# KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DI BIDANG KEPEGAWAIAN DALAM MENYELENGGARAKAN PEMERINTAHAN DAERAH (STUDI PADA PEMERINTAHAN KOTA MATARAM)

# AUTHORITY OF THE ACTING HEAD OF LOCAL GOVERNMENT IN FIELD OF EMPLOYMENT IN PROVIDENCE OF GOVERNMENT

### Akhmad Marwi

Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram e-mail: ahmadmarwi70@gmail.com

Naskah diterima: 20/11/2016; revisi: 21/12/2016; disetujui: 30/12/2016

#### ABSTRACT

Legal issue of this study are the authority of the Acting head of local government in manage of employment, the obstacle in implementation of authority of the Acting Head of local government in the field of employment, and its implication to authority of the Acting Head of local government in the field of employment. This research is a normative one with legislation approach, conceptual approach, and case approach Results of the research showed that: (1) Authority of the acting head of local government is not only attributive but also discretionary, so that in principle authority of the acting head of local government equal to the definitive head of local government, but in conduct mutation the acting head of local government must obtain permission from the Minister of Interior. (2) the obstacle in implementation of authority of the acting head of local government are: factor of time namely long line of bureaucracy and factor of sociologies that have political nature, in this case there is no support from Parliament. (3) implication of the acting head of local government's authority in field of employee is unfulfilment of official mutation so that the government management is not optimal.

Keywords: Authority, Acting Head of Regional government.

## Abstrak

Masalah hukum yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam pengelolaan Kepegawaian, Kendala-kendala dalam pelaksanaan kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang Kepegawaian, dan implikasinya terhadap kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang Kepegawaian. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan metode Pendekatan perundang-undangan,pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) wewenang yang dimiliki penjabat Kepala Daerah bukan sekedar bersifat atributif namun juga secara delegatif sehingga pada prinsipnya kewenangannya sama dengan Kepala Daerah definitif, namun dalam hal melakukan mutasi penjabat Kepala Daerah harus mendapatkan izin dari Menteri Dalam Negeri. (2) kendala dalam pelaksanaan kewenangan pejabat kepala daerah adalah; faktor waktu yakni adanya jalur birokrasi yang panjang dan faktor sosiolgis yang bersifat politis dalam hal ini tidak adanya dukungan legislatif. (3) Dampak kewenangan Pejabat Kepala Daerah pada bidang kepegawaian adalah: tidak terlaksananya mutasi pejabat sehingga tidak optimal penyelenggaraan pemerintahan,

Kata kunci: kewenangan, penjabat kepala daerah, kepegawaian

### **PENDAHULUAN**

Sebagai negara kesatuan, Indonesia menganut asas desentralisasi dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya,

yang pada prinsipnya mengedepankan kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah di Indonesia. Kebersamaan yang dikonstruksikan dalam bentuk keragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan konsep otonomi daerah.1 Dengan demikian. desentralisasi menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.2

Sehingga dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional.3 Sehubungan dengan diadakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak pada tanggal 9 Desember 2015 membawa dampak terhadap beberapa Jabatan Kepala Daerah kosong di Nusa Tenggara Barat karena berakhir masa periode jabatannya, salah satunya Jabatan Walikota Mataram berakhir pada tanggal 10 Agustus 2015 dan pemilihan langsung kepala daerah berikutnya belum dilaksanakan karena pemilihan kepala daerah serentak akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang menyatakan; Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah yang dicalonkan atau mencalonkan diri menjadi calon Kepala Daerah atau wakil

Kepala Daerah wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran. Pengunduran diri sebagaimana dimaksud dibuat dalam bentuk surat pernyataan pengunduran diri sebagai Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah yang tidak dapat ditarik kembali dan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum dimulainya pendaftaran.4 Apabila kekosongan jabatan ini tidak segera diatasi, kemungkinan akan timbul masalah dalam tata kelola dan penyelenggaraan pemerintahan di Kota Mataram. Hal ini akan berdampak pada tersendatnya atau tidak optimalnya kinerja pemerintahan dalam hal administrasi serta pengambilan keputusan dalam menjalankan pemerintahan sehingga menimbulkan masalah baru mengenai kewenangan serta banyaknya hambatan-hambatan teriadi dalam tata kelola Pemerintahan Daerah Kota Mataram.

Sehingga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.52-4690 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Penjabat Walikota Mataram, maka Dra. Hj. Putu Selly Andayani, M.Si, ditunjuk sebagai Penjabat Walikota Mataram yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan di Kota Mataram, namun dalam pelaksanaan tugasnya terkadang ada hambatan atau permasalahan salah satunya dalam aspek kepegawaian, karena pejabat pelaksana tugas sementara/Penjabat Walikota Mataram berbeda dengan Walikota Mataram definitif.

Namun untuk memberikan kesempatan yang samake pada setiap Pegawai Negeri Sipil yang memiliki syarat untuk meniti karier secara optimal sesuai dengan kompentensi yang dimiliki dan Mewujudkan iklim kerja yang kondusif dan transparan sehingga mampu menghasilkan motivasi kerja dan

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Hari Sabarno, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.10

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> HAW. Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 39

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> J.Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, Dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 4

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Galang Asmara, Penunjukan PLT Kepala Daerah Ditinjau Dari Demokrasi dan Konstitusi, Disampaikan Pada Seminar Nasional Pekan Konstitusi Pada Fakultas Hukum Universitas Mataram. Mataram 05 Nopember 2015.hlm. 1

pengembangan potensi dari Pegawai Negeri Sipil dalam rangka mewujudkan kinerja organisasi, penjabat menyelenggarakan kegiatan assessment bagi pejabat eselon II (pimpinan tinggi pratama) di lingkungan Pemerintah Kota Mataram. Berdasarkan hasil assessment tersebut Penjabat Walikota Mataram berencana melakukan mutasi jabatan dan mengisi jabatan yang kosong sebanyak 25 jabatan struktural eselon IV pada di lingkungan Pemerintah Kota namun keinginan Mataram, tersebut mendapat hambatan mengingat Penjabat memiliki Walikota tidak wewenang melakukan mutasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Berdasarkan pendahuluan diatas, maka permasalahan yang akan dibahas, yaitu: *Pertama*, Bagaimana kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam pengelolaan Kepegawaian?, *Kedua*, Kendala-kendala dalam pelaksanaan kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang Kepegawaian?, dan *Ketiga*, Bagaimana dampak terhadap kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang Kepegawaian?.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu: Jenis penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah; pendekatan perundangundangan, konseptual, sosiologis dan kasus. Sumber Data dan Jenis Bahan Hukum yaitu Bahan hukum Primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundangundangan dan peraturan pemerintah, Bahan hukum sekunder bahan hukum yang diperoleh dari pendapat sarjana, hasil karya dari kalangan hukum, penelusuran internet, jurnal yang relevan dengan dengan permasalahan yang diangkat, sementara Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang didapatkan dari kamus-kamus dan ensiklopedia.

