

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam Pemerintahannya dengan memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada setiap daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>1</sup> Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 setelah hasil amandemen empat kali dimulai sejak 1999 hingga 2002. Maka dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan Pemerintah pusat.<sup>2</sup>

Sebagai negara kesatuan, Indonesia tidak terbagi bagian, tidak tersebar pada negara-negara seperti dalam sistem negara federal/serikat, karena itu pada dasarnya sistem Pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi atau dekonsentrasi, artinya yang memegang kekuasaan penuh ialah Pemerintah pusat. Indonesia sangat luas yang terdiri atas puluhan ribu suku bangsa, beragam etnis, beragam golongan, dan agama berbeda-beda, sesuai dengan Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-undang Dasar 1945 penyelenggaraan Pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi.<sup>3</sup> Dalam butiran Pasal-pasal dalam Undang-undang tersebut mempertegas bahwa Pemerintah terdiri atas Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-undang. Oleh sebab itu, pejabat pemerintah dalam keberadaannya merupakan ketentuan konstitusi yang mewujudkan

---

<sup>1</sup> Portal.fisip-unmul.ac.id, 2022, *Pelaksanaan, Fungsi, Badan Permusyawaratan Desa*, <https://portal.fisip-unmul.ac.id/site/?p=9532>. (diakses pada tanggal 20 september 2022, Pukul 21.00).

<sup>2</sup> Ubaedillah, A. dan Abdul Rozak, 2008, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Cet ke- I, Jakarta, ICCE Kencana, hlm. 61.

<sup>3</sup> Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, hlm. 6.

sistem tatanan Republik Indonesia.

Pejabat pemerintah dalam kewenangannya untuk mengambil keputusan harus berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) Undang-undang tersebut menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*Good governance*).<sup>4</sup> Begitupun dalam pemilihannya harus didasari dengan aturan yang berlaku, aturan tersebut di atur dalam Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Kepala Daerah (UU No. 32 tahun 2004), bahwa “*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu pasangan pada daerah yang bersangkutan*”.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pilkada) langsung serentak merupakan instrumen konstruksi yang penting dan strategis menjadi pemerintahan daerah yang demokratis.<sup>5</sup> Di dalam sistem pemerintahan Indonesia pilkada yang cocok untuk indonesia adalah pilkada serentak nasional, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur dan Walikota Menjadi Undang-undang (UU No. 10 Tahun 2016), undang-undang tersebut mengatur sistem pilkada serentak nasional dengan pemungutan suara serentak nasional di seluruh wilayah Indonesia.

Undang-undang tersebut juga menentukan pelaksanaan pilkada serentak yang semulanya pilkada serentak dilaksanakan pada tahun 2027 berubah menjadi tahun 2024.

---

<sup>4</sup> Raynold Fubby Lofus, “Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Lex Administratum*, Vol. 7, No. 1 (2019), hlm. 28.

<sup>5</sup> Gotfridus Goris Seran, “Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 3 (2019), hlm. 655.

Perubahan ini akan berdampak pada banyaknya jabatan daerah yang akan berakhir sebelum pilkada serentak dilaksanakan, dan juga akan memotong masa jabatan pejabat sehingga akan banyak pengangkatan Pejabat Kepala Daerah atau Pejabat Sementara.

Sistem tata negara Indonesia telah mengatur mekanisme penunjukan pejabat publik pengganti sementara yang akan melaksanakan tugas dan kewajiban apabila pejabat definitif atau kepala instansi pemerintahan berhalangan melaksanakan tugas-tugasnya. Pejabat sementara tentunya memiliki kedudukan dan kewenangan yang berbeda dengan pejabat definitif. Dalam hal mekanisme penunjukan Pejabat Kepala Daerah saja jelas berbeda dengan pejabat definitif.<sup>6</sup> Peraturan untuk mengisi Pejabat menggunakan Pasal 201 Ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016 yang telah disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU No 6 Tahun 2020). Pasal 201 Ayat (9) (10) dan (11) menyebutkan bahwa:

- (1) *“Para pejabat gubernur, bupati dan Wali Kota hingga terpilihnya kepala daerah definitive melalui pemilihan serentak pada 2024.*
- (2) *Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tertinggi madya sampai dengan pelantikan.*
- (3) *Untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/Wali kota, diangkat pejabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati/wali kota”*

Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena “berhalangan tetap”.

