
KEABSAHAN PENANDATANGANAN APBD OLEH PELAKSANA HARIAN SEKRETARIS DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR

Mohammad Ashari
Universitas Narotama
mohammadashari222@gmail.com

ABSTRACT

The government must find a solution to solve the problem of vacancies. To anticipate the ineffectiveness of public services and state administration, there must be a state apparatus that carries out the duties and functions of the position left by the incumbent. The filling of vacancies can be done by filling certain public officials with the existing state apparatus. The position can be assigned according to existing rules or laws so that government services can continue to run. The filling of vacancies can be done by appointment or delegation in accordance with the needs and laws and regulations. in accordance with applicable laws and regulations, other public officials may fill vacant positions in the form of Daily Executive Officers, hereinafter referred to as (Plh) and Acting Officers, hereinafter referred to as (Plt).

In this case, the author uses a normative juridical approach. In addition, in the writing of this research, a legal concept analysis approach, analysis of legislation, and a case approach related to the position occupied by Heru Tjahjono as the Daily Executive Secretary of the East Java Regional Government was used. Meanwhile, in collecting the data, the writer uses the method of collecting data through document/library studies (library research).

The results of this study indicate that the authority of the Acting Regional Secretary, in this case the Regional Secretary of the East Java Province, is indeed limited to matters of a strategic nature because the day-to-day executive officers are only a continuation of the wheels of the Regional Government. If during that time a strategic policy is needed that must be taken by the Acting Secretary of the East Java Province, then Article 132 A paragraph (1) of PP 49/2008 can be used as the basis for taking strategic policies. However, according to paragraph (2) of the provisions of this article, it is stated that these 4 (four) prohibitions can be excluded after obtaining written approval or permission from the Minister of Home Affairs.

Keywords: *Authority, Daily Executor, and Provincial Secretary.*

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum, di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menegaskan pernyataan konsep Negara Hukum yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Oleh karena itu terjaminnya kepastian hukum harus lah menjadi jaminan dalam penyelenggaraan segala urusan yang berkaitan dengan kenegaraan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah diatur mengenai pelayanan administrasi guna menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien. Hal ini berkaitan untuk menciptakan pelayanan administrasi sesuai dengan *good governance*.² Dalam pemerintahan, Pelayanan Administrasi Negara dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau kini disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014.

Untuk menjalankan roda pemerintahan, maka pemerintah sebagai penyelenggara Negara yang menjalankan fungsi pelayanan publik harus mengoptimalkan peran mereka dalam rangka menciptakan *good governance*, Tugas utama penyelenggara Negara melaksanakan pekerjaan sesuai jabatan yang dipegang oleh pemangku jabatan, oleh karenanya kualitas dari pelayanan publik terletak pada kinerja, kewenangan, dan tanggung jawab dari pemangku jabatan tersebut. Di Indonesia pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan Negara, dirasa masih kurang efektif dan efisien. Efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan publik dapat tercipta dengan prosedur yang sederhana dan mengacu pada tugas dan fungsi dari para penyelenggara Negara.

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki kewajiban untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.³ Dalam penyelenggaraan pemerintahan, semua jabatan terstruktur guna memenuhi tugas dan fungsi dari setiap pejabat penyelenggaraan pemerintahan. Dalam beberapa kondisi baik sosial, politik dan hukum para penyelenggara atau aparatur Negara sering terganjal permasalahan, sehingga mengakibatkan kekosongan Jabatan.

Kekosongan jabatan yang diakibatkan tidak adanya pemangku jabatan yang melaksanakan tugas dan fungsi dari jabatan yang mengikatnya, mengakibatkan tidak berfungsinya tugas yang seharusnya dikerjakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan publik terhadap masyarakat. Kondisi ini dapat berpengaruh buruk terhadap kinerja pemerintahan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan yang baik, guna menciptakan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat struktural meninggalkan tugas dan fungsi yang melekat pada jabatan tersebut. sehingga penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan efektif sesuai dengan tujuannya. Kekosongan jabatan yang disebabkan oleh tidak adanya pejabat yang menjalankan tugas dan fungsi, karena tugas dan tanggung jawabnya berakhir dalam struktur pemerintahan mengakibatkan berkurangnya kinerja pemerintahan dalam pelayanan publik maupun

¹ UUD 1945 Pasal 1 ayat 3

² Dewi Tri Wahyuni fuqoha, *Efektifitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, vol. 3, No. 2, Januari-April. 2013

³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

penyelenggaraan pemerintahan.⁴

Dengan kondisi tersebut, maka pemerintah harus mencari solusi guna memecahkan permasalahan mengenai kekosongan jabatan. Untuk mengantisipasi tidak berjalannya pelayanan publik maupun penyelenggaraan Negara, maka harus ada aparatur Negara yang menjalankan tugas dan fungsi dari jabatan yang ditinggalkan oleh pemangku jabatan. Pengisian kekosongan jabatan dapat dilakukan dengan mengisi pejabat publik tertentu dengan aparatur Negara yang ada. Jabatan tersebut bisa diberikan sesuai aturan atau undang-undang yang ada agar layanan pemerintahan tetap berjalan. Pengisian kekosongan jabatan dapat dilakukan dengan penunjukkan atau pelimpahan sesuai dengan kebutuhan dan aturan perundang-undangan. sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku, maka pengisi jabatan yang kosong oleh pejabat publik lainnya dapat berupa Pejabat Pelaksana Harian selanjutnya disebut (Plh) dan Pelaksana Tugas selanjutnya disebut (Plt).

Dari ulasan di atas yang menjadi latar belakang bagi penulis untuk membuat tesis yang berjudul KEABSAHAN PENANDATANGANAN APBD OLEH PELAKSANA HARIAN SEKRETARIS DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR

METODE PENELITIAN

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini:

Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁶ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan kedudukan pelaksana tugas dan pelaksana harian dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 2014.

Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi

⁴ Dewi Tri Wahyuni fuqoha, *Efektifitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, vol. 3, No. 2, Januari-April. 2013.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010. h.93.

⁶ *Ibid*, h.137

pokok pembahasan.⁷

Sumber Data

Data Primer adalah data lapangan yang diperoleh melalui observasi maupun interview secara langsung maupun tidak langsung dengan para pihak yang bersangkutan.

Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh secara tidak langsung baik dari dokumen-dokumen yang ada. Disamping itu data skunder juga diperoleh dari studi literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal-jurnal hukum yang relevan dan menunjang dalam penulisan skripsi ini. Dalam penelitian ini mengacu pada data sekunder yang terdiri dari.

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,⁸ antara lain: Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1/SE/I/2021 Tanggal 14 Januari 2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/SJ Tahun 2016 Tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatur literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar dan lain sebagainya.⁹

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), internet, media massa, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh bahan hukum yang baik serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar, pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencatat dan membaca setiap dokumendokumen dan informasi mengenai kewenangan pelaksana tugas dan pelaksana harian dalam melaksanakan tugas pemerintahan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

Teknis Analisis Data

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal itu maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Analisis data secara deskriptif kualitatif adalah “upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang

⁷ *Ibid*, h. 194

⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002, h.116.

⁹ *Ibid*, h.117.

berdasarkan atas suatu perundangundangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis.”¹⁰

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

- a. mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- c. melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Mengenai Pelaksana Harian (Plh) Sekretaris Daerah Dalam Pemerintahan Daerah

Pelaksana Harian (Plh) dalam administrasi negara adalah pejabat yang menempati jabatan yang bersifat sementara dikarenakan pejabat yang menempati jabatan sebelumnya berhalangan atau terkena permasalahan hukum sehingga tidak dapat menjalankan tugas dari posisi jabatannya. Pelaksana Harian ditunjuk oleh pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi negara, seperti kepala instansi pemerintahan.

Kata pejabat memiliki arti yaitu orang yang mempunyai jabatan atau orang yang memangku suatu jabatan atau pangkat, sehingga dapat dipahami bahwa orang yang sedang memangku jabatan disebut dengan pejabat. Sedangkan orang yang hanya menjabat jabatan yang bersifat sementara dikarenakan sedang berhalangan menjalankan tugas dan fungsinya disebut dengan penjabat atau lebih dikenal dengan istilah Pelaksana harian (Plh).¹¹

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) huruf g jo Pasal 34 Ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa apabila pejabat defenitif berhalangan menjalankan tugasnya, maka pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yaitu menunjuk pejabat pemerintahan yang memenuhi persyaratan sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas pejabat yang sedang berhalangan sementara.

Istilah pelaksana harian dan pelaksana tugas merujuk pada Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan, ketentuan tersebut menyatakan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya serta merupakan pelaksana tugas rutin. Pelaksana tugas rutin yang dimaksud yaitu pelaksana harian yang melaksanakan tugas pejabat defenitif yang berhalangan sementara dan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas pejabat defenitif yang berhalangan tetap.

Sekretaris Daerah yang berhalangan melaksanakan tugas dan kewajibannya dapat

¹⁰ *Ibid*, h. 117

¹¹ Firdaus Arifin & Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, Thafa Media, Yogyakarta: 2019, hlm. 105

menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan adanya penunjukan pejabat sementara (*acting officer*) Sekretaris Daerah yang akan melaksanakan tugas rutin pejabat definitif untuk sementara waktu.

Plh Sekretaris Daerah terjadi di Provinsi Jawa Timur adalah karena Sekretaris Daerah definitif diberhentikan karena sudah masa pensiun sehingga terjadi kekosongan jabatan. Oleh karena itu Gubernur Provinsi Jawa Timur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengangkat pejabat sekretaris daerah provinsi untuk melaksanakan tugas sekretaris daerah provinsi setelah mendapat persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri

Apabila pejabat definitif sekretaris daerah berhalangan menjalankan tugas, Kepala Daerah memiliki hak untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bertujuan untuk mendelegasikan dan memberi mandat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu menunjuk pelaksana harian untuk menjalankan tugas pejabat definitif yang sedang berhalangan menjalankan tugasnya.¹²

2. Prosedur Pengangkatan Pelaksana Harian (Plh) Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur

Dalam ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Pejabat Sekretaris Daerah pasal 4 menjelaskan bahwa Kepala daerah menunjuk pelaksana harian apabila:

- a. sekretaris daerah tidak bisa melaksanakan tugas kurang dari 15 (lima belas) hari kerja; atau
- b. dalam proses penerbitan keputusan pemberhentian sekretaris daerah kurang dari 7 (tujuh) hari kerja dan/atau pengangkatan pejabat sekretaris daerah.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengangkat pejabat sekretaris daerah provinsi untuk melaksanakan tugas sekretaris daerah provinsi setelah mendapat persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Penunjukan Plh Sekretaris Daerah Jatim oleh Gubernur Jawa Timur telah berjalan sesuai ketentuan yang berlaku. Dalam UU No. 30 Tahun 2014 itu dijelaskan apabila pejabat pemerintahan berhalangan menjalankan tugasnya, maka atas pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk pejabat pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai Plh atau Plt.

Selain itu, penunjukan Plh Sekda Jawa Timur juga diperkuat dengan Perpres Nomor 3 Tahun 2018 yang mengatur terkait pejabat (Pj) sekretaris daerah. Dalam perpres tersebut dijelaskan, kepala daerah dapat menunjuk Plh jika Sekda tidak dapat melaksanakan tugas kurang dari 15 hari kerja. Atau dalam proses penerbitan keputusan pemberhentian Sekda kurang dari tujuh hari kerja atau sampai pengangkatan Pj Sekda. Secara spesifik tidak diatur dalam Perpres tersebut terkait masa jabatan Plh. Sehingga Plh akan mengisi kekosongan jabatan Sekdaprov Jatim untuk sementara sampai terpilihnya pejabat definitif atau sampai ditunjuknya Pj Sekda.

Ketentuan lain yang juga memperkuat penunjukan Plh Sekdarov ialah Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 1 Tahun 2021 tentang kewenangan Plh

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

dan pelaksana tugas (Plt). Dalam SE tersebut terdapat klausul yang menerangkan bahwa PNS yang menduduki jabatan fungsional dapat ditunjuk sebagai Plh atau Plt. Ketentuannya antara lain, pejabat fungsional ahli utama dapat ditunjuk sebagai Plh atau Plt jabatan pimpinan tinggi (JPT) madya, JPT pratama, jabatan administrator, atau jabatan pengawas. Dalam Surat Edaran BKN sebelumnya sebenarnya juga sudah diatur. Yaitu Surat Edaran Nomor 2 tahun 2019 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian yang menjelaskan bahwa JPT pratama atau jabatan fungsional ahli utama dapat mengisi JPT madya sepanjang memenuhi persyaratan

3. Kewenangan Pelaksana Harian (Plh) Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur dalam Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Kewenangan pejabat publik adalah kemampuan untuk mengambil tindakan hukum tertentu yang memuat hak dan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu serta dapat menuntut pihak lain untuk mengambil tindakan tertentu. Ketentuan dalam prinsip legalitas menjelaskan bahwa kewenangan pejabat pemerintahan bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya segala bentuk kewenangan yang diperoleh pemerintah haruslah didasari dengan peraturan perundang-undangan.¹³ Begitu halnya dengan kewenangan Plh Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur sebagai pejabat yang menggantikan Sekretaris Daerah definitif haruslah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah.¹⁴

Kewenangan pejabat defenitif atau pejabat pengganti Plh Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pemerintahan dapat diperoleh sesuai dengan kondisi jabatan yang diterima agar tidak terjadi tindakan diluar batas kewenangan pada saat mengeluarkan suatu kebijakan tertentu. Sumber kewenangan dapat diperoleh sesuai ketentuan UU Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan bahwa kewenangan yang dapat dijalankan pejabat pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁵

Apabila dikaji melalui teori kewenangan kemudian terlihat bahwa Plh Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur memperoleh kewenangan melalui mandat yang bersumber dari kewenangan atributif yaitu berdasarkan aturan perihal ketentuan mandat dan delegatif dari pejabat di atasnya yaitu Gubernur Provinsi Jawa Timur melalui Menteri Dalam Negeri. Karena mendapatkan perolehan kewenangan melalui mandat, Plh Sekretaris Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat defenitif yang sedang digantikan. Sebagai penerima mandat (mandataris) Plh Sekretaris Daerah hanya bertindak untuk dan atas nama pejabat defenitif yang digantikan atau pejabat di atasnya sebagai pemberi mandat (mandans) karena keputusan akhir tetap berada pada pemberi mandat.¹⁶

Kewenangan Plh Sekretaris Daerah hanya sebatas menjalankan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh pejabat defenitif sebelumnya yang pada saat ini terdapat kekosongan jabatan. Kewenangan yang dapat dijalankan oleh Plh Sekretaris Daerah hanya bersifat administratif seperti menandatangani dokumen yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh pejabat defenitif dan/atau tugas administratif lainnya serta melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan

¹³ *Ibid.*, h. 101

¹⁴ Fabian Riza & Rizari Afiliasi, *Op. Cit.*, h. 92.

¹⁵ Dewi Triwahyuni & Fuqoha, *Op. Cit.*, h. 40

¹⁶ Fabian Riza Kurnia & Rizari Afiliasi, *Op. Cit.*, h. 93.

sebelumnya oleh pejabat defenitif.¹⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (7) UU Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa kewenangan yang bersumber dari mandat tidak dapat mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang mempunyai dampak terhadap perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.¹⁸ Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat “strategis” adalah Keputusan dan/atau tindakan yang memiliki dampak besar terhadap perubahan rencana strategis atau rencana kerja pemerintahan. Yang dimaksud dengan perubahan status hukum organisasi adalah menetapkan perubahan struktur organisasi, perubahan status hukum kepegawaian yaitu melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai, dan perubahan alokasi anggaran adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.¹⁹

Melengkapi dan menegaskan ketentuan mengenai batas dan kewenangan pejabat Plh yang dimuat dalam ketentuan UU Adinistrasi Pemerintahan, Badan Kepegawaian Negara melalui SK BKN 1/2021 menjelaskan bahwa pejabat pemerintahan yaitu Plh dan Plt yang memperoleh kewenangan melalui mandat untuk mengisi kekosongan jabatan pejabat defenitif yang sedang berhalangan menjalankan tugas tidak berwenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.²⁰ Kemudian dalam ketentuan SK BKN 1/2021 angka 5 memuat kewenangan yang dapat dilaksanakan meliputi:

- a. melaksanakan tugas sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai;
- c. menetapkan surat kenaikan gaji berkala;
- d. menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara dan cuti yang akan dijalankan di luar negeri;
- e. menetapkan surat tugas/ surat perintah pegawai;
- f. menjatuhkan hukuman disiplin pegawai tingkat ringan;
- g. menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi;
- h. memberikan izin belajar; dan
- i. mengusulkan pegawai untuk mengikuti pengembangan kompetensi.

Kewenangan Plh Sekretaris Daerah memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena pejabat pelaksana harian hanya sebagai pelanjut jalannya roda Pemerintahan Daerah. Jika selama itu diperlukan suatu kebijakan yang bersifat strategis yang harus diambil oleh Plh Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur, maka Pasal 132 A ayat (1) PP 49/2008 bisa dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan yang bersifat stategis.²¹ Ketentuan dalam pasal ini menjelaskan bahwa penjabat atau Plt Kepala Daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan kembali menjadi calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, serta

¹⁷ Pujiyanto & Hananto Widodo, *Op. Cit.*, h. 3.

¹⁸ Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁹ Penjelasan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

²⁰ Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana harian Dan pelaksana Tugas Dalam Aspek.

²¹ Nandang Alamsyah Delianoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015., h. 331.

Kepala Daerah yang diangkat dari Wakil Kepala Daerah yang menggantikan kepala daerah dilarang:

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

Akan tetapi, menurut ayat (2) ketentuan pasal ini disebutkan bahwa 4 (empat) larangan tersebut dapat dikecualikan setelah memperoleh persetujuan atau izin tertulis dari Mendagri.²²

4. Polemik Hukum Kewenangan Pelaksana Harian (Plh) Sekretaris Daerah

Kehidupan seorang eksekutif, manager, kepala, direktur, Sekretaris Daerah, Gubernur, Bupati/Wali Kota, Menteri sampai dengan Presiden atau pejabat apapun, adalah kehidupan yang selalu berhubungan dengan keputusan. Keputusan yang dilakukan bertujuan untuk penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan, terlepas keputusan itu benar atau mengandung kelemahan. Karena pengambilan keputusan adalah aspek terpenting dalam kunci manajemen kepemimpinan.²³ Pengambilan keputusan mempunyai arti penting bagi maju mundurnya suatu organisasi baik itu ruang lingkup organisasi swasta atau pada organisasi pemerintahan untuk memberikan alternatif sesuai dengan ketentuan aturan yang sudah ditetapkan.²⁴

Secara umum keputusan dapat diartikan sebagai pilihan dari beberapa kemungkinan, atau pilihan untuk berbuat atau tidak berbuat. Dimana hal tersebut akan erat kaitannya dengan akhir suatu proses yang dinamis dari pengambilan keputusan sebagai sebuah kesimpulan yang dicapai sesudah dilakukannya pertimbangan atas pilihan-pilihan yang ada untuk membentuk satu keputusan.²⁵

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

Saat satu pembatasan terhadap keputusan yang dilarang dikeluarkan oleh Pelaksana Harian dalam beberapa peraturan perundang-undangan seerti melakukan mutasi pegawai. Kepegawaian daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan

²² Pasal 132 A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

²³ Bambang Giyanto, Kewenangan Pejabat Publik Pengganti Dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik, *Jurnal Borneo Administrator: Media Pengembangan Paradigma Dan Inovasi Sistem Administrasi Negara*, Volume 5, Nomor 1, 2009, h. 11.

²⁴ *Ibid.* h. 12.

²⁵ *Ibid.* h. 16.

perundang-undangan. Sistem kepegawaian nasional memiliki posisi penting untuk penyelenggaraan pemerintahan. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, maka ada sebagian kewenangan dibidang kepegawaian yang diserahkan kepada daerah untuk dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Dengan adanya desentralisasi, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara kewenangan pusat dan kewenangan daerah untuk melaksanakan pembinaan terhadap kepegawaian daerah, sehingga kepala daerah mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan kepegawaian daerah.²⁶

Mutasi pegawai merupakan kasus yang sering muncul bahkan di setiap pergantian kepemimpinan daerah. Tidak hanya pergantian kepala daerah melalui hasil pemilihan umum melainkan juga dari penetapan pejabat kepala daerah yang menggantikan Kepala Daerah yang sedang berhalangan menjalani tugas. Mutasi yang dilakukan pejabat pengganti kepala daerah disetiap pergantian kepemimpinan dilakukan dengan memperhatikan segala persyaratan dan pertimbangan, hal itu mengindikasikan secara tidak langsung keberadaan pegawai bergantung kepada kepala daerahnya. Maka tidak mengherankan jika terjadi pergantian Kepala Daerah, berganti juga pejabat tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).²⁷

Pejabat pelaksana harian atau pun pelaksana tugas bisa saja diberhentikan jika terbukti mengeluarkan keputusan atau kebijakan yang berada diluar batas kewenangannya karena jabatan yang dijalankan itu bukanlah jabatan defenitif sehingga memiliki batas kewenangan dalam mengeluarkan keputusan.²⁸

PENUTUP

Kewenangan Plh Sekretaris Daerah dalam hal ini Plh Sekretaris Daerah provinsi Jawa Timur memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena pejabat pelaksana harian hanya sebagai pelanjut jalannya roda Pemerintahan Daerah. Jika selama itu diperlukan suatu kebijakan yang bersifat strategis yang harus diambil oleh Plh Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Timur, maka Pasal 132 A ayat (1) PP 49/2008 bisa dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan yang bersifat strategis. Akan tetapi, menurut ayat (2) ketentuan pasal ini disebutkan bahwa 4 (empat) larangan tersebut dapat dikecualikan setelah memperoleh persetujuan atau izin tertulis dari Mendagri.

Mengingat kedudukan Plh Sekretaris Daerah sangat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diharapkan bagi setiap Sekretaris Daerah yang terpilih dalam membantu Kepala Daerah untuk memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah agar menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan yang sudah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sehingga penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat berjalan dengan baik.

Terkait dengan pengaturan tentang Plh Sekretaris Daerah diharapkan kepada pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan Plh Sekretaris Daerah agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku baik itu yang berhubungan dengan kondisi yang menentukan untuk diangkatnya seorang Plh Sekretaris Daerah dan juga mengenai syarat ketentuan pejabat yang dapat menduduki jabatan Plh Sekretaris Daerah.

²⁶ Yuli Ernitasari, *Op. Cit.*, h. 113.

²⁷ Ahkmad Marwi, *Op. Cit.*, h. 556.

²⁸ *Ibid.*, h. 557.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu, 2016.
- Bambang Giyanto, Kewenangan Pejabat Publik Pengganti Dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik, *Jurnal Borneo Administrator: Media Pengembangan Paradigma Dan Inovasi Sistem Administrasi Negara*, Volume 5, Nomor 1, 2009.
- Delianoor, Nandang Alamsyah, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015.
- Efendi, A'an & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2019.
- Faisal T, Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume X, Nomor 3, Tahun 2013.
- Fuqoha, Dewi Tri Wahyuni, *Efektifitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, vol. 3, No. 2, Januari-April. 2013.
- Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Habibullah, M.F., Skripsi: "Tinjauan Yuridis Terhadap Peran Pelaksana Tugas (PLT) Walikota dalam Pemerintahan Kota Menurut Hukum Administrasi Negara" Medan, USU, 2014.
- Hasibuan, Malayau. S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Dasar dan Kunci Keberhasilannya*. Gunung Agung, Jakarta, 1997.
- Hasibuan, Mila Marwiyah, *Pendelegasian Wewenang dalam Hukum Administrasi Negara*, Universitas Sriwijaya.
- Islamy, Irfan, *Prinsi-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Kaloh, J., *Kepemimpinan Kepa/a Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah da/am Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafiaka, 2009.
- Kamisa, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya, 1997.
- Koentjono, Diana Halim, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, 2004.
- Kurnia, Fabian Riza dan Rizari Afiliansi. Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS)

Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana, *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Volume 11, Nomor. 2, 2019.

Marwi, Akhmad, *Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*, *Jurnal IUS*, Volume 4, Nomor 3, Desember 2016.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010.

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Perss, Jakarta, 2017.

Robbins, Stephen P., *Teori Organisasi Struktur, Desain, dan Aplikasi*. Edisi 2, Arcan, Jakarta, 1994,

Safitri, Sani, Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia, *Jurnal Criksetra*, Volume 5, Nomor 9, Februari 2016.

Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016.

Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, 2015.

Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Suparmoko, M., *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Andi Offset, 2002.

Susanto, A. B.. dkk, *Reinvensi Pembangunan Ekonomi Daerah*, Erlangga, 2010.

Thomson, Jhon L., *Strategic Management: Awareness and Changes*, 2nd Edition. Chapman and Hall. New York, 1997.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil.

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.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 061/2911/SJ Tahun 2016 Tentang Tindak Lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1/SE/I/2021 Tanggal 14 Januari 2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian.

Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana harian Dan pelaksana Tugas Dalam Aspek.