#### **PEMBAHASAN**

Guna menjelaskan permasalahan akan dibahas maka terdapat beberapa teori yang digunakan. Teori hukum yang dijadikan sebagai landasan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah:

### 1. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara adalah berdasarkan atas hukum, Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.5 Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.6

Konsep negara hukum menurut Aristoteles<sup>7</sup> adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan negaranya. kepada warga Keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, Malang, Alumni, 2009, hlm. 9

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi", Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm. 17

Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PS HTNFH UI dan Sinar Bakti, 1998, hlm. 153

Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum dalam arti materiil atau negara hukum yang bersifat modern. Perbedaan kedua model negara hukum tersebut terletak pada tugas negara. Dalam artian formil tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketertiban atau lebih dikenal sebagai negara penjaga malam (nachtwackerstaats). Sementara dalam artian materiil tugas negara tidak hanya sebatas menjaga ketertiban saja, melainkan juga kehadiran negara adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat untuk mencapai keadilan (welfarestate). Fungsi negara dalam arti materiil menjadikan yang utama bagi sebuah negara adalah bertindak sebagai pelayan bagi masyarakat (public service), dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut.8 Sehingga konsep negara hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (bestuurfunctie) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan Negara.9

### 2. Teori Kewenangan

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi Negara. Demerintahan (administrasi) baru dapat menjalankanfungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundangundangan (legalitiet beginselen) Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka

<sup>8</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit.*, hlm.20

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>12</sup> ruang keabsahan tindakan lingkup Pemerdan Keputusan intahan Tata Usaha Negara meliputi: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal. Bagir Manan<sup>13</sup> menyatakan di bidang otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Sementara itu Bagir Manan menjelaskan, bahwa "wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (rechten en plichten).

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (zelffregelen) dan mengelola sendiri (zelfhestuten),14 sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan. 15 Secara teoritis, kewenangan

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> W. Riawan Tjandra, Hukum Sarana Pemerintahan, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm. 1

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> HM Arief Muljadi, Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI, Prestasi Pustaka, 2005, hlm 61.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Sadjijono, Memahami, Beberapa Bab Pokok HukumAadmiistrasi, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm.1(Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II)

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hlm.185-186.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi tahun 1997/1998 Fakultas Hukum Universita Airlangga", Surabaya, 1998, hlm. 2 (Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I)

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 73. (Selanjutnya disebut Ridwan HR II).

yang bersumber dari peraturan perundangundangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu:

- 1. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintahan secara langsung dari peraturan perundang-undangan
- 2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang darisatuorganpemerintahankepadaorgan pemerintahan lainnya.
- 3. Mandatterjadiketikaorganpemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. 16

Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga Negara.<sup>17</sup>

Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni :

- a. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenangtersebutharusdilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil.
- b. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya.
- c. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendirikepadapejabattatausahanegara

untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya. 18

## 3. Konsep Desentralisasai

Undang-Undang Republik Dasar Indonesia 1945 Pasal 18 menentukan bahwa: "Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan" Ini artinya bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan dan mengatur pemerintahannya tanpa campur tangan dari pemerintah pusat, kewenangan ini diberikan agar pemerintah daerah lebih dapat memperhatikan dan memajukan daerahnya dengan sumber pendapatan asli daerah yang dimiliki, setiap permasalahan vang terjadi didaerah dapat segera teratasi dengan adanya hak otonomi tersebut.

Hazairin dalam bukunya menyatakan desentralisasi adalah "suatu cara pemerintahan yang sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari pemerintah pusat diserahkan kepada kekuasaan kekuasaan bawahan misalnya kepada daerah daerah dalam Negara sehingga daerahdaerah tersebut mempunyai pemerintahan sendiri". 19 Sementara menurut Siswanto Sunaryo desentralisasi adalah "penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan NKRI".<sup>20</sup> dalam sistem Kemantapan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam negara termasuk pemerintahan daerah sampai kelurahan/desa berhubungan langsung oleh kemantapan dasar dan kecermatan pengaturan prinsip negara kesatuan dan desentralisasi.<sup>21</sup> Berdasarkan uraian diatas Indonesia menganut otonomi

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Ridwan HR II, Loc.Cit

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Muhammad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 45.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Siswanto Sunaryo, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.7

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Arief Mulyadi, Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI, Prestasi Pustaka, 2005, hlm 266.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 105

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Jazim Hamidi dan Malik, Hukum Perbandingan Konstitusi, Prestasi Pustaka Publisher, 2008, hlm.11. (Selanjutnya diesebut Jazim Hamidi II)

yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur semua urusan pemerintah pusat, kecuali masalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional serta agama.

## A. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Kepegawaian

- 1. Perbedaan Kewenangan Kepala Daerah dengan Penjabat Kepala Daerah Dalam Bidang Kepegawaian
- a. Kewenangan Pejabat Kepala Daerah

Gubernur/Bupati/ Kepala Daerah Walikota diangkat dan dipilih oleh rakyat di daerah/wilayahnya. Setelah terpilih oleh rakyat, Bupati/Walikota diangkat dengan Surat Keputusan Mendagri dan dilantik oleh Gubernur melalui Rapat Paripurna DPRD Kab/Kota. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, Paragraf Ketiga, pasal 65 ayat (1) Kepala Daerah mempunyai tugas:<sup>22</sup>

- 1). Memimpin pelaksanaan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2). Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- 3). Menyususun dan mengajukan rancaangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJM kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- 4). Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan

- perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD ke DPRD untuk dibahas bersama:
- 5). Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6). Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- 7). Melaksanakantugaslain sesuaidengan peraturan perundang-undangan.

