



SKRIPSI

**PELAKSANA TUGAS KEPALA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH
DALAM PENENTUAN KEBIJAKAN**

*ACTING HEAD OF PROVINCIAL APPARATUS WORKING UNITS
ORGANIZATION IN THE POLICY*

Oleh:

ALI IRVAN YAZID OMARI

NIM: 130710101444

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018



SKRIPSI

**PELAKSANA TUGAS KEPALA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH
DALAM PENENTUAN KEBIJAKAN**

*ACTING HEAD OF PROVINCIAL APPARATUS WORKING UNITS
ORGANIZATION IN THE POLICY*

Oleh:

ALI IRVAN YAZID OMARI

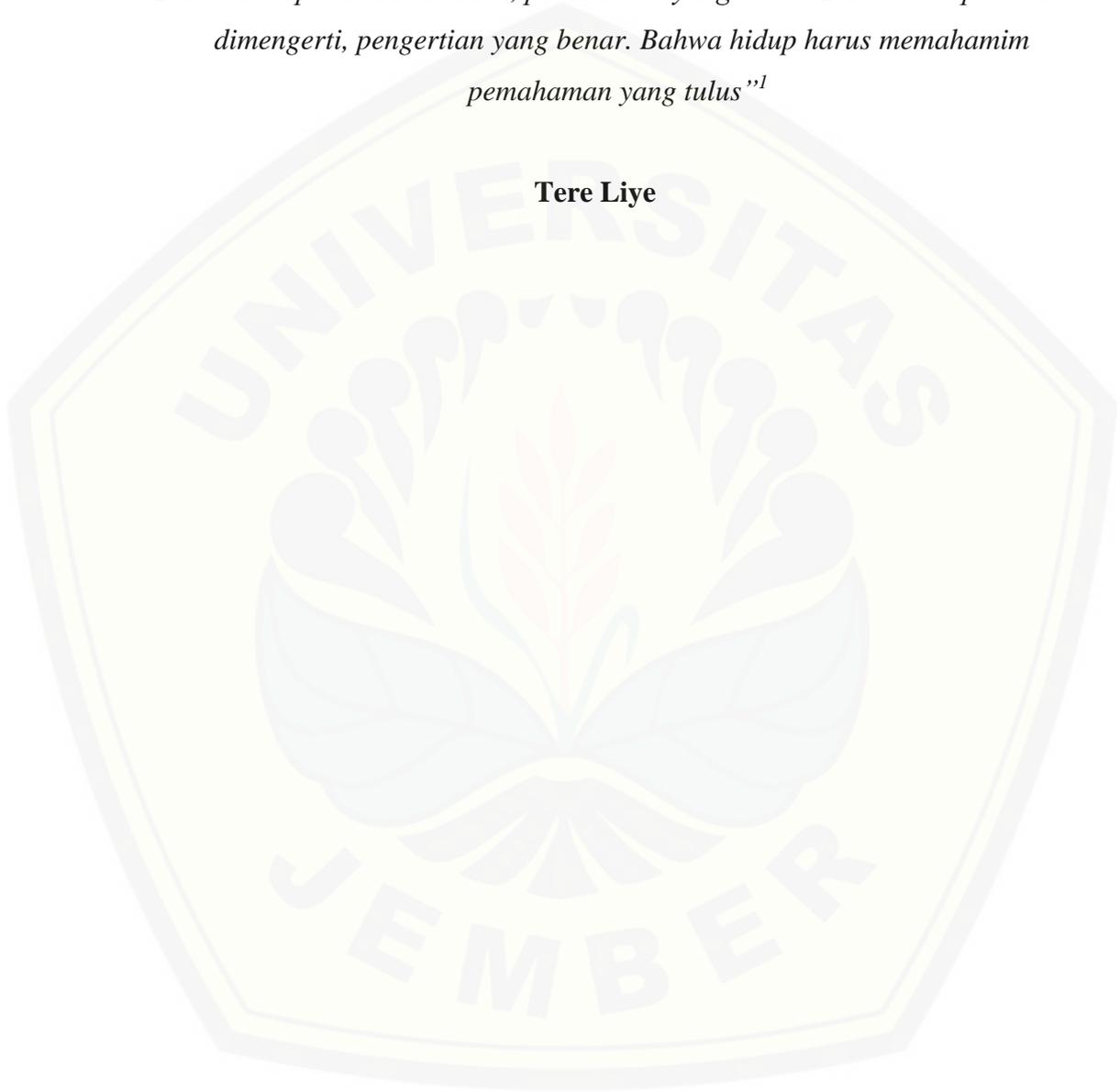
NIM: 130710101444

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2018**

MOTTO

“Bahwa hidup harus menerima, penerimaan yang indah. Bahwa hidup harus dimengerti, pengertian yang benar. Bahwa hidup harus memahami pemahaman yang tulus”¹

Tere Liye



¹ Tere Liye. *Ayahku (Bukan) Pembohong*. (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.2011), hlm 31

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Allah SWT, penulis persembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua orang tua penulis yaitu Djamradi dan Nuryati yang selalu penulis sayangi, hormati, dan banggakan. Dimana selalu mendoakan, memberikan kasih sayang, serta dukungan selama ini kepada penulis, kepada Kakak Tercinta yaitu Emilda Nurviana yang telah memberikan doa dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar;
2. Guru-guruku sejak Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), sampai dengan Sekolah Menengah Atas (SMA),serta Bapak/Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu, pengalaman dan telah mendidik serta membimbing penulis dengan penuh kesabaran untuk selalu lebih baik lagi hingga saat ini;
3. Almamater tercinta Universitas Jember yang penulis banggakan.

