PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, dimana di dalamnya terdiri dari beberapa pulau dan wilayah serta adanya pembagian sistem pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Indonesia juga dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai Pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang

“Hal ini yang menyebabkan Negara Kesatuan Republik Indonesia melaksanakan sistem otonomi daerah dengan tujuan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan yang menyebabkan panjangnya proses birokrasi, sehingga tidak ada keterlambatan dan kesenjangan dalam sistem pemerintahan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹

Otonomi daerah adalah hak/kewajiban yang di berikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai undang-undang.

Otonomi daerah bearti pemberian wewenang kepada daerah yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah berdasarkan asas desentralisasi.²

¹ M. Agus Santoso, Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Republika*, Vol. 5, No. 1, 2017, hal. 414

² Anajeng Esri edhi M, Urgensi Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dalam Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Universitas Negeri Semarang*, Vol. 1, No. 1, 2019, hal. 22

Pelaksanaan otonomi daerah harus tetap akuntabel dan sejalan dengan tujuan dan tidak bertentangan dengan cita-cita nasional. Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Pada dasarnya otonomi daerah bukanlah tujuan, melainkan alat bagi terwujudnya cita-cita keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat.³

“Pada pelaksanaannya, setiap daerah otonom yang melaksanakan fungsi dan prinsip otonomi daerah memiliki pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI).”⁴

Pelaksanaan sistem pemerintahan daerah juga sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) yang menegaskan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai Pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hal. 84

⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal. 22

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya pelaksanaan sistem pemerintahan daerah juga diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan:

- (1) Daerah Provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi Gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.
- (2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu perangkat daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah, Kepala Daerah merupakan komponen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional yang menjadi subsistem pemerintahan nasional atau negara. Kepala Daerah menjadi menentukan efektivitas ketercapaian tujuan pemerintah daerah.

Kepala Daerah merupakan suatu lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta menjadi pihak yang menentukan arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah berdasarkan kemampuan, kompetensi dan kapabilitas dari Kepala Daerah untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya.⁵

Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa “Kepala Daerah untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Bupati dan untuk daerah Kota disebut Walikota”. Pada masa kepemimpinannya, Kepala Daerah diberi batasan masa jabatan yang diatur dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, “masa jabatan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan”.

Jabatan merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seseorang. Kepala daerah disebut sebagai pejabat definitif yaitu pegawai aparatur sipil negara/pejabat pemerintahan yang menduduki jabatan pimpinan tinggi dan administrasi yang telah secara resmi dilantik dan diambil sumpah untuk menduduki jabatan negeri.

Kepala Daerah juga memiliki tugas dan fungsi yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Akan tetapi, saat masa jabatan

⁵ Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah*, Rajawali Pers, Depok, 2017, hal. 25

Kepala Daerah sudah selesai dan menunggu waktu pemilihan Kepala Daerah secara serentak, maka akan terjadi kekosongan jabatan yang menyebabkan adanya pengangkatan pejabat Plt. Kepala Daerah. Namun masa jabatan Plt. ini terbatas dan tidak boleh terlalu lama atau sampai pada Pilkada berikutnya karena Plt. kepala daerah hanya memiliki masa jabatan 6 bulan dan maksimal 1 tahun. Akan tetapi, sampai saat ini belum ada regulasi yang jelas mengenai aturan pembatasan masa jabatan Plt..

Pelaksana tugas atau (Plt.) merupakan pejabat sementara yang mengisi posisi jabatan Kepala daerah yang memiliki dasar hukum berdasarkan Pasal 65 dan 66 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Plt. ini dijabat oleh wakil Gubernur, Wakil bupati maupun wakil Walikota. Selain mengenai istilah Plt., ada juga dikenal istilah (Pjs.) atau pejabat sementara yang melaksanakan tugas sebagai kepala daerah karena kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana maju kembali dalam Pilkada sehingga ada kewajiban untuk cuti sepanjang masa kampanye. Selanjutnya dikenal istilah Penjabat atau (Pj.) yaitu Ketika akhir masa jabatan selesai, ditambah kepala daerah itu tidak cuti kampanye, maka sampai dilantik kepala daerah baru, posisinya diisi oleh pejabat tinggi madya atau (Pj.).