Dalam ayat (2) dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan perda;
- b. MenetapkanPerdayangtelahmendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah memiliki beberapa kewenangan. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenang dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Selain kewajiban kepala di atas daerah wajib menyampaikan:

<sup>22</sup> UU RI No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaiman telah diubah dengan UU RI No.9 Tahun 2014 S, Jakarta :Sinar Grafika, 2014, hlm.49-50.

## JURNAL IUS | Vol IV | Nomor 3 | Desember 2016 | hlm, 544 ~ 555

- 1. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,
- 2. LaporanKeteranganPertanggungjawaban, dan
- 3. Ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

### b. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Bagaimana membaca wewenang penjabat kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Hal ini tentu saja ditentukan berdasarkan surat keputusan menteri dalam negeri untuk bukan hanya sekedar "melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan", namun lebih luas dari hal itu ia "memikul tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan" di daerah. Didalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dikaji dari"teori kewenangan", maka wewenang yang dimiliki penjabat kepala daerah bukan sekedar bersifat atributif, namun Menteri Dalam Negeri melimpahkan wewenang secara delegatif. Ini bermakna bahwa setelah dikeluarkannya keputusan penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri, maka tugas penjabat kepala daerah memikul seluruh beban tanggungjawab pemerintahan sekaligus bertanggung gugat jika menyimpang dari batas-batas wewenangnya sebagai penjabat kepala daerah.

Di dalam melaksanakan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan sejatinya kewenangan penjabat kepala daerah akan meng-cover/mengambil alih tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, artinya cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Dengan demikian tugas dan kewenangan penjabat kepala daerah pada prinsipnya sama dengan kepala daerah, meski dengan ada embel penjabat (Pj).

b.1. Kewenangan Yang Dilakukan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Kepegawaian

### 1. Pengadaan Pegawai

Setelah usul formasi kebutuhan pegawai disetujui, maka keluarlah penetapan dari menpan dan Rb mengenai berapa jumlah PNS yang dapat direkrut oleh suatu daerah yang dilanjutkan pemerintah daerah diwajibkan melakukan tes pengadaanpegawai.Delegasikewenangan pengadaan dalam pengadaan PNS dapat berjalan dengan baik sesuai dengan kebijakanyangdigariskanpemerintah.Koordinasipemerintah (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Badan Kepegawaian Negara) dengan pemerintah provinsi/kabupaten/kota. Menpan dan RB dan BKN selalu menurunkantimasistensikepemerintahdaerah untuk memantau jalannya tes pengadaan PNS tersebut. Sementara koordinasi antarapemerintah provinsi dengan pemerintahkabupaten/kotadilakukanpenyamaan penyelenggaraan waktu pelaksanaan tes untukmenghindariseorangpelamardapat ikut tes di beberapa tempat dalam satu provinsi.

Hamabatan dalam pendelegasian wewenang pengadaan PNS antara lain :

- a. Dalam penentuan standar tes
- Tingkat kemapuan akademik calon diberbagai daerah di Indonesia masih berbeda-beda
- c. pendidikan diwilayah barat Indonesia lebih maju dari pada wilayah Indonesia Timur yang berdampak pada tingkat kemampuan akademik masyarakat berbeda juga.

### 2. Mutasi Kenaikan Pangkat

Mutasi kenaikan pangkat merupakan suatu penghargaan kepada PNS yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar berupa kenaikan pangkat. Mutasi kenaikan pangkat sebagai motivasi bagi PNS untuk lebih meningkatkan pengabdian didalam melaksanakan tugas sehari-hari.Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang kenaikan pangkat PNS sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002. Dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan kenaikan pangkat adalah penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian PNS terhadap Negara. Kenaikan pangkat dilaksankan berdasarkan dua sistem yakni kenaikan pangkat regular dan kenaikan pangkat pilihan.

Pendelegasian kewenangan dalam kenaikan pangkat PNS pada dasarnya telah mengalamipasangsurutpengaturannyayang menempatkan peran otonomi daerah sebagai salah satu solusi percepatan pertumbuhan pembangunan melalui pengelolaan kepegawaian dengan peningkatan sumber daya manusia di daerah. Proses kenaikan pangkat sudah berjalan dengan baik terutama untuk kenaikan pangkat pegawaigolongan menengah. pegawai Sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Pemerintah Kabupataen/kota. Disebutkan Pemerintah berwenang untuk melakukan kebijakan norma, penetapan prosedur dan kreteria kenaikan pangkat dan penetapan kenaikan pangkat, sementara pemerintah Kabupaten/kota berwenang untuk melakukan penetapkan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil kabupaten/ kota menjadi golongan ruang I/b sampai dengan III/d.

Sementara dalam kenaikan jabatan strukural atau promosi dalam jabatan berkaitan dengan kesesuaian antara kompetensi yang dimiliki Pegawai Negeri Sipildengantuntutanjabatannya, diperlukan komitmen kepala daerah untuk menjaga

kesesuaian tersebut karena kewenangan promosi dalam jabatan struktural ada di tangan Kepala Daerah termasuk dalam hal ini Penjabat Kepala Daerah. Badan pertimbangan kepangkatan dan jabatan ( BAPERJAKAT) yang menjadi Tim yang sangat penting untuk memberikan datadata pendukung dalam proses pencalonan pejabat struktural yang akan dipromosikan. Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dikenal namanya Panitia seleksi atau Tim penilai kerja Pegawai Negeri Sipil.Berkenaan dengan rencana promosi jabatan Penjabat Walikota Mataram telah melakukan assessment pejabat struktural esselon II (jabatan pimpinan tinggi pratama) di lingkungan Pemerintah Kota Mataram.

Disamping itu juga Penjabat berencana melakukan mutasi/promosi iabatan kekosongan mengisi iabatan untuk struktural eselon II eselon III dan eselon IV serta melakukan penjatuhan hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil dengan surat No.800/821.2/3205/BKD/2015 ke Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk meminta izin melakukan mutasi dan penjatuhan hukuman displin Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan Pasal 132 Undang-undang Aparatur Sipil Negara.

Mutasi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kota Mataram pada dasarnya dapat dilakukan lebih dari 2 kali kegiatan, hal ini disebabkan untuk mengisi jabatan yang kosong secara berkala atau periodik terdapat pejabat yang mengalami pensiun/mengndurkan diri. Disamping itu juga untuk mengurangi stagnasi, meningkatkan kreatifitas dan diharapkan dengan penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan baru menambah wawasan, pengetahuan pejabat bertambah berdampak pada peningkatan kinerja Pemerintah Kota Mataram.

Berkenaandenganrencanamelaksanakan pengangkatan dan penempatan pejabat eselon II (jabatan pimpinan tinggi pratama)

diatur dalam ketentuan sebagaimana Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, Pasal 120 ayat (3) menyatakan bahwa dalam melakukan pengawasan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Utama/ Madya di instansi pusat dan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya di instansi daerah sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 112 dan Pasal 114, Komisi Aparatur Sipil Negara berwenang memberikan rekomendasi kepada pejabat Pembina kepegawaian dalam hal pembentukan panitia seleksi, pengusulan nama calon, penetapan calon dan pelantikan. Disamping pengisian Jabatan Pimpinan itu juga Tinggi Pratama tetap harus dilakukan cara sterbuka dan kompetetif yang mengacu pada ketentuan pasal 108 ayat (30) dan ayat (4) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Menteri Pendayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Prosedur mutasi dan pengangkatan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Mataram sebagai berikut :

- 1. Menginventarisir jabatan kosong melalui penghitungan pejabat akan pensiun yang dilanjutkan dengan menyusun draf mentah dari masukan didapatkan dari beberapa kepala Saatuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Pelayanan Terpadu maupun dari pipmpinan yang bersifat instruktif dengan mengumpulkan bahan dan data dari sistem informasi kepegaiwaian. Setelah semua calon yang diusulkan sudah siap Badan Kepegawaian Daerah Kota Mataram akan menjadwalkan rapat dengan Baperjakat, hasil rapat tersebut diserahkan ke Pejabat Pembina kepegawaian (Walikota).
- Apabila Pejabat Pembina Kepegawai (Walikota) mengehendaki adanya suatu perubahan maka dilakukan evaluasi kembali oleh Badan Kepegawaian Daerah

Kota Mataram dan Baperjakat setelah evaluasi dilakukan diajukan kembali ke Pejabat Pembina Kepegawaian (Walikota) untuk mendapat pengesahan setelah itu Badan Kepegawain Daerah Kota Mataram mempersiapkan acara pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan.

Sehubungan dengan larangan Penjabat Kepala Daerah melakukan mutasi Pegawai pada Pasal 130A dapat dijelaskan diantara 4 (empat) larangan tersebut diatas dalam penelitian ini lebih focus pada larangan melakukan mutasi pegawai, Pasal 130 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4), maka kreteria Penjabat atau pelaksana tugas kepala daerah yang dilarang melakukan mutasi pegawai:

- 1. Penjabat kepala daerah yang berasal dari wakil kepala daerah karena kepala daerah diberhentikan sementara ( oleh presiden karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana paling singkat 5 tahun atau melakukan tindak pidana korupsi, teroris dan makar) sampai adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekutan hukum tetap (pasal 130 ayat (1);
- 2. Penjabat kepala daerah yang ditetapkan atas usul gubernur dengan pertimbangan DPRD karena kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara ( oleh presiden karena melakukan tindak pidanayangdiancampidanapalingsingkat 5 tahun atau melakukan tindak pidana korupsi, teroris dan makar) sampai adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekutan hukum tetap (pasal 130 ayat (2);
- 3. Penjabat kepala daerah yang berasal dari sekda karena kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan atau diberhentikan secara bersamaan dalam jabatannya sehingga sehingga terjadi kekosongan kekuasaan berhalangan tetap secara bersamaan (pasal 130 ayat (4);
- 4. Penjabat Kepala daerah yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan

- kepala daerah karena kepala daerah mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah (pasal 130A ayat (1);
- 5. Kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah (pasal 132A ayat(1).

Berdasarkan diatas hal kriteria sebagaimana telah diuraikan tersebut tidak satupun merupakan kriteria penjabat kepala daerah, karena Penjabat Walikota Mataram diangkat karena berakhir masa iabatan walikota dan wakil walikota mataram sedangkan walikota dan wakil walikota definitif belum terpilih/dilantik. Terhadap klausul persetujuan dari Menteri Dalam Negeri yang disyaratkan pada Pasal 132A ayat (2) tidak diperlukan karena kriteria Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana yang dimaksud Pasal 132 A ayat (1) tidak terpenuhi dengan demikian Penjabat Walikota Mataram dapat melakukan mutasi PNS di lingkungan Pemerintah Kota Mataram tanpa persetujuan Menteri Dalam Negeri sepanjang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam mewujudkan etos kerja yang baik, seorang PNS harus didukung dengan pemenuhan hak yang baik, salah satunya dengan pemberian gaji dan tunjangan. Gaji merupakan sarana pokok dalam peradaban modern yang diperuntukkan memenuhi kebutuhan fisik manusia dan kebutuhan lainnya. Dengan demikian gaji merupakan pendorong semangat kerja yang efektif dalam setiap organisasi termasuk pada SKPD.

Keberadaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Penjabat Walikota melakukan terobosan baru perbaikan insentif dalam bentuk tambahan penghasilan PNS atau sering dikenal dengan TKD dalam membenahi kinerja aparatur Tambahan penghasilan daerah. tersebut diberikan untuk meningkatkan kesejahteraan yang didasarkan atas disiplin kerja yang besaranya melampaui tunjangan jabatan struktural sehingga dapat menjadi motivasi **PNS** untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat sehingga perlu memberikan kesejahteraan yang optimal dan proporsional. Landasan yuridis TKD berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 16 ayat (2) bahwa pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang obvektif yang disesuaikan dengan kemampuan daerah atas dasar persetujuan DPRD. Berdasarkan hal tersebut diterbitkan Peraturan Walikota Mataram Nomor 26 Tahun 2015 tentang Tambahan Penghasilan PNS dan CPNS di Lingkungan Pemerintah Kota Mataram.

Menurut Utrecht<sup>23</sup> E. kekuasaan administrasi negara dalam bidang legislasi meliputi : Pertama, kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa tergantung pada pembuat undang-undang pusat. Kedua, kekuasaan administrasi negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi. Karena pembuat undangundang pusat tidak mampu memperhatikan tiap soal yang timbul dan karena pembuat undang-undang hanya dapat menyelesaikan soal-soal yang bersangkutan dalam garis besarnya saja dan tidak dapat menyelesaikan tiap detil pergaulan sehari-hari, pemerintah diberi tugas menyesuaikan peraturan-

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Utrecht, E, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, cetakan ke empat, Jakarta, 1957, hlm. 28-29

peraturan yang diadakan pembuat undangundang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat. Ketiga, droit function, yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan,yang berarti administrasi negara berwenang mengoreksi hasil pekerjaan pembuat undang-undang.

UU ASN Pasal 97 ayat (1) Pemerintah wajib membayarkan gaji yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS. Pasal 80 ayat (1) selain gaji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, PNS juga menerima tunjangan dan fasilitas. Selanjutnya ayat (2) Tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan.24

Berkenaan dengan kewenangan delegasi Penjabat kepala daerah dapat membuat keputusan menaikkan tunjangan kinerja PNS dan CPNS, gaji honorer daerah dan pegawai tidak tetap berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk implementasi negara kesejahteraan. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab I negara hukum kesejahteraan, kesejahteraan umum merupakan yang utama maka untuk mewujudkan hal tersebut perlu mengedepankan fungsi pelayanan umum kepada masyarakat akan dapat terlaksana dengan baik jika SKPD didekatkan pada masyarakat yang dilayani disertai kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan menentukan jenis dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat setempat. Untuk mencapai pelayanan yang baik Penjabat Kepala Daerah berkewajiban untuk memperhatikan dan memaksimalkan upaya kesejahteraan PNS, honorer daerah dan PTT melalui peningkatan penghasilannya pada APBD Perubahan Kota Mataram tahun 2015.

# B. Kendala-Kendala Dalam Pelaksanaan Kewenangan

1. Kendala Penjabat Kepala Daerah Dalam Mutasi Kepegawaian

Kualifikasi jabatan yang harus dimiliki oleh PNS agar dapat menunaikan tugas sesuai dengan jabatan diketahui berdasarkan uraian dari analisis jabatan, sehingga setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitas nya.25 Sementara menurut Sedarmavanti<sup>26</sup> penataan kelembagaan tidak terlepas dari adanya penataan sumber daya manusia/aparatur. Sehingga dapat disimpulkan bahwa jika hasil yang didapat dari analisis beban kerja belum dilaksanakan dengan baik maka, akan berpengaruh terhadap penataan sumber daya manusia/aparatur yang ada sehingga akan berdampak pada penurunan kinerja kelembagaan.

Mutasi PNS merupakan bagian dari pembinaan guna memberikan pengalaman kerja, meningkatkan kinerja dan tanggung jawab PNS. Pelaksanaan desentralisasi sering digambarkan dengan meningkatnya kewenangan kepala daerah termasuk bidang manajemen kepegawaian di sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 55 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara salah satunya mutasi. Mutasi merupakan perpindahan pekerjaan seseorang dalam suatu SKPD yang memiliki tingkatan yang sama dari posisi pekerjaan sebelum mengalami pindah kerja. Pada dasarnya dilakukan untuk menghindari kejenuhan **PNS** pada rutinitas pekerjaan dan pengembangan karier dengan harapan mutasi tersebut dapat menguasai dan mendalami pekerjaan pada bidang yang berbeda pada suatu SKPD. Mutasi PNS sesungguhnya berdasarkan peraturan

 $<sup>^{24}\,\</sup>mathrm{UU}$  ASN . Jakarta: PT. Tamita Utama .CV , 2014, hlm.38-39

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Miftah Thoha, Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 18

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Sedarmayanti, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung, Refika Aditama, 2010, hlm.94

kepegawaian namun tidak lepas dari pengaruh faktor lain seperti PNS tidak sejalan dengan kebijakan kepala daerah,tidak mencapai sasaran kerja, tindakan indisipliner.

Di dalam pelaksanaannya, mutasi seringkali dianggap suatu masalah yang menjadi hambatan bagi penjabat Walikota adapun beberapa permasalahan yang harus dihadapi dalam mutasi jabatan:

- a. Formasi kepegawaian dalam organisasi, suatu kebijakan mutasi seringkali tidak dapat dilaksanakan karena tidak tersedianya formasi pegawai. Misalnya karena seluruh formasi kepegawaian yang ada telah terisi penuh.
- b. Adanya anggapan atau pandangan yang bersifat etis/moral terhadap suatu mutasi yang sering merugikan, khususnya bagi pegawai yang bersangkutan. Misalnya pandangan bahwa pegawai yang dipindahkan berarti dihukum.
- c. Kesulitan dalam menentukan standar untuk mutasi. Seringkali pelaksana kebijakan mutasi mengalami kesulitan dalam menentukan secara objektif dasar penilaian yang akan menjadi dasar mutasi seseorang.
- d. faktor administrasi yang dimaksud disini merupakan faktor-faktor yang dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan yang bersifat ketatausahaan atau persyaratanpersyaratan yang harus dipenuhi sebelum melakukan kegiatan mutasi jabatan. Kendala administrsi mutasi pejabat membutukan alur birokrasi panjang, Penjabat kepala daerah mengajukan permohonan ijin melakukan mutasi melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk diteruskan ke Menteri Dalam Negeri dengan melampirkan usulan secara rinci (Nama, NIP, Pangkat/Golongan, jabatan lama, jabatan baru), selanjutnya Kementerian Dalam Negeri melakukan analisa permohonantersebutberdasarkannorma,

standar dan prosedur. Sedangkan untuk mutasi pejabat eselon II ( pimpinan tinggi pratama) wajib membentuk Panitia seleksi dan mendapat persetujuan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).