PERSYARATAN GELAR

**PELAKSANA TUGAS PADA KEPALA ORGANISASI PERANGKAT
DAERAH DALAM PENENTUAN KEBIJAKAN**

ACTING REGIONAL ON HEAD OF ORGANIZATION IN THE POLICY

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana
Hukum

Oleh:

ALI IRVAN YAZID OMARI

NIM: 130710101444

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2018**

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL

Oleh :

Pembimbing,

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

Pembantu Pembimbing,

ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.

NIP. 197805312005012001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**PELAKSANA TUGAS PADA KEPALA ORGANISASI PERANGKAT
DAERAH DALAM PENENTUAN KEBIJAKAN**

Oleh:

ALI IRVAN YAZID OMARI

NIM: 130710101444

Pembimbing,

Pembantu Pembimbing,

Dr. JAYUS, S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

ROSITA INDRAYATI S.H.,M.H.
NIP. 197805312005012001

Mengesahkan,

Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari :

Tanggal :

Bulan :

Tahun :

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

ANTIKOWATI, S.H.,M.H.

NIP. 196112021988022001

NURUL LAILI FADHILAH, S.H., M.H

NIP. 198707132014042001

Anggota Penguji :

1. **Dr. JAYUS, S.H., M.Hum** :

NIP. 195612061983031003

2. **ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.** :

NIP. 197805312005012001

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama: ALI IRVAN YAZID OMARI

NIM:130710101444

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul "*PELAKSANA TUGAS PADA KEPALA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DALAM PENENTUAN KEBIJAKAN*" adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember,

Yang menyatakan,

Materai 6000

(ALI IRVAN YAZID OMARI)

NIM. 130710101444

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul:

PELAKSANA TUGAS PADA KEPALA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DALAM PENENTUAN KEBIJAKAN. Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, koreksi, dukungan, semangat dan do'a dari semua pihak, sehingga pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M. Hum., selaku dosen pembimbing utama yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Skripsi ini hingga mencapai hasil yang maksimal. Merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis mendapatkan bimbingan beliau;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing anggota yang dapat meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan memberikan arahan dalam penulisan Skripsi ini, serta memberikan motivasi bagi penulis. Merupakan suatu kebanggaan bagi penulis mendapatkan bimbingan beliau;
3. Ibu Antikowati, S.H., M.H., selaku ketua dosen penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Ibu Nurul Laili Fadhillah, S.H., M.H., selaku sekretaris dosen penguji yang telah memberikan tambahan ilmu serta masukan yang bermanfaat bagi penulis;
5. Dr. Nurul Gufron, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. serta Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, II, dan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Bapak dan Ibu Dosen, Karyawan karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember terimakasih atas bimbingan dan pelayanan yang telah diberikan untuk kelancaran saya berproses dalam dunia akademisi.
8. Kedua orang tua penulis yaitu Djamradi dan Nuryati yang selalu penulis sayangi, hormati, dan banggakan. Dimana selalu mendoakan, memberikan kasih sayang, serta dukungan selama ini kepada penulis;
9. Kepada Kakak Tercinta yaitu Emilda Nurviana yang telah memberikan doa dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar;
10. Teman seperjuangan dalam perkuliahan: Rehan, Robi, Alfin, Pe, Anak kontrakan danau toba , Sumber Alam, Anda dan yang tidak dapat disebut satu persatu, Terimakasih untuk segala bantuan terhadap penulis mulai masa perkuliahan sampai skripsi ini selesai.
11. Kepada Teman Spesial yaitu Novelia Ayu Silvia yang selalu memberi semangat dalam proses hingga mendapatkan suatu pencapaian seperti ini kepada penulis;
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu dalam penyelesaian Skripsi ini.

Jember,

Penulis

RINGKASAN

Indonesia adalah sebuah negara yang memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam UUDNRI 1945, kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan. Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan kepada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pertumbuhan aspirasi dan kreatifitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pengertian otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.

Maksud dari penunjukan plt pada beberapa dinas di daerah-daerah untuk menggantikan Kepala Dinas definitif, agar roda pemerintahan terus berjalan. pada faktanya, wewenang yang dimiliki oleh pelaksana tugas dibatasi karena ia tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis sehingga hal inilah yang nantinya malah menghambat jalannya roda pemerintahan pada dinas terkait. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normative, dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif yang menggunakan literatur sebagai konsep teori serta pendapat ahli hukum terhadap permasalahan yang dianalisis. Dalam penelitian ini, digunakan berbagai bahan hukum seperti bahan hukum primer, sekunder serta bahan non hukum untuk mendukung analisis yang dilakukan.

Tinjauan pustaka yang menjadi pisau analisis antara lain pemerintah daerah dan pemerintahan daerah, pengertian pemerintah daerah dan pemerintahan daerah, asas-asas pemerintahan daerah, perangkat pemerintah daerah, kewenangan pemerintah daerah, tinjauan umum tentang perangkat daerah, pelaksana tugas, pengertian pelaksana tugas, tugas pokok dan fungsi.