---

<sup>6</sup> Fabian Riza Kurnia dan Rizari Rizari, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Pertahanan”, *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Vol. 11, No.2 (2019), hlm. 22-25.

Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat (5) UU No. 30 Tahun 2014 sudah mengatur mengenai pejabat pengganti yang akan bertanggung jawab menggantikan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang dihentikan sebab berhalangan tetap.

Penjabat Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya yang tidak boleh dilakukan dan yang boleh dilakukan tetap berdasarkan pada ketentuan yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana yang dipahami bahwa dilakukannya pengangkatan Penjabat Kepala Daerah merupakan kewenangan eksekutif melalui usulan menteri dalam negeri, maka dalam melaksanakan tugasnya, Penjabat Kepala Daerah wajib tetap mengikuti peraturan yang berlaku. Dalam menjalankan kewenangannya, Penjabat Kepala Daerah selaku yang diberi kewenangan wajib untuk setiap kebijakan yang akan dikeluarkan harus laporan dan diertanggungjawabkan kepada pemberi tanggung jawab untuk dilakukan *review* atas pelaksanaan tugas yang dijalankan. Jika dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki Penjabat Kepala Daerah bukan hanya bersifat atributif, namun oleh Presiden dan Mendagri juga telah dilimpahi wewenang secara delegatif.

Kewenangan Penjabat Kepala Daerah adalah untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai “kepala daerah” sementara waktu.<sup>7</sup> Berarti cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah.<sup>8</sup> Sehingga, apabila dilihat dari tugas dan kewenangannya, maka Penjabat Kepala Daerah bertindak sebagai kepala daerah, meski hanya dengan sebutan Penjabat Kepala Daerah.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Fabian Riza Kurnia dan Firdaus Arifin, 2019, *Penjabat Kepala Daerah*, Yogyakarta, Thafa Media, hlm. 125.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 126.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 126-127.

Kewenangan dan kedudukan Penjabat Kepala Daerah tidak terpisah dari konsep pemerintahan secara menyeluruh. Pada sistem negara hanya akan berfungsi jika subsistem yang saling mendukung, tidak berlawanan dan terstruktur.<sup>10</sup> Mengenai hal tersebut sebagai landasan penting sebagai tatanan penghubung antara kelembagaan dengan kewenangannya pada pemerintahan pusat, provinsi dan daerah.

Sebagai pengganti sementara dari kepala daerah definitif, Penjabat memiliki tugas dan wewenang yang telah diatur dalam Pasal Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) dan juga pada Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang cuti diluar Tanggungan Negara (Permendagri No.1 Tahun 2018), namun aturan ini spesifik mengatur tugas dan wewenang Penjabat Kepala Daerah ketika kepala daerah definitif mengikuti kampanye pilkada.

Larangan Penjabat Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya telah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Pasal 132A Ayat (1) dan (2) tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP No. 49 Tahun 2008) dan juga pembatasan kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang kepegawaian terlihat ketika merujuk pada Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 tentang Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian (SK BKN No. K.26-30/V.100-2/99) Tanggal 19 Oktober 2015.

Merujuk pada ketentuan Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016, pada tahun 2024 ada 101 daerah yang akan melakukan pilkada serentak. Maka dalam waktu dua tahun

---

<sup>10</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm. 196.

mendatang terdapat sebanyak 271 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya artinya selama satu sampai dua tahun sebanyak 271 daerah terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, kemudian dilakukan pengangkatan Penjabat Kepala Daerah yang akan memimpin selama satu sampai dua tahun yang akan berdampak pada ketidakpastian demokrasi di daerah yang banyak menimbulkan pro dan kontra atas kebijakan yang diambil tersebut yang akan dikhawatirkan bakal menciderai prinsip-prinsip otonomi daerah sehingga diperlukan langkah-langkah kebijakan yang efektif dalam menjalani masa jabatannya untuk pembangunan daerah yang lebih baik mengingat masa jabatan Penjabat Kepala Daerah satu sampai dua tahun.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk membahas mengenai kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam mengambil kebijakan strategis terhadap mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang disetujui Kementerian Dalam Negeri (kemendagri) melalui Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah (selanjutnya SE Kemendagri No. 821/5492/SJ) pada tanggal 14 September 2022. Beredarnya surat edaran tersebut menuai kritikan dari berbagai pihak karna melanggar peraturan yang berada di atasnya.

Shulby Yozar Ariadhy Kepala Perwakilan Ombudsman RI Bangka Belitung, mengatakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) tidak ada produk hukum surat edaran dalam ruang lingkup jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Maka dari itu menurutnya, pemerintah semestinya untuk merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan,

Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP No. 49 Tahun 2008), yang mengatur ruang lingkup dan standar prosedur kewenangan Penjabat (Pj), Pelaksana tugas (Plt) dan Pejabat sementara (Pjs) Kepala Daerah.<sup>11</sup>

Selanjutnya Mazdan Maftukha Assyayuti peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII), menganggap SE Kemendagri No. 821/5492/SJ tersebut rentan *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang), dan surat edaran tersebut bertentangan dengan UU No. 49 Tahun 2008 karena undang-undang tersebut mengatur larangan Penjabat Kepala Daerah untuk mutasi ASN.<sup>12</sup>

Berdasarkan polemik yang terjadi di atas, maka isu hukum yang terjadi yaitu: *Pertama* belum dibentuknya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 *Kedua* SE Kemendagri No. 821/5492/SJ bertentangan dengan ketentuan undang-undang di atasnya, yaitu PP No.49 Tahun 2008. *Ketiga* SE Kemendagri No. 821/5492/SJ telah melanggar asas prioritas hukum yakni asas *lex superior derogate legi inferiori*, membuat penulis menarik untuk menulis skripsi dengan judul **“KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH TERHADAP MUTASI APARATUR SIPIL NEGARA PASCA PEMBERLAKUAN SURAT EDARAN KEMENDAGRI NOMOR 821/5292/SJ TAHUN 2022”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka skripsi yang berjudul Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Terhadap Mutasi ASN Pasca Pemberlakuan SE

---

<sup>11</sup> Ombudsman RI, 2022, *Soal SE Mendagri Pj Kepala Daerah Bisa Mutasi PNS, Ombudsman Sebut Tak Ada Mekanisme Kontrol Mutasi*, <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--soal-se-mendagri-pj-kepala-daerah-bisa-mutasi-pns-ombudsman-sebut-tak-ada-mekanisme-kontrol-mutasi>, (diakses pada tanggal 20 Oktober 2022, Pukul 22. 32).

<sup>12</sup> PSHK FH UII, 2022, *Soal PSHK UII Desak Mendagri Cabut SE tentang Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah*, <https://www.kabarkota.com/pshk-iii-desak-mendagri-cabut-se-tentang-penambahan-wewenang-penjabat-kepala-daerah/>, (diakses pada tanggal 19 November 2022, Pukul 23.05).

Kemendagri No. 821/5492/SJ Tahun 2022, maka penulis merumuskan masalah yakni, bagaimana kewenangan Penjabat Kepala Daerah terhadap mutasi ASN pasca pemberlakuan SE Kemendagri No. 821/5492/SJ

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengkaji Kewenangan Penjabat Kepala Daerah terhadap mutasi ASN pasca pemberlakuan SE Kemendagri No. 821/5492/SJ.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penulis berharap dengan adanya penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis yaitu:

#### 1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan serta literasi mengenai kewenangan Penjabat Kepala Daerah terhadap mutasi ASN, sehingga dapat dijadikan sebagai referensi terkait kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya.

#### 2. Manfaat Praktis

Penulis berharap memberikan manfaat bagi kalangan masyarakat sebagai kontribusi pengetahuan dan wawasan tentang kewenangan dan tugas Penjabat Kepala Daerah sebagai Pejabat Sementara dalam melanjutkan roda pemerintahan dari Pejabat Definitif.