

# **PENUNJUKAN PENJABAT SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN POHUWATO DI MASA TRANSISI**

Oleh:

BEN A. KASIM

Nim: H.11.182.30

## **SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Syarat Untuk Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum

Pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo



**PROGRAM STRATA SATU (S1)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO  
2022**

## **LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**PENUNJUKAN PEJABAT SEKRETARIS DAERAH  
KABUPATEN POHUWATO DI MASA TRANSISI**

**Oleh:**

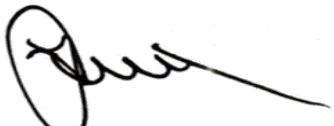
**BEN A. KASIM  
NIM: H.11.182.30**

### **SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Persyaratan  
Mencapai Gelar Sarjana Hukum  
Disetujui Oleh Tim Pembimbing  
Pada Tanggal.....

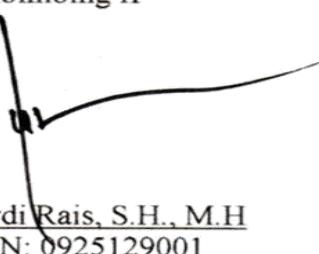
Menyetujui,

Pembimbing I



DR. Rusmulyadi, S.H., M.H  
NIDN: 0906037503

Pembimbing II



Suardi Rais, S.H., M.H  
NIDN: 0925129001

## LEMBAR PENGESAHAN

### PENUNJUKAN PEJABAT SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN POHUWATO DI MASA TRANSISI

Oleh:

**BEN A. KASIM  
NIM: H.11.182.30**

### SKRIPSI

Telah Dipertahankan Di Depan Tim Pengaji  
Pada Tanggal.....  
Dan Di Nyatakan Telah Memenuhi Syarat

- |                                 |                 |
|---------------------------------|-----------------|
| 1. DR. Rusmulyadi, S.H., MH     | Ketua (.....)   |
| 2. Suardi Rais, SH., MH         | Anggota (.....) |
| 3. Rasdianah, S.H., MH          | Anggota (.....) |
| 4. Halisma Amili, SH., MH       | Anggota (.....) |
| 5. Muh. Rizal Lampatta, SH., MH | Anggota (.....) |



Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini adalah :

Nama : Ben A. Kasim

NIM : H.11.182.30

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

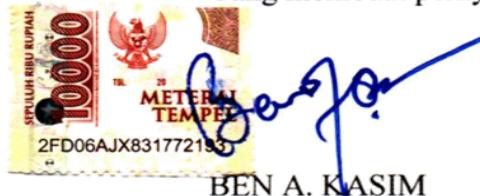
Program Studi : Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Skripsi yang berjudul “*Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Kabupaten Pohuwato Dimasa Transisi*” adalah benar-benar asli/merupakan karya sendiri dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan Gelar Sarjana baik di Universitas Ichsan Gorontalo maupun di perguruan tinggi lainnya;
2. Skripsi ini murni gagasan, rumusan dan penelitian sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dan saran Pembimbing dan Pengaji pada saat ujian skripsi ini;
3. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terbukti pernyataan yang saya buat tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi ini.

Gorontalo, Maret 2022

Yang membuat pernyataan



## **KATA PENGANTAR**

### **Bismillahirrahmanirrahim**

Tidak ada kata yang paling afdol untuk peneliti ucapan selain dari kata Puji dan Syukur peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan kasih-Nya kepada peneliti sehingga peneliti bisa sampai pada tahap ini untuk menyusun dan mengajukan proposal penelitian yang berjudul "***Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Kabupaten Pohuwato Dimasa Transisi***".

Calon peneliti menyadari bahwa substansi yang ada dalam usulan penelitian ini masih jauh dari kata sempurna, dan dengan demikian perlu kiranya nanti mendapatkan kritik dan saran dari para pembimbing dan penguji yang sifanya membangun.

Ucapan terima kasih calon peneliti sampaikan kepada:

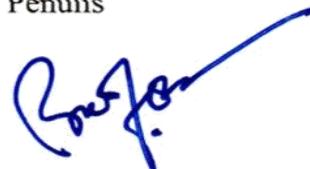
1. Orang tua tercinta Ayah .Alm. Abdullah kasim, Ibu Mano Djafar yang telah memberikan doa dan juga mendukung segala perjuangan.
2. Bapak Muhammad Ichsan Gafar, SE.,M.Ak selaku Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Ichsan Gorontalo;
3. Bapak Dr. Abdul Gafar La Tjokke, M.Si selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo;
4. Bapak Dr. Rusbaliyadi,SH.,MH selaku Pembimbing I dan bapak Suardi Rais, S.H.,M.H selaku Pembimbing II yang telah membimbing hingga selesaiya skripsi ini;

5. Ibu Dr. Hijrah Lahaling, S.Hi.,MH selaku Kaprodi Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo;
6. Seluruh civitas akademika di Lingkungan Universitas Ichsan Gorontalo
7. Serta teman-teman seperjuangan dari awal perkuliahan hingga akhir terima kasih atas support kalian
8. Spesial untuk istri tercinta Yulan Nani, S.Pd dan anak tersayang Rehan Aditya By. Kasim dan Danu Rafizqi Kasim yang senantiasa memotivasi dan mendukung dalam perjuangan ini.

Demikianlah, Penulis menyadari bahwa dalam penulisan dan penyusunan skripsi masih banyak kekurangan. Oleh karenanya dibutuhkan kritikan dan saran yang ilmiah.

Gorontalo, Maret 2022

Penulis



BEN A. KASIM

## **ABSTRAK**

### **BEN. A KASIM. H.11.182.30 Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Kabupaten Pohuwato Dimasa Transisi**

Penelitian ini bertujuan, (1) Untuk mengetahui bagaimanakah prosedur Penunjukan Pejabat Sekertaris Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan, (2) Untuk mengetahui apakah penunjukan pejabat sekertaris daerah kabupaten pohuwato dimasa transisi sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Metode penelitian tipe penelitian yuridis-empiris, yaitu tipe penelitian yang memadukan data primer yang diperoleh di lokasi penelitian, yang kemudian dianalisis dengan peraturan perundang-undangan yang ada untuk mendapat hasil penelitian yang ilmiah dari aspek ilmu hukum. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, (1) Penunjukan penjabat sekretaris daerah pada dasarnya dilakukan dalam hal jangka waktu 3 (tiga) bulan terjadinya kekosongan pejabat sekretaris daerah terlampau dan sekretaris daerah definitif belum ditetapkan. Selain itu alasan dilakukannya penunjukan penjabat sekretaris daerah karena tidak bisa melaksanakan tugas dan/atau terjadi kekosongan sekretaris daerah. Untuk mengisi kekosongan tersebut pemerintah daerah dalam ini Bupati mengankat pejabat sekda yang telah ditunjuk oleh Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat, (2) Penunjukan Penjabat sekertaris daerah di Kabupaten Pohuwato dimasa transisi pada dasarnya selain mengalami kekosongan pejabat sekertaris daerah juga mengalami kekosongan hukum. Peneliti menafsirkan demikian karena terjadinya kekosongan jabatan sekertaris daerah yang terjadi di Pohuwato bukan atas dasar salