	7.000.000,00
4.	2018	Sosialisasi Pemilih Muda dalam Menghadapi Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah 2018	Fakultas	7.000.000,00
5.	2019	Sosialisasi Jenis Kekerasan Seksual di SMAN 1 Kejayan	Fakultas	10.000.000
6.	2020	Pemberdayaan Hukum bagi Siswa-siswi SMAN 3 Sidoarjo terkait Izin edar Hans Sanitizer sebagai Bentuk Perlindungan Kepada Konsumen Untuk mencegah Penyebaran Virus Corona	Fakultas	5.000.000
7	2020	Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Tengah Pandemi Covid-19 Bagi Warga Terdampak Ekonomi Di Surabaya, Gresik Dan Sidoarjo	Universitas	45.000.000

**E. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal dalam 5 Tahun Terakhir**

No	Judul Artikel Ilmiah	Nama Jurnal	Volume/Nomor/ Tahun
1.	<i>Legal Personality</i> ASEAN Sebagai Dasar Penyelesaian Sengketa Negara-Negara Anggotanya (Analisis Penyelesaian Sengketa oleh ASEAN melalui Optimalisasi <i>Treaty of Amity and Cooperation In South East Asia 1976</i> dan <i>ASEAN Charter 2007</i> )	Mimbar hukum	2012
2.	Tinjauan Yuridis Legal Personality dalam Penyelesaian Sengketa Antara Anggota ASEAN di Era MEA	Galuh Yustisi	2017
3.	Tinjauan Yuridis Pertanggungjawaban Pencemaran Minyak di wilayah Teluk Balikpapan	Ius Quia Iustum (FH-UII)	2018
4.	Praktik Illegal Transshipment di Laut Lepas Menurut Hukum Laut Internasional	Mimbar Hukum (FH-UGM)	2019
5.	Urgensi Percepatan Pengesahan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual	Suara Hukum (Hukum-Unesa)	2020

No.	Nama Temu ilmiah / Seminar	Judul Artikel Ilmiah	Waktu dan Tempat
1.	Seminar Nasional Hukum	Legal Personality ASEAN dalam Penyelesaian Sengketa di Era MEA	Surabaya 14 September 2016
2.	Internasional Conferences	BUILDING IMMUNITY OF DIPLOMATIC MISSIONS IN SPECIAL SITUATIONS <i>(A Case Study of the Libyan Embassy in London 1984)</i>	Bali 10 November 2016
3..	International Confrence on Law Governance and Social Justice (Icol Gas)	Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Transnational Organized Crimes	Unsoed 25-26 November 2018
4.	International Conference Social Sciences	The Urgency Of the Opening of East-West Archipelagic Sea-Lanes In Indonesia	Bali, 18-19 Oktober 2018
5	International Conference Social Sciences	Indonesian Traffic Separation Achemes (TSS) : a Legal Discourse Analysis about sailing permits	Surabaya, November 2019
6	International Conference Social Sciences	European Union Policy on refugees according to the International Refugee Law	Makassar, Oktober 2020
7	2 <sup>nd</sup> International Conference on law, Governance and Social Justice	Reviewing the medical record confidentiality of Covid-19 patient	Purwokerto, 3-4 November 2020



Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidaksesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima sanksi.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam pengajuan PKM Penugasan.

Surabaya, 20 Maret 2021  
Anggota Pengusul,



**Elisabeth Septin Puspoayu, S.H., M.H.**  
NIP.198809172015042003

## Curriculum Vitae

### a. Identitas Diri

1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Intan Lovisonnya., SH., MH
2	Jabatan Fungsional	-
3	NIK	202103056
4	NIDN	0007109010
5	Tempat dan Tanggal lahir	Malang, 07 Oktober 1990
6	Alamat Rumah	Royal Mansion D7 No1 Sidoarjo
7	Nomor HP	085 236 824 307
8	Alamat Kantor	Kampus Unesa Ketintang
9	Alamat email	intanlovisonnya@unesa.ac.id
10	Matakuliah yang Diampu	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hukum Tata Negara</li><li>2. Hukum Administrasi</li><li>3. Hukum Perijinan</li><li>4. Hukum Kepegawaian</li><li>5. Hukum Pemerintah Daerah</li><li>6. Kapita Selekta Hukum Administrasi Negara</li><li>7. Hukum dan HAM</li><li>8. Hukum Lingkungan</li><li>9. Ilmu Perundang-undangan</li><li>10. Ilmu Negara</li><li>11. Hukum Acara PTUN</li><li>12. Tanggung Gugat Pemerintah</li></ol>

### f. Riwayat Pendidikan

	S1	S-2
Nama Perguruan Tinggi	Universitas Brawijaya	Univeritas Brawijaya
Bidang Ilmu	Ilmu Hukum	Ilmu Hukum
Tahun Lulus	2012	2017

Judul	Tugas	Efektifitas Pasal 2	Urgensi Pengaturan
Akhir/Skripsi/Thesis		Peraturan Bupati Malang No 18 Tahun 2011 Terhadap Pengujian Kendaraan Bermotor untuk Meningkatkan Kualitas Angkutan Umum (Studi di Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengujian Kendaraan Bermotor Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi Kabupaten Malang)	Kendaraan Bermotor Online Roda Dua sebagai Sarana Angkutan Umum
Nama Pembimbing		Sri Kustina,SH.CN	Dr. Istislam.,SH.,M.Hum

**g. Pengalaman Penelitian dalam 5 Tahun terakhir(Bukan skripsi, Thesis, maupun Disertasi)**

No	Tahun	Judul Penelitian
1	2021	Politik Hukum Penguasaan Teknologi di Indonesia
2	2021	Labor Efficiency Due to the Covid-19 Pandemic Based on Law Number 13 of 2003 Concerning Employment

**h. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir**

No	Tahun	Judul Pengabdian Kepada Masyarakat	Pendanaan	
			Sumber*	Jml (Juta Rp)
1	2021	Peningkatan Peran Pemerintah Desa sebagai Wujud Pembinaan Warga Desa dalam Mencegah terjadinya tindak Pidana Terorisme sesuai dengan Pasal 26 UU Desa	Dana Kebijakan	Rp. 10.000.000

Surabaya, 10 April 2022

Hormat saya,



**Intan Lovisonnya, SH.,MH**  
NIDN : 0007109010

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### DATA DIRI

Nama Lengkap	Dr. Bachrul Amiq, SH. MH.
Tempat dan tanggal lahir	Gresi, 21 April 1971
No NIK / NPWP	3578092104710002 / 19.432.764.9-606.000
Agama	Islam
Status Perkawinan	Kawin
Jenis Kelamin	Laki-laki
Alamat Rumah Tinggal (KTP)	Medokan Semampir Blok C Nomor 2 Kelurahan Medokan Semampir RT 03, RW 03, kecamatan Sukolilo, Kota Surabaya, Jawa Timur, 60111
Alamat/domisili/Surat-menyurat	Sukolilo Park Regency Blok E Nomor 35-36 kelurahan Keputih, Kecamatan Sukolilo, Kota Surabaya, Jawa Timur, 60119
Nomor HP/ WA	081330033096
Alamat Email	<a href="mailto:aba_amiq@yahoo.co.id">aba_amiq@yahoo.co.id</a> <a href="mailto:aba_amiq@unitomo.ac.id">aba_amiq@unitomo.ac.id</a> <a href="mailto:bachrulamiq@unesa.ac.id">bachrulamiq@unesa.ac.id</a>
Profesi	Dosen Advokat/pengacara dan Konsultan Hukum
Instansi	Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya (UNESA) SB Lawfirm
Data Istri dan Anak	Lilis Iriani, SH. (Istri) Dr. Yustisia Amalia, MM (Anak ke-1) M. Yustino Aribawa, SH (Anak ke-2) Yustika Amalia (Anak ke-3)
No ID Scopus	57214795838
No ID Sinta	6005507

### RIWAYAT PENDIDIKAN TINGGI

No	Nama Perguruan Tinggi	Jenjang	Fakultas/Prodi/Kekhususan	Tahun Lulus	Alamat Kampus
1	Universitas 17 Agustus (UNTAG)	S-3 Doktor	Ilmu Hukum/ Hukum Administrasi	2010	Surabaya
2	Universitas Airlangga (UNAIR)	S-2 Magister	Ilmu Hukum / Hukum Lingkungan	1999	Surabaya
3	Universitas Brawijaya (UNIBRAW)	S-1 Sarjana	Ilmu Hukum / Hukum Pidana	1992	Malang