Pada dasarnya kekosongan jabatan kepala daerah dapat disebabkan oleh tiga hal, yaitu karena kepala daerah meninggal dunia, habis masa jabatan dan/atau diberhentikan karena melanggar norma hukum. Dari 3 penyebab tersebut, maka salah satu penyebab Kepala Daerah dapat diberhentikan

apabila Kepala Daerah melanggar norma-norma hukum yang menyebabkan dirinya terlibat dalam tindak pidana.

Hal ini dikarenakan seorang Kepala Daerah yang tersangkut persoalan hukum, maka dilarang untuk melaksanakan tugas. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa “Kepala Daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya”.

Selanjutnya untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah, maka diatur dalam Pasal 65 Ayat (4) sampai (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa:

- 1) Dalam hal Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil Kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah.
- 2) Apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- 3) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretarsi daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Hal ini berarti ketika jabatan kepala daerah kosong, maka jabatan akan diberikan kepada seorang pejabat yang disebut dengan Pelaksana Tugas (Plt.) untuk menjalankan kewenangan Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan agar tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Kewenangan pelaksanaan tugas yang ditujukan kepada pejabat pengganti menunjukkan Plt. bukan merupakan jabatan definitif sehingga memiliki batas kewenangan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-

undangan. Penunjukan Plt. sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara itu, mengenai kewenangan Plt. justru diatur dalam Pasal 34 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dijelaskan bahwa tugas dari seorang Plt. adalah melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun Kementrian Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 yang sudah diubah menjadi Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yaitu pada Pasal 9 justru memperluas kewenangan seorang Plt. Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 9 melalui Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 menyebutkan bahwa kewenangan dari Plt. kepala daerah adalah:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan Bersama DPRD.
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota definitif serta menjaga netralitas aparatur sipil negara.
- d. Melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dan dapat menandatangani peraturan daerah setelah mendapat persetujuan dari Mendagri.
- e. Melakukan pengisian kekosongan pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

Beberapa contoh yang menjadi persoalan mengenai kewenangan Plt. Kepala daerah adalah Plt. Bupati Pangandaran berdasarkan Surat Keputusan Mendagri Nomor 131.31-1374/2013 yang intens mengurus birokrasi, padahal Plt. tidak berwenang dalam hal mutasi pegawai.⁶ Selanjutnya Plt. Walikota Medan pada tahun 2021 dengan SK pelantikan berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 131.12-212/2021, yang digugat oleh Dirut PD Pasar Kota Medan karena tidak terima atas mutasi atau penggantian Dirut PD Pasar Kota Medan yang diyakini menyalahi aturan yang berlaku.⁷

Dari persoalan tersebut, maka terjadi ketidakserasian aturan yang mengarah pada ketidakjelasan norma terhadap kewenangan seorang Plt. Plt. Kepala Daerah, sehingga banyak Plt. Kepala Daerah yang justru tidak menjalankan fungsi apa-apa dalam menggantikan posisi Kepala Daerah. Hal ini dikarenakan Plt. Kepala Daerah tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis sehingga hal inilah yang nanti dapat menghambat jalannya roda pemerintahan.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan pembahasan mengenai **“Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt.) Bupati/Walikota dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**.

⁶ Nandang Alamsah Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt.) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2, 2015, hal. 325

⁷ Sutan Rais Aminullah Nasution, Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt.) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara, *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2020, hal. 8

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah:

1. Apakah pengaturan kewenangan Plt. Bupati/Walikota sudah memadai atau tidak?
2. Bagaimana batasan-batasan kewenangan Plt. Bupati/Walikota dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan kewenangan Plt. Bupati/Walikota sudah memadai atau tidak.
2. Untuk mengetahui batasan kewenangan Plt. Bupati/Walikota dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dalam perkembangan ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan kewenangan Plt. Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk menetapkan regulasi yang tepat mengenai batasan kewenangan Plt. Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan Daerah.
- b. Menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji mengenai kewenangan Plt. Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan Daerah.

E. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kewenangan

Kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Kewenangan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.⁸

2. Bupati

Bupati merupakan Kepala daerah yaitu seseorang pemimpin di wilayah pemerinath daerah Kabupaten dengan masa jabatan 5 tahun dan dipilih melalui pemilihan umum.⁹

⁸ Nandang Alamsah, *Teori dan Praktek Kewenangan*, Pandiva Buku, Bandung, 2017, hal. 1

⁹ Wiredarne, *Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dalam Dinamika Sistem Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Bangsa, Mataram, 2019, hal. 61

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

3. Pelaksana Tugas (Plt.) Bupati

Pelaksana tugas (Plt.) Bupati merupakan pejabat pengganti yang diangkat untuk melaksanakan tugas, karena Bupati sebagai pejabat definitif berhalangan tetap dan mengakibatkan kekosongan jabatan. Meskipun demikian, Plt. Bupati bukan pejabat definitif dengan kewenangan terbatas.¹⁰

4. Sistem Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.¹¹

Berdasarkan konsep tersebut, maka yang dimaksud dengan kewenangan pelaksana tugas (Plt.) Bupati dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan kewenangan pejabat Plt. Bupati dalam melaksanakan tugas Bupati definitif untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah

¹⁰ Dewi Triwahyuni dan Fuqoha, Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt.) dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 2, No. 2, 2020, hal. 37

¹¹ Amelia Haryanti, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Unpam Press, Tangerang, 2019, hal. 25

yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

F. Landasan Teoritis

1. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan masyarakat sekitarnya. Pada pelaksanaan otonomi daerah, ada istilah daerah otonom.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam NKRI.¹² Negara Republik Indonesia dibangun dalam satu kerangka yang ebrbentuk eksatuan bukan federasi.

Hal ini memberikan gambaran bahwa besar dan luasnya daerah otonom, serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dibatasi dengan menghindari daerah otonom menjadi Negara dalam Negara.¹³

Selain itu, pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia mensyaratkan ciri-ciri sebagai berikut:¹⁴

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federasi.

¹² Bambang Karsono dan Amalia Syauket, *Otonomi Daerah: Perspektif Human Security dalam Negara Demokrasi*, Ubhara Jaya Press, Jawa Barat, 2021, hal. 31

¹³ Heru Nuswanto, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Kewenangan dan Fungsional Antara Propinsi dan Kota*, Semarang University Press, Semarang, 2008, hal. 15

¹⁴ *Ibid.*

- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah.
- c. Penyerahan dan pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.

“Penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi memiliki makna yang sangat penting. Ada tiga makna mengenai otonomi daerah yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan otonomi daerah yaitu otonomi sebagai hak (*reward*, diakui dan dilingungi), otonomi sebagai kewenangan (birokratis) dan otonomi sebagai kesanggupan (pemberdayaan dan demokratisasi).”¹⁵

Tolak ukur keberhasilan penerapan otonomi daerah merupakan yang terus menerus, sehingga sebagai proses pembelajaran, maka masyarakat otonom tetap saja berada dalam batas-batas kemampuan atau kesanggupan untuk mewujudkan secara optimal.¹⁶

“Pada pelaksanaan otonomi daerah, dikenal asas desentralisasi yaitu suatu pemencaran fungsi negara kepada pemerintah lokal untuk berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah lokal yang memiliki otonomi ini menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang secara terperinci diserahkan oleh pemerintah pusat.”¹⁷

Desentralisasi merupakan sebuah bentuk pemindahan tanggungjawab, wewenang dan sumberdaya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Tujuan penerapan desentralisasi antara lain untuk mengembangkan perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik

¹⁵ Obsatar Sinaga, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*, Lepsindo, Bandung, 2010, hal. 11

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* hal. 15

dengan menggabungkan kebutuhan dan kondisi lokal sekaligus untuk mencapai objektivitas pembangunan sosial ekonomi pada tingkat daerah dan nasional.¹⁸

Pemerintah daerah memiliki peran untuk melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:¹⁹

- a. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan pusat menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan.
- c. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). Wewenang sebagai konsep

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Rianto Nugroho D, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, Elek Media Komputindo, Jakarta, 2000, hal. 90

hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.²⁰

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir ataudiperoleh, maka terdapat tiga kategori

²⁰ Sirajuddin., Anis Ibrahim., Shinta Hadiyantina dan C.W. Haruni, *Hukum Administrasi Daerah*, Setara press, Malang, 2016, hal. 98

kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.²¹

2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organpemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.²²

3) Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari

²¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2017, hal. 101

²² *Ibid.* hal. 102

pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.²³

kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.²⁴

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas Namanya.²⁵

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas

²³ *Ibid.* hal. 102

²⁴ Nasarudin Umar dan Nadhifa Athamani, *Pengantar Hukum Administrasi Negara dan Mekanisme Pengawasan Notaris di Indonesia*, LP2M IAIN, Ambon, 2020, hal. 65

²⁵ Ade Kosasih., John Kenedi dan Imam Mahdi, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, Vanda, Bengkulu, 2017, hal. 23

kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literature-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.²⁶

Penelitian yuridis normatif digunakan untuk mengkaji norma-norma hukum, asas-asas hukum dan sistematika hukum yang berhubungan dengan permasalahan kewenangan Plt. Bupati dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:²⁷

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Normative approach*) yaitu dengan cara melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan tentang pemerintahan daerah.

²⁶ Bahder, Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*. CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hal. 79

²⁷ *Ibid*, hal. 92

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan memaparkan konsep-konsep yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- c. Pendekatan kasus (*case approach*) merupakan salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi di lapangan, dimana kasus tersebut erat kaitannya dengan tujuan penelitian.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Adapun bahan hukum tersebut adalah sebagai berikut:²⁸

- 1) Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti pendapat para pakar hukum baik berbentuk buku-buku tentang hukum, jurnal hukum, website internet ataupun berbentuk makalah.

²⁸ *Ibid* hal. 98

3) Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menjawab permasalahan yang akan dikaji. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini diawali dengan melakukan inventarisasi data atau melakukan pencatatan dan pengumpulan bahan yang relevan dengan rumusan masalah dengan cara pengutipan dalam penataan. Selanjutnya dilakukan pengelompokan dan penyusunan data secara berurutan dan sistematis berdasarkan informasi yang sama menurut subaspek. Setelah itu dilakukan interpretasi data untuk memberi makna terhadap tiap subaspek dan hubungannya satu sama lain. Kemudian setelah itu dilakukan analisis atau interpretasi keseluruhan aspek untuk memahami makna hubungan antara aspek yang satu dengan lainnya dan dengan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dilakukan secara induktif sehingga memberikan gambaran hasil secara utuh.²⁹

Tujuan dari analisa data ini adalah mengungkap sebuah fakta, keadaan dan fenomena yang menjadi pokok permasalahan tentang kewenangan Plt. Bupati dalam sistem pemerintahan Daerah

²⁹ Bahder, Johan Nasution, *Op. Cit.* hal. 174

berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

H. Sistematika Penulisan

Guna mempermudah pemahaman penelitian ini, maka penulis menyusun penulisan proposal skripsi ini dalam sebuah sistematika sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan,

Bab ini terdiri atas: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Landasan Konseptual, Kerangka Teoretis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Umum Sistem pemerintahan Daerah

Pada bab ini berisi tentang pengertian tinjauan umum tentang otonomi daerah, sistem pemerintahan daerah, tinjauan umum kepala daerah, tinjauan umum Plt. Kepala daerah.

BAB III Kewenangan Plt. Bupati Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,

Bab ini berisi tentang pelaksanaan Plt. Bupati/Walikota dalam sistem pemerintahan daerah serta batasan kewenangan Plt. Bupati dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran terhadap permasalahan yang diteliti, yaitu tentang kewenangan Plt. Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.