Sementara menurut Siswanto27 ada tiga jenis penolakan pegawai terhadap mutasi pegawai yaitu:

### 1. Faktor Logis atau Rasional

Penolakan ini dilakukan dengan pertimbangan waktu yang diperlukan untuk menyesuaikan diri, upaya ekstra untuk belajar kembali, kemungkinan timbulnya situasi yang kurang diinginkan seperti penurunan tingkat ketrampilan, serta kerugian ekonomi yang ditimbulkan oleh perubahan.

## 2. Faktor Psikologis

Penolakan berdasarkan faktor psikologis ini merupakan penolakan yang dilakukan berdasarkan emosi, sentimen, dan sikap. Seperti kekhawatiran akan sesuatu yang tidak diketahui sebelumnya, rendahnya toleransi terhadap perubahan, tidak menyukai pimpinan atau agen rendahnya perubahan yang lain, kepercayaan terhadap pihak lain, kebutuhan akan rasa aman.

# 3. Faktor Sosiologis (kepentingan kelompok)

Penolakan terjadi karena beberapa alasan antara lain konspirasi yang bersifat politis, bertentangan dengan nilai kelompok, kepentingan pribadi, dan keinginan mempertahankan hubungan (relationship) yang terjalin sekarang.

Rencana Penjabat melakukan mutasi tidak mendapat dukungan dari legislatif karena akan berakibat tidak kondusif penyelenggaraan pemerintahan disebabkan

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Siswanto satrohadiwiryo, menejemen tenaga kerja Indonesia, Jakarta, bumi aksara, 2002, hlm. 214

antara pejabat terjadi saling curiga antara pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Mataram. Dalam pandangan legislatif tugas Penjabat kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan bukan melakukan mutasi pejabat dengan masa jabatan Penjabat yang relatif singkat. Pihak Legislatif telah mengundang pakar hukum dari Universitas Mataram terkait kewenangan Penjabat melakukan mutasi jabatan, hal ini menunjukkan Legislatif tidak memberikan dukungan terhadap rencana Penjabat melakukan mutasi jabatan di lingkungan Pemerintah Kota Mataram.

# C. Dampak Terhadap Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Pada Bidang Kepegawaian

## 1. Pelaksanaan Pejabat Pelaksana Tugas Pada Bidang Kepegawaian

Untuk menjalankan suatu pemerintahan agar dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan Negara, maka harus ada pemimpin yang dapat mengatur dan mengelola segenap sumber daya yang ada guna mencapai tujuan dari Negara yang diamanatkan kepada segenap pelaksana pemerintahan. penyelenggara dapat diartikan sebagai suatu sasaran yang hendak dicapai yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Setiap tujuan pasti adanya tugas dan fungsi yang harus dikerjakan, yakni pelaksanaan dari tujuan yang hendak dicapai tersebut. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai jelas ada aktifitas, kegiatan dan kondisi yang dilaksanakan.

Dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai tujuan yang akan dicapai harus ada pemimpin yang memiliki tugas untuk memberi arahan dan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam mencapai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dalam sebuah buku yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara mengenai tata kerja, prosedur kerja

dan sistem kerja terdapat beberapa hal yang harus dilakukan oleh pemimpin, antara lain:<sup>28</sup>

- 1. Setiap pemimpin instansi pemerintah wajib menerapkan prinsip koordinasi,integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan instansi maisingmasing maupun dengan instansi lain.
- 2. Setiap pemimpin satuan organisasi bertanggungjawab memimpin dan mengkoordinasikanbawahannya masingmasing, membimbing dan memberikan petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.
- Setiap pemimpin satuan organisasi wajib mengikuti petunjuk-petunjuk dan bertanggungjawab kepada atasan masingmasing dengan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya.
- 4. Setiap pimpinan organisasi wajib mengolah dan memanfaatkan laporan-laporan lebih lanjut untuk bahan pengambilan keputusan penyusunan laporan lebih lanjut dan memberikan petunjuk-petunjuk kepada bawahan.
- 5. Dalam menyampaikan suatu laporan, setiap satuan organisasi wajib memberikan tembusan kepada satuan organisasi lainnya yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja.

Ini menunjukkan pemimpin memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemimpin memiliki tugas, tugas dan tanggung jawab dan kewenangan yang dimiliki untuk merencanakan, mengatur, membuat keputusan dan memper tanggung jawabkan hasil kerja instansi.

Harun Alrasid bahwa Jabatan merupakan pribadi (person) yang berarti bahwa Jabatan

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Lembaga Administrasi Negara Repubik Indonesia. Sistem AdministrasiNegara Republik Indonesia. Jakarta, CV. Haji Masagung, 1994

itu diisi oleh pribadi atau manusia sebagai pemangku Jabatan, dimana hubungan antara manusia dengan Jabatan terjadi selama dia memangku Jabatan tersebut.29 Dengan demikian seorang pemimpin yang memangku Jabatan tertentu dalam pemerintahan, memiliki kekuasaan dan kewenangan yang melekat kepadanya dan harus dipertanggungjawabkan. Menurut Bagir Manan agar tugas dan wewenang Jabatan dapat dilaksanakan oleh pejabat dengan tindakan konkrit maupun pertanggung jawaban maka pejabat dibekali dengan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku Jabatan melaksanakan tugas dan fungsi dan penentuan tugas, fungsi dan wewenang tersebut menjadi pengukur apakah tindakannya sesuai kewenangan atau melampaui kewenangan.30

Laswell dan Kaplan dalam Muslim Mufti mengungkapakan wewenang sebagai keuasaan formal (formal power) yang menganggap bahwa pemilik wewenang (authority) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta mendapat kepatuhan dari peraturanperaturannya.31Penjelasan yang dikemukakan tersebut sangat bertentangan dengan Jabatan pejabat pengganti pelaksana tugas (plt.), karena pelaksana tugas tidak diikuti dengan Jabatan definitif yang digantinya. Kewenangan dapat diperoleh apabila diberikan sesuai dengan kondisi yang harus dilakukan pejabat pengganti atau Plt, sehingga pejabat pengganti sementara tidak dapat langsung membuat suatu kebijakan. Kewenangan dapat diperoleh sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut, kewenangan vang diberikan dengan cara atribusi berarti pemerintah memberikan wewenang organisasi atau Jabatan yang diatur oleh ketentuan perundang-undangan.

Dalam hal Jabatan atau pemangku Jabatan mendapat kewenangan dari atribusi adalah kewenangan yang dilekatkan oleh pemerintah kepada pejabat yang diatur melalui undang-undang karena sebelumnya tidak memiliki kewenangan.

Dalam hal pendelegasian, kewenandiperoleh dengan delegasi yang diberikan oleh badan/pejabat pemerintah kepada badan/pejabat pemerintah yang lain. Pendelegasian dapat diberikan kepada antar-badan/instansi dan dapat pula diberikan kepada pemangku Jabatan. Pendelegasian merupakan pelimpahan kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh badan/instansi maupun pejabat/ Jabatan. Dalam konteks pejabat pengganti sementara (Plt), maka seorang pejabat Plt diserahi kewenangan oleh pejabat definitif yang digantikan nya. Sehingga pejabat pengganti seperti Plt dapat dengan maksimal dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Kewenangan yang diberikan melalui mandat diberikan kepada badan/instansi atau pejabat yang melaksanakan tugas rutindari tugas Jabatan yang memberikan mandat. Dalam hal pejabat publik pengganti sementara (Pelaksana Tugas, Plt.), kewenangan yang diberikan adalah kewenangan yang dimiliki oleh pejabat definitifnya. Sehingga dalam hal menjalankan tugas dan fungsi atau membuat tindakan tertentu, diatasnamakan pemberimandat atau pejabat definitif yangmemberikan mandat.

Dengan demikian agar dapat menjalankan tugas secara efektif dan efisien, seorang pemangku Jabatan harus menjalankan tugas dan fungsinya sesuai Jabatan yang dimilikinya. Pemangku Jabatan peng-

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Harun Alrasid, Pengisian Jabatan Presiden, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999, hlm. 6

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan. Cet. Ke-2. Yogyakarta, FH UII Press, 2003, hlm. 65

<sup>31</sup> Muslim Mufti, Muslim Mufti, Teori-Teori Ilmu Politik, Pustaka Setia, Bandung, 2013, hlm. 60

ganti sementara pelaksana tugas (plt.) harus diberikan kekuasaan dan kewenanjabatannya, sehingga pemangku Jabatan tersebut dapat menjalankan tugas dan fungsinya tanpa terhalangan batasanbatasan atau larangan karena Jabatan yang didudukinya adalah Jabatan pengganti sementara sebagai pelaksana tugas (Plt.). Lembaga Administrasi Negara (LAN) telah menggambarkan bahwa pemberdayaan aparatur Negara ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam merencanakan, mengendalikan pelaksanaandan mengawasi serta menilai perkembangan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan dan memecahkan masalah-masalah pelaksanaan kebijaksanaan, rencana, program, dan proyek pembangunan.32

Dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 disebutkan bahwa dalam Pasal 8 "Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak dapat menduduki jabatan rangkap, baik dengan jabatan struktural maupun dengan Jabatan fungsional". Dengan Jabatan rangkap yang diberikan kepada pejabat Negara dimungkinkan ketidakstabilan dalam kinerjanya sebagai pejabat atau aparatur sipil negara. Hal tersebut memungkinkan seorang pejabat pelaksana tugas (plt.) akan mengabaikan tugas sesuai Jabatan definitifnya karena pemangku Jabatan pelaksana tugas (plt.) harus mengerjakan tugas sebagai pejabat pengganti (plt.). Ketidak efektifan pejabat publik pengganti seperti pelaksan tugas (plt.) juga karena dalam ketentuan yang melekat pada pelaksanaan tugas sesuai dengan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26-20/V.24-25/99 yaitu antara lain :

- a. Pengangkatan pejabat pengganti pelaksana tugas (plt.) tidak menghilangkan tugas Jabatan definitif yang bersangkutan;
- b. Pelaksana tugas (plt.) tidak sertamerta mempunyai Jabatan definitifnya, oleh karena itu pegawai negeri sipil tidak diberi tunjangan Jabatan pelaksana tugas (plt.)
- c. Pengangkatan sebagai pelaksana tugas (plt.) tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari Jabatan definitifnya, dan tunjangannya dibayar sesuai Jabatan definitifnya.

Sesuai pendapat Richard Steers bahwa suatu penyelenggaraan Negara yang efektif itu dilihat dari sejauh mana suatu organisasi Negara melaksanakan seluruh tugas dan fungsi untuk mencapai sasaran sesuai Jabatan tersebut. 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 batasan-batasan yang diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

# 2. Dampak Keputusan Penjabat Kepala Daerah Dalam Pengelolaan Kepegawaian

Seperti yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa penjabat kepala daerah dilarang untuk:

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

<sup>32</sup> Lembaga Administrasi Negara Repubik Indonesia. Sistem AdministrasiNegara Republik Indonesia., CV. Haji Masagung.Jakarta, 1994, hlm. 225

d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Mutasi pegawai merupakan kasus yang sering kali muncul. Bahkan hampir di setiap pergantian kepemimpinan. Tidak saja terbatas pada pergantian kepala daerah hasil pemilu namun juga pergantian kepala daerah dengan penetapan penjabat kepala daerah. Sebagai contohnya mutasi pegawai yang dilakukan Putu Selly ketika ditetapkan sebagai penjabat walikota menggantikan Ahyar Abduh yang telah habis masa jabatannya sedangkan pejabat yang baru belum dilantik.

Persoalan mutasi yang dilakukan pejabat kepala daerah yang hampir di setiap pergantian kepemimpinan dilakukan dengan memperhatikan segala persyaratan dan pertimbangan, namun secara tidak langsung hal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan pegawai bergantung pada kepala daerahnya (like and dislike). Maka tidak mengherankan berganti kepala daerah, berganti juga pejabat di tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Penjabat kepala daerah bisa saja diberhentikan dari jabatannya jika terbukti mengeluarkan keputusan ataupun kebijakan yang berada di luar batas kewenangannya. Namun tidak begitu halnya dengan konsekuensi dari keputusan atau kebijakan yang diambilnya semasa menjabat, sebagai contohnya mutasi pegawai. Diberhentikan nya penjabat kepala daerah tidak serta merta mengembalikan pegawai yang dimutasikan tersebut kembali ke posisi semula. Jika dimutasikan pegawai vang tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena merasa dirugikan terkait keputusan penjabat kepala daerah tersebut, proses hukumnya tetap berjalan sekalipun Penjabat yang mengeluarkan keputusan pemutasian tersebut diberhentikan.

Pada dasarnya dalam menyelenggarakan pemerintah khususnya di bidang kepegawaian keputusan telah yang ditetapkan Penjabat kepala daerah dalam melakukan mutasi pegawai baik dalam bentuk mutasi pindah, mutasi kenaikan pangkat, mutasi cuti di luar tanggungan negara dan mutasi pindah antar SKPD atau instansi, telah mendapat persetujuan dari BKN kecuali mutasi antar SKPD merupakan kewenangan atribusi yaitu kewenangan yang diperoleh organ pemerintah secara langsung dari perundang-undangan.

Kewenangan atribusi merupakan perwujudan dari teori desentralisasi, Penjabat kepala daerah dapat melakukan mutasi PNS antar SKPD tanpa campur tangan pemerintah maupun pemerintah provinsi. Akibat tidak dilaksanakan mutasi, hasil temuan inspektorat memerintahkan ke BKD agar mengisi jabatan yang kosong sehingga pelayanan terhadap masyarakat dapat ditingkatkan.

Salah satu urusan yang diserahkan pemerintah pusat ke pemerintah daerah kewenangan di bidang kepegawaian dengan tujuan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas. Sebagai dampak penyerahan kewenangan bidang kepegawaian di salah satunya adalah sistem pemberian tunjangan. Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk memberikan tambahan penghasilan sesuai dengan kemampuan APBD dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kebijakan ini diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, selanjutnya dengan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2015 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan kepada PNS dan CPNS di Lingkungan pemerintah Kota Mataram, tentu hal ini berakibat postur belanja aparatur semakin besar, permintaan pindah ke Kota Mataram terus meningkat salah satunya karena tambahan

## JURNAL IUS | Vol IV | Nomor 3 | Desember 2016 | hlm, 554 ~ 555

penghasilan tunjangan Pemerintah Kota Mataram lebih besar dengan PNS diberbagai daerah di NTB.

Tidak optimalnya penyelenggaran pemerintahan diakibatkan banyaknya jabatan yang kosong dikarenakan tidak dilaksanakan mutasi jabatan, walaupun penjabat telah mendapatkan ijin dari Menteri Dalam Negeri untuk melakukan mutasi jabatan dan tidak ada penegakan disiplin PNS terhadap pelaku pelanggaran disiplin maupun tindak pidana.

#### **SIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa:

- Daerah 1. Penjabat Kepala memiliki kewenangan : pengangkatan CPS/ PNS, kenaikan pangkat, pemberian izin perkawinan, dan memberikan hukuman disiplin kepada PNS, mutasi pegawai. Namun dalam hal mutasi pejabat, hukuman disiplin pembebasan dari jabatan, pemberhentian sementara sebagai PNS, Penjabat Kepala Daerah harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri
- 2. Kendala Penjabat Kepala Daerah pada bidang kepegawaian khususnya dalam melakukan mutasi adalah kendala waktu berupa persyaratan-persyaratan untuk mutasi pejabat perlu mendapat ijin dari Menteri Dalam Negeri vang memerlukan waktulama, sementara masa waktu menyelenggarakan pemerintahan Penjabat Kepala Daerah relatif singkat, kendala sosiologis vaitu tidak mendapat dukungan DPRD dan Pejabat eselon II, terhadap rencana mutasi pejabat, karena dikawatirkan tidak kondusifnya penyelenggaraan pemerintahan yang berakibatpadapelayananmasyarakatyang tidak optimal.
- 3. Dampak kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang kepegawaian

adalah : tidak terlaksananya mutasi pejabat sehinnga tidak optimal penyelenggaran pemerintahan, adanya TKD meningkatnya kesejahteraan pegawai, perubahan hari kerja PNS berpengaruh pada tingkat kehadiran PNS dapat meningkatkan koordinasi dengan pemerintah provinsi serta peningkatan biaya listrik, telepon dan air.

### **DAFTAR PUSTAKA**

### Buku

- Arief Mulyadi, Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI, Prestasi Pustaka, 2005
- B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi", Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, Yogyakarta, 2004
- -----, Lembaga Kepresidenan. Cet. Ke-2. Yogyakarta, FH UII Press, 2003
- Hari Sabarno, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- HAW. Widjaja, Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005
- HM Arief Muljadi, Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI, Prestasi Pustaka, 2005
- Harun Alrasid, Pengisian Jabatan Presiden, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999
- J.Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, Dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, Malang, Alumni, 2009,
- -----, dan Malik, Hukum Perbandingan Konstitusi, Prestasi Pustaka Publisher, 2008
- Miftah Thoha, Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Jakarta, Kencana, 2011
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PS HTNFH UI dan Sinar Bakti, 1998
- Muhammad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2006
- Muslim Mufti, Muslim Mufti, Teori-Teori Ilmu Politik, Pustaka Setia,Bandung, 2013,
- Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008
- Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi tahun 1997/1998 Fakultas Hukum Universita Airlangga", Surabaya, 1998
- Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Sadjijono, Memahami, Beberapa Bab Pokok HukumAadmiistrasi, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2008
- Sedarmayanti, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan. Bandung, Refika Aditama, 2010
- Siswanto satrohadiwiryo, menejemen tenaga kerja Indonesia, Jakarta, bumi aksara, 2002,

- Siswanto Sunaryo, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Utrecht, E, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, cetakan ke empat, Jakarta, 1957
- W. Riawan Tjandra, Hukum Sarana Pemerintahan, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014

## Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana di ubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

### Seminar

Galang Asmara, Penujukan PLT Kepala Daerah Ditinjau Dari Demokrasi dan Konstitusi, Disampaikan Pada Seminar Nasional Pekan Konstitusi Pada Fakultas Hukum Universitas Mataram. Mataram 05 Nopember 2015