Merujuk pada arti kata dan konsep dari istilah Pelaksana Tugas, maka dapat diartikan bahwa, pelaksana tugas adalah seseorang yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas yang diembankan kepadanya sesuai dengan persyaratan jabatan, yang bersifat sementara sampai adanya penetapan baru dari pemerintah tentang kepala daerah. Oleh karena itu, seorang pelaksana tugas (plt) Gubernur atau Kepala Daerah dapat dan harus melaksanakan tugas seorang kepala daerah, tugas kepala daerah diatur pada pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di lain pihak pejabat pemangku Jabatan tidak memiliki kewenangan yang sama, karena pejabat pengganti tetap memiliki Jabatan definitifnya sendiri tidak mengikuti Jabatan yang di Plt-kan (Jabatan yang diduduki sebagai pelaksana tugas).

Pada bagian kesimpulan dan saran, kesimpulan penulis terhadap penulisan skripsi ini yaitu Mengenai keefektifitasan pelaksanaan penyelenggaraan Negara, pejabat atau pegawai Negara tidak diperkenankan merangkap Jabatan, karena hal itu dapat mengakibatkan ketidakstabilan karena pejabat tersebut harus melaksanakan dua tugas dan fungsi sekaligus dalam penyelenggaraan Negara. Di lain pihak pejabat pemangku Jabatan tidak memiliki kewenangan yang sama, karena pejabat pengganti tetap memiliki Jabatan definitifnya sendiri tidak mengikuti Jabatan yang di Plt-kan (Jabatan yang diduduki sebagai pelaksana tugas).

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
HALAMAN RINGKASAN	xi
HALAMAN DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.3.1 Tujuan Umum	6
1.3.2 Tujuan Khusus	7
1.4 Metode Penelitian	7
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah	7
1.4.3 Bahan Hukum	8
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Pemerintah Daerah	9
2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah	9
2.1.2 Asas-Asas Pemerintah Daerah	11
2.1.3 Perangkat Pemerintah Daerah	12
2.1.4 Kewenangan Daerah	15

2.2 Tinjauan Umum Tentang Perangkat Daerah.....	18
2.3 Pelaksana Tugas.....	18
2.3.1 Pengertian Pelaksana Tugas.....	18
2.3.2 Tugas Pokok dan Fungsi Pelaksana Tugas.....	19
BAB III PEMBAHASAN	20
3.1 Wewenang Pelaksana Tugas Dalam Penentu Kebijakan Organisasi Perangkat Daerah	20
3.2 Implikasi Yuridis Pelaksana Tugas Dalam Penentu Kebijakan Organisasi Perangkat Daerah Atas Kewenangan Yang Dimiliki	32
BAB IV PENUTUP	49
4.1 Kesimpulan	49
4.2 Saran	49
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah sebuah negara yang memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Dalam UUD NRI Tahun 1945, kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Yang mana juga Indonesia merupakan negara hukum yang berbentuk negara republik.²

Indonesia yang merupakan negara berbentuk kesatuan menggunakan asas desentralisasi sebagai kegiatan dalam pemerintahan yang pada intinya setiap daerah diberi kebebasan dalam mengatur otonominya. Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing sebagai daerah otonomi.³ Sejarah tentang pemerintahan daerah di Indonesia sudah ada sejak Tahun 1948,⁴ hingga kini dalam perkembangannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan otonomi daerah.

Bahwa pemerintah daerah juga dapat mengatur dan melakukan tugas pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi daerah. Sesuai dengan tugas dan fungsi dari dinas-dinas atau instansi yang ada pada daerah tersebut diberi tanggung jawab oleh pemerintah daerah sesuai dengan asas otonomi daerah

²Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta: 2007, Hlm. 100.

³ Lihat pada Pasal 18 UUD NRI 1945.

⁴P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah Dan Pelaksanaanya*, Tarsito, Bandung, 1982, Hlm. 1.

Untuk meningkatkan terkait pemberdayaa dan tugas pembantuan terkait dengan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi sehingga dapat membentuk suatu pemerintahan yang lebih baik dan tepat sesuai kondisi daerah masing-masing.⁵

Otonomi sendiri dilakukan atas dasar efisiensi dalam pemerintahan yang mana diyakini juga dapat membuat suatu efisiensi dalam pemerintahan dan juga pelayanan terhadap masyarakat dan juga membuat suatu pemerintahan yang demokrasi ditingkat lokal melalui partisipasi masyarakat. Ada tiga tujuan terkait otonomi daerah yakni pertama, melakukan terobosan terhadap pelayanan pada masyarakat dan mewujudkan partisipasi masyarakat kedua, memberikan partisipasi masyarakat terhadap pemerintahan dan juga unit pelayanan terkait. Kemudian tujuan yang ketiga, adalah membuat sistem terkait produksi lokal yang ada nantinya dapat dikembangkan.⁶ Harus adanya suatu hal yang meringankan terkait permasalahan kekosongan terhadap organisasi perangkat daerah yakni dengan memberikan solusi dengan memberikan tugas-tugas tertentu terhadap pejabat pelaksana tugas dalam melakukan pengambilan kebijakan dan harus adanya suatu kebijakan terkait dengan permasalahan pada organisasi yang sangat strategis.⁷ Organisasi perangkat daerah merupakan suatu wadah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang didesain untuk mencapai visi dan misi pemerintahan

Kekuasaan sepenuhnya dipegang oleh kepala daerah dan merupakan kekuasaan tertinggi di daerahnya dalam hal ini di lingkup pemerintahan kabupaten oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dalam hal ini kepala daerah diyakini adalah jabatan politik, ini dibuktikan dengan pelaksanaan pemilihan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang pesertanya dari partai politik yang otomatis merupakan pilihan dari rakyat melalui partai.

⁵ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Hlm. 20.

⁶Nandang Alamsah Deliarnoor, "PROBLEMATIKA PELAKSANA TUGAS (PLT) DALAM MASA TRANSISI PEMERINTAHAN (PRA DAN PASCA PILKADA SERENTAK)," *CosmoGov* 1, no. 2 (14 April 2017): 325.

⁷"Dinas yang Dikepalai Plt dan Plh Tak Bisa Ubah APBD Jember 2017 - beritajatim.com," diakses 4 April 2018, http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/308409/dinas_yang_dikepalai_plt_dan_plh_tak_bis_a_ubah_apbd_jember_2017.html.

Dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seperangkat pelaksana teknis dalam lingkup pelaksanaan tugasnya. Dalam rangka menjalankan pemerintahannya telah diatur mengenai tugas dan kewajiban dari pemerintah daerah yakni Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tersebut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah, tetapi dalam hal ini mengenai pelaksana tugas sementara diatur dalam peraturan tersendiri yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang tercantum pada Pasal 14 ayat (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas : a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara ; dan b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap .

Dalam hal ini, maka dapat dilihat terjadinya kekosongan jabatan pemerintahan dalam lingkup pemerintahan daerah kabupaten . Hal ini pula dapat menghambat kinerja pelaksana teknis yang menjalankan tugasnya dalam lingkup pemerintahan kabupaten . Tugas dari pemerintah pusat sendiri yang diwakili oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) akan tersendat pelaksanaannya karena kekosongan jabatan tersebut , maka dari itu harus adanya pelaksana tugas sementara yang menjalankan fungsi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tersebut .⁸

Maksud dari penunjukan pelaksana tugas pada beberapa dinas di daerah-daerah untuk menggantikan Kepala Dinas definitif, agar roda pemerintahan terus berjalan. pada faktanya, wewenang yang dimiliki oleh pelaksana tugas dibatasi karena ia tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis sehingga hal inilah yang nantinya malah menghambat jalannya roda pemerintahan pada dinas terkait. Melihat fakta di atas, maka perlu adanya aturan yang jelas mengenai plt, baik itu berkaitan dengan wewenang, perlindungan hukum, kualifikasi untuk menjadi pelaksana tugas, serta bagi pelaksana tugas yang

⁸“Soal Kewenangan Plt Kepala Dinas akan Dikonsultasikan ke Gubernur Jatim - beritajatim.com,” diakses 4 April 2018, http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/308715/soal_kewenangan_plt_kepala_dinas_akan_dikonsultasikan_ke_gubernur_jatim.html.

menyalahgunakan wewenangnya. Permasalahan ini menjadi sangat krusial mengingat banyaknya dinas di daerah-daerah yang dipimpin oleh pelaksana tugas, terutama daerah-daerah yang dijabat oleh plt kepala dinas selama dua tahun, dan jangan sampai pengangkatan pelaksana tugas bermuatan politis karena ia adalah pejabat pemerintah.⁹

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba membahas tentang “**Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Kabupaten Jember**”.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan mempertimbangkan latar belakang masalah diatas, dapat dirumuskan masalah yaitu :

1. Bagaimana wewenang pelaksana tugas dalam pembuatan kebijakan organisasi perangkat daerah menurut undang-undang terkait?
2. Apa implikasi yuridis atas pembuatan kebijakan yang didapatkan atas kewenangan yang dimiliki?

1.3 Tujuan Penulisan

Agar dalam penulisan skripsi ini dapat diperoleh sasaran maka perlu ditetapkan suatu tujuan penulisan. Adapun tujuan tersebut dibagi menjadi dua hal, yaitu:

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak diperoleh dalam penyusunan skripsi ini meliputi beberapa hal, antara lain:

- a. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas akhir skripsi sebagai salah satu persyaratan pokok yang bersifat akademis yang telah ditentukan guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
- b. Sebagai upaya untuk mengimplementasikan dan mengaplikasikan ilmu hukum yang diperoleh di bangku kuliah, dengan praktik yang terjadi di masyarakat.

⁹JawaPos.com, “Kinerja Kurang Maksimal, Jabatan 4 Kepala OPD Masih PLT,” diakses 4 April 2018, <https://www.jawapos.com/radarsurabaya/read/2018/01/24/43035/kinerja-kurang-maksimal-jabatan-4-kepala-opd-masih-plt>.

- c. Untuk menambah pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi khalayak umum dan mahasiswa serta mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Jember pada khususnya.

1.3.2 Tujuan Khusus

Selain tujuan umum diatas, penulis juga ingin memperoleh tujuan khusus yang menjadi latar belakang penulisan skripsi ini. Tujuan khusus yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Wewenang pelaksana tugas dalam penentu kebijakan organisasi perangkat daerah menurut undang-undang terkait;
2. Implikasi yuridis pelaksana tugas dalam penentu kebijakan organisasi perangkat daerah atas kewenangan yang dimiliki.

1.4 Metode Penelitian

Salah satu faktor terpenting dalam penulisan sebuah karya ilmiah atau skripsi terletak pada metode penelitian yang digunakan. Penjelasan tentang metode penelitian hukum dalam penelitian, penulisan karya ilmiah maupun skripsi merupakan bagian yang sangat penting, karena setiap ilmu pengetahuan seperti ilmu hukum memiliki metodenya sendiri.¹⁰ Metode pada dasarnya merupakan penjelasan langkah kerja yang runtut dalam rangka merumuskan masalah penelitian, bahan yang diteliti dan dianalisa, serta langkah sistematis dalam pembahasannya sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah dalam menjawab isu hukum yang dihadapi dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Tipe Penelitian

Menurut Peter Mahmud pada intinya penelitian memerlukan suatu penemuan dan doktrin-doktrin baru untuk diterjemahkan.¹¹ Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam menulis skripsi ini adalah yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah

¹⁰Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta : Fajar Interpratama Offset, 2005). Hlm. 5

¹¹Peter Mahmud, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Cet. Ke-9 (Jakarta : Kencana, 2014). Hlm. 35

atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini dengan cara mengkaji peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan isu hukum yang menjadi permasalahan.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan *jurisprudence* dan ajaran metode hukum berkolerasi dengan kerangka teoritik negara hukum dan demokrasi.¹² Pendekatan dan kerangka teoritik berfungsi memberikan ruang lingkup penelitian yang obyeknya adalah suatu kasus pelaksana tugas pada organisasi perangkat daerah yang terjadi di Indonesia. Metode pendekatan yang diterapkan dalam rangka menjawab permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dipergunakan untuk melakukan analisis terhadap ketentuan hukum positif yang menjadi dasar penentuan bagaimana wewenang pelaksana tugas dalam penentu kebijakan organisasi perangkat daerah menurut undang-undang terkait dan implikasi yuridis pelaksana tugas dalam penentu kebijakan organisasi perangkat daerah atas kewenangan yang dimiliki.

Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penelitian yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan skripsi ini. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah :

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang keberadaannya atas dasar sebuah kewenangan (*authorative*) seperti peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan dalam bentuk dokumen resmi.¹³ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara ;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ;

¹² Himawan Estu Bagijo, *Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: LaksBang Grafika, Cet. Kedua). Hlm. 71

¹³ Peter Mahmud, *Op Cit.* (Jakarta : Fajar Interpratama Offset, 2005). Hlm. 141

4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 TAHUN 2016 tentang Perangkat Daerah .

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum di luar bahan hukum primer, seperti buku , artikel makalah, jurnal dan hasil-hasil penelitian bidang hukum . Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini terdiri dari buku-buku tentang hukum , artikel, makalah , jurnal (*edisi online*) dan lain-lain berkaitan dengan permasalahan yang dibahas .

1.4.3 Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum merupakan suatu proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan yang timbul dari fakta . Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode deduktif yaitu suatu metode yang berpangkal dari hal yang bersifat umum ke khusus yang selanjutnya bahan hukum tersebut , yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diolah secara kualitatif yaitu suatu pengolahan bahan-bahan non statik. Langkah selanjutnya yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum adalah

Mengidentifikasi fakta hukum dan menghapus hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevans juga bahan-bahan non hukum. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahanbahan yang telah dikumpulkan.Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.¹⁴

Sesuai langkah-langkah tersebut pada intinya dijadikan suatu acuan kedepan menurut Peter Mahmud Marzuki kemudian akan dianalisa menggunakan metode analisis isi (*content analysis*).¹⁵ Setelah melakukan analisis penulis akan menyimpulkan hasilnya dan memberikan reskripsi berdasarkan argumentasi yang dibangun dalam kesimpulan. Berdasarkan

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*

metode penelitian yang diuraikan diharapkan didalam penulisan skripsi ini mampu memperoleh jawaban atas rumusan masalah sehingga memperoleh hasil yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah .



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah

2.1.1 Pengertian Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah

1. Pemerintah daerah

Kepala pemerintahan seperti gubernur, bupati dan walikota merupakan suatu unit kepala pemerintah yang mana dari jabatan tersebut mereka merupakan suatu unsur-unsur penyelenggara pemerintahan yang dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pengertian dengan arti intinya bahwa kepala daerah merupakan suatu unsur yang ada pada pemerintah daerah.

2. pemerintahan daerah

Sementara itu menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2), penyelenggara pemerintah daerah yakni terdiri atas kepala daerah dan juga dewan perwakilan rakyat daerah yang memiliki tugas sesuai dengan kebijakan terkait pemerintahan daerah sesuai dengan amanat dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶

2.1.2 Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Asas-asas untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah menurut Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa : Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.¹⁷

A. Desentralisasi

Desentralisasi adalah suatu kekuasaan yang dibentuk berdasarkan daerah otonomi yang berkedudukan pada wilayah tersebut untuk

¹⁶Lihat dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1

¹⁷Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

menciptakan suatu penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan tepat untuk masyarakat pada daerah tersebut.¹⁸ Kelemahan desentralisasi nantinya yakni akan banyak struktural pemerintah, membuat fanatisme, dan keputusan yang akan sangat lama dalam pengambilan kebijakan.¹⁹

B. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang pejabat tingkat pusat kepada pejabat di wilayah negara. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut wilayah administrasi. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi.²⁰

C. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan dalam bahasa Belanda disebut medebewind. Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut.²¹

2.1.3 Perangkat Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 209 angka 1 dan 2 perangkat daerah provinsi terdiri atas :²²

¹⁸<https://vjkeybot.com/2012/03/31/asas-asas-pemerintahan-daerah/> diakses tanggal 05 Oktober 2016 pukul 19.33

¹⁹Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung : Citra Aditya Bakti. hlm. 12

²⁰ Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT. Grasindo. hlm. 24.

²¹ Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta : UII Press. hlm. 69.

²²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 209 angka 1 dan 2

- a. Sekretariat daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas; dan
- e. Badan.

sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas :

- a) Sekretariat daerah;
- b) Sekretariat DPRD;
- c) Inspektorat;
- d) Dinas;
- e) Badan; dan
- f) Kecamatan.

Sekretariat Daerah (disingkat setda) : Adalah unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah dan dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah dan dibantu oleh beberapa Asisten (5 Asisten bagi Pemerintah Provinsi, 3 Asisten bagi Pemerintah Kabupaten/Kota). Sekretariat Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif pemerintah daerah.

Sekretariat DPRD (disingkat setwan) dipimpin oleh seorang sekretaris yang memiliki tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, menyelenggarakan administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur. Inspektorat mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Dinas nantinya dipimpin kepala dinas untuk melakukan semua mengenai tugas, fungsi, dan pokok berdasarkan bidang masing-masing dan untuk wilayah kecamatan nantinya dipimpin oleh camat yang selaku kepanjangan tangan kepala daerah.²³

2.1.4 Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan-kewenangan yang ada selama ini yang dilakukan secara terpusat dialihkan langsung menjadi otonomi daerah dengan menerapkan daerah-daerah memiliki kebijakannya sendiri untuk melakukan pemerintahannya.²⁴

Berdasarkan pasal 65 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai tugas Kepala daerah mempunyai tugas untuk memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama, mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah, melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana di maksud dalam ayat (1) kepala Daerah berwenang mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah menadapat persetujuan bersama DPRD, menetapkan perkara keputusan kepala Daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang

²³<http://pemerintah.net/bentuk-organisasi-perangkat-daerah/>. Diakses tanggal 05 Oktober 2016. Pukul 22.02

²⁴Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.

sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat, melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵

Berdasarkan pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan terdiri atas 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Adapun definisi dari klasifikasi urusan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

1. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat .
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang di bagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten atau Kota .
3. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan .

Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi ditentukan harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut .

Wewenang pemerintah adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundangundangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmating*). Keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah, tanpa adanya wewenang pemerintahan maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan .

Dalam buku Ni'matul Huda yang berjudul Hukum Pemerintahan Daerah,²⁶ menjelaskan bahwa hubungan pusat dan daerah bersumber pada hubungan

²⁵Zulkarnaen, dan Beni Ahmad Saebani. *Hukum Konstitusi*. 2012. Pustaka Setia. Bandung. Hlm. 258.

kewenangan , hubungan keuangan , hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

Ni'matul Huda menjabarkan hubungan-hubungan tersebut sebagai berikut.²⁷

1. Hubungan kewenangan

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom . Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro , sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya . Lebih lanjut Ni'matul menjelaskan bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis . Ada saat dimana urusan pemerintahan tidak dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom . Sebaliknya urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan dapat diresentralisasikan . Hal ini terjadi karena banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan . Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah . Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas .

2.2 Tinjauan Umum Tentang Perangkat Daerah

Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah , lembaga teknis daerah, kecamatan , dan kelurahan . Perangkat daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya saling bersinergis satu sama yang lain dalam rangka pembangunan daerah. Sekertaris daerah memiliki tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasi dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekertaris daerah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagaimana yang diatur oleh undang-undang bertanggung jawab kepada bupati.²⁸

²⁶Ni'Matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2012. hlm. 12.

²⁷Ni'Matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2012. hlm. 13.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, 2008, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. Hlm. 490.

Lembaga teknis daerah adalah unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah. Kebijakan daerah dalam hal ini lebih bersifat spesifikasi berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Lembaga teknis daerah masing-masing dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit yang diangkat oleh kepala daerah yang memenuhi syarat dari Pegawai Negeri Sipil. Pertanggungjawaban masing-masing yang mengepalai badan, kantor atau rumah sakit umum daerah adalah kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kecamatan yang pembentukannya di wilayah kabupaten/kota dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintah.²⁹

Kecamatan adalah wilayah administrasi yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan publik dibawah bupati/walikota. Setiap kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang diangkat oleh bupati/atau walikota yang tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di tingkat kecamatan sebagai pelimpahan kewenangan dari bupati/walikota. Tugas Camat diatur pada Pasal 225 UU No 23 Tahun 2014 sebagai berikut :

(1) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:

Camat dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan yang bertanggung jawab langsung kepada camat. Camat diangkat atas usulan sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan. Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

1) Sekretariat daerah

Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat daerah dipimpin oleh seorang sekretaris daerah dan terdiri dari asisten, masing-masing asisten terdiri paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari

²⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 209.

paling banyak 3 (tiga) subbagian. Berdasarkan Pasal 29 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

2) Sekretariat DPRD

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan dan terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari 3 (tiga) subbagian. Sekretariat DPRD menyelenggarakan fungsi (Pasal 31 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah).

3) Dinas Daerah Kabupaten /Kota

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dalam pasal 35 yaitu :

- (1) Dinas Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf d merupakan unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Dinas Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh kepala dinas Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota.
- (3) Dinas Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/wali kota melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota.
- (4) Dinas Daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;

- c. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya ;
- d. pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya .

4) Badan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam Pasal 46 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah Badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf e, merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota . (2) Badan Daerah kabupaten/kota dipimpin oleh kepala badan Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah kabupaten/kota. (3) Badan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/wali kota dalam melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota .

2.3 Pelaksana Tugas

2.3.1 Pengertian Pelaksana Tugas

Pelaksana Harian (“Plh”) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan Pelaksana Tugas (“Plt”) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap .³⁰

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Yakni:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila :
- a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya ; dan

³⁰“Perbedaan Pelaksana Harian (Plh) dengan Pelaksana Tugas (Plt),” hukumonline.com/klinik, diakses 4 April 2018, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5924e3cc9cc8f/perbedaan-pelaksana-harian-plh-dengan-pelaksana-tugas-plt>.

b. merupakan pelaksanaan tugas rutin .

(2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat

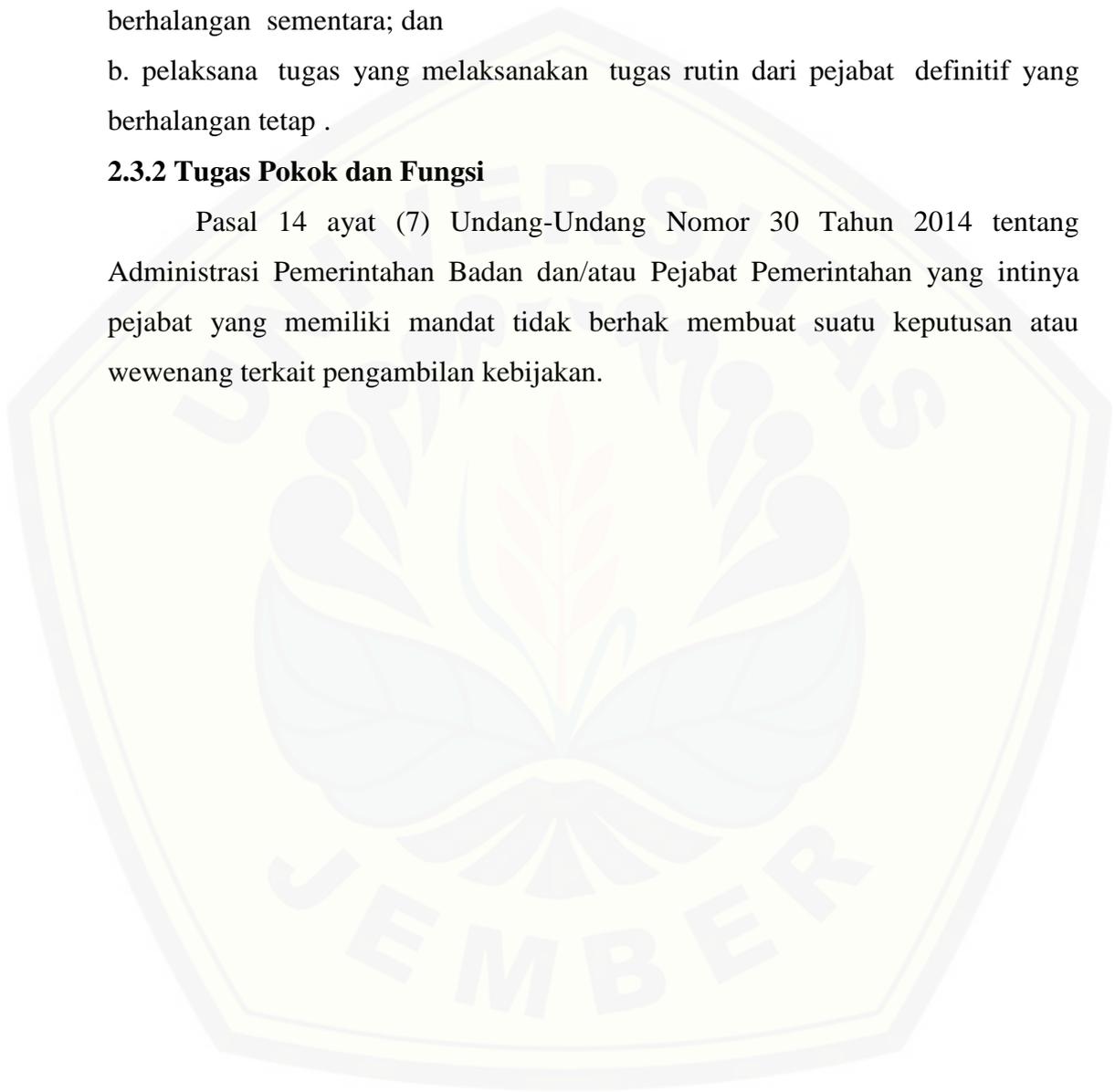
(1) huruf b terdiri atas:

a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan

b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap .

2.3.2 Tugas Pokok dan Fungsi

Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang intinya pejabat yang memiliki mandat tidak berhak membuat suatu keputusan atau wewenang terkait pengambilan kebijakan.



BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka kesimpulan yang diperoleh sebagai berikut:

1. Mengenai keefektifitasan pelaksanaan penyelenggaraan Negara, pejabat atau pegawai Negara tidak diperkenankan merangkap Jabatan, karena hal itu dapat mengakibatkan ketidakstabilan karena pejabat tersebut harus melaksanakan dua tugas dan fungsi sekaligus dalam penyelenggaraan Negara. Tugas dan fungsi sebagai Jabatan definitif yang dimiliki dan tugas dan fungsi sebagai pejabat pengganti. Oleh karena itu, Jabatan pejabat pengganti seperti pelaksana tugas (plt.) tidak akan menjadikan penyelenggaraan Negara menjadikan kinerjanya baik, tetapi mengakibatkan benturan tugas dan mengesampingkan tugas dan tanggungjawab yang dimiliki si pemangku Jabatan dalam Jabatan definitifnya (Jabatan asli).
2. Di lain pihak pejabat pemangku Jabatan tidak memiliki kewenangan yang sama, karena pejabat pengganti tetap memiliki Jabatan definitifnya sendiri tidak mengikuti Jabatan yang di Plt-kan (Jabatan yang diduduki sebagai pelaksana tugas).. Sedangkan pejabat pengganti publik sementara seperti pelaksana tugas (plt.) tidak dapat menjalankan tugasnya secara menyeluruh, hal tersebut dikarenakan pemangku Jabatan pelaksana tugas (plt.) juga memiliki Jabatan definitif atau disebut juga rangkap Jabatan dengan Jabatan definitifnya.

4.2 Saran

1. Dalam merekrut Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) diharapkan memiliki kompetensi yang baik dan ulet. Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) hendaknya diberikan kewenangan dan juga tanggung jawab penuh terhadap Dinas yang dipimpinnya agar nantinya dinas tersebut dapat berjalan secara efektif dan tepat bagi masyarakat.

2. Pelaksana tugas (Plt.) tidak memiliki Jabatan defintif yang di Plt-kannya, pemangku Jabatan Plt-pun harus menjalankan tugas dan tanggungjawab Jabatan defintifnya. Rangkap jabatan secara jelas merupakan bagian dari konflik tugas dan tanggungjawab yang harus dilaksanakan, dimana suatu saat dapat menjadi penyebab terjadinya tumpang tindih jabatan. Tujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik, efektif dan efisien guna mencapai (good governance) sebagaimana menjadi visi dan misi pemerintahan dapat terbengkalai karena rangkap Jabatan.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Pembaruan,
- A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi*, (Jakarta: Universitas Indonesia)
- Bagir Manan. 2003, Lembaga Kepresidenan, Cet. Ke-2. Yogyakarta : FH UII Press Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 1994, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta : CV. Haji Masagung
- Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. Ke-2. Yogyakarta : FH UII Press
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT. Grasindo.
- Harbani Pasolong, 2013, *Kepemimpinan Birokrasi*, Bandung : Alfabeta, hlm. 105.
- Himawan Estu Bagijo, *Negara Hukum & Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: LaksBang Grafika, Cet. Kedua)
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- J. Kaloh. 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah*,. Jakarta : Sinar Grafika.
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta : UII Press.
- Muslim Mufti, 2013, *Teori-Teori Ilmu Politik*, Bandung : Pustaka Setia.
- Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)," *CosmoGov* 1, no. 2 (14 April 2017): 325.
- Ni'Matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2012.
- Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cet. Ke-9 (Jakarta : Kencana, 2014). Hlm.
- Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta : Fajar Interpratama Offset, 2005).
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, (Bandung, dalam *Pro Justitia* , Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, No.1, Tahun XVI)
- P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah Dan Pelaksanaanya*, Tarsito, Bandung, 1982
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Adminsitrasi* , (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008)
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*,

(Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003), Hlm. 23Harun Alrasid. 1999, Pengisian Jabatan Presiden, Jakarta :Pustaka Utama Grafiti
Zulkarnaen, dan Beni Ahmad Saebani. *Hukum Konstitusi*. 2012. Pustaka Setia. Bandung.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 06 tahun 2005

C. INTERNET

“Dinas yang Dikepalai Plt dan Plh Tak Bisa Ubah APBD Jember 2017 - beritajatim.com,” diakses 4 April 2018,
http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahan/308409/dinas_yang_dikepala_i_plt_dan_plh_tak_bisa_ubah_apbd_jember_2017.html.

“Soal Kewenangan Plt Kepala Dinas akan Dikonsultasikan ke Gubernur Jatim - beritajatim.com,” diakses 4 April 2018,
http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/308715/soal_kewenangan_plt_kepala_dinas_akan_dikonsultasikan_ke_gubernur_jatim.html.

JawaPos.com, “Kinerja Kurang Maksimal, Jabatan 4 Kepala OPD Masih PLT,” diakses 4 April 2018,
<https://www.jawapos.com/radarsurabaya/read/2018/01/24/43035/kinerja-kurang-maksimal-jabatan-4-kepala-opd-masih-plt>.

<https://vjkeybot.com/2012/03/31/asas-asas-pemerintahan-daerah/> diakses tanggal 05 Oktober 2016 pukul 19.33

<http://pemerintah.net/bentuk-organisasi-perangkat-daerah/>. Diakses tanggal 05 Oktober 2016. Pukul 22.02