### RIWAYAT PEKERJAAN

No	Tahun bekerja	Instansi	Jabatan yang pernah/sedang diemban
1	1992-2006	Universitas Putra Bangsa Surabaya	Wakil Rektor III (kemahasiswaan) Wakil Rektor II (Keuangan dan SDM)
2	2007-2021	Universitas Dr. Soetomo Surabaya (UNITOMO)	Wakil Rektor II (Keuangan dan SDM) Rektor
3	2021 sd sekarang	Universitas Negeri Surabaya (UNESA)	Dosen Tetap Non PNS (Lektor Kepala/Associate Profesor)
4	2020 sd sekarang	Kantor Hukum Siti Marwiyah & Bachrul Amiq (SB LAW FIRM)	Pengacara dan Konsultan Hukum

## PENGALAMAN ORGANISASI

No	Nama	Jabatan	Ruang Lingkup
1	Yayasan Peduli Pendidikan Kota Pahlawan (YAPPEKA)	Ketua Pengurus	Penyelesaian Problem Pendidikan bagi Masyarakat Berpoenghasilan Rendah
2	Yayasan Widyatna Dharma	Ketua Pengurus	Penyelenggara Pendidikan TK/PG
3	Persatuan Bulutangkis Seluruh Indonesia (PBSI)	Wakil Ketua Pengurus Provinsi Jawa Timut	Pembinaan Prestasi Atlet Badminton
4	Kongres Advokat Indonesia	Penasehat DPD Jatim	Organisasi Profesi Advokat

## BUKU

No	Karya/Instansi yang pernah menggunakan Jasa Hukum	Keterangan
1	Buku : Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah	Penerbit : Laksbang
2	Buku : Hukum Lingkungan Sanksi Administrasi dalam Penegakan Hukum Lingkungan	Penerbit : Laksbang
3	MODEL ADVOKASI SERIKAT PEKERJA DALAM PERJUANGAN MEMBELA HAK- HAK PEKERJA/BURUH	2020

## PENELITIAN

No	Penelitian	Keterangan
1	Relevansi Nilai Pancasila Ditinjau Pada Peraturan Daerah ( Perda ) Kota Pariaman Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum"	Kerjasama dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) tahun 2020.
2	ADVOKASI PELAKSANAAN UU NO. 21 TAHUN 2000 UNTUK MENCIPTAKAN HUBUNGAN INDUSTRIAL YANG HARMONIS DAN MENINGKATKAN KINERJA SERIKAT PEKERJA DI JAWA TIMUR	Hibah Dikti 2018, 2019, 2020
3	Konstitusionalitas pengujian peraturan pemerintah pengganti undang-undang PERPPU oleh MK RI	Lemlit Unitomo 2017
4	"Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa" Sebagai Model Membentuk Perppu Progresif oleh Presiden	Lemlit Unitomo 2018

## PENGABDIAN MASYARAKAT

No	Pengabdian	Keterangan
1	Unitomo Mengabdi	LPM Unitomo 2021
2	MODEL PELATIHAN DAN PENDAMPINGAN UNTUK MENGHASILKAN WIRAUSAHA MUDA PROFESIONAL DI UNIVERSITAS DR.SOETOMO SURABAYAMODEL PELATIHAN DAN PENDAMPINGAN UNTUK MENGHASILKAN WIRAUSAHA MUDA PROFESIONAL DI UNIVERSITAS DR.SOETOMO SURABAYA	Pelatihan UMKM 2018
3	STRATEGI SUKSES MENGHASILKAN WIRAUSAHA PEMULA YANG PROFESIONAL	Pelatihan UMKM 2017

## PUBLIKASI

No	Artikel	Keterangan
1	Standard Contract Based on the Legal Positivist Paradigm of Study	Prosiding seminar internasional 2021
2	The Existence of Trade Union on the Implementation of Outsourcing Worker Policy in the Rights of Labour: Case from Indonesia	Jurnal internasional bereputasi 2021
3	Stufen Theory As A Basic Analysis Of The Legal Standing Of The Ministerial Regulation And Its Relation To The Execution Of The Local Regulation	Jurnal Internasional 2020
	The Influence of Regional Minimum Wage Discretion on Wage Disparity and Company Relocation	Prosiding seminar internasional 2020

Surabaya, 15 Januari 2021

Dr. Bachrul Amiq, SH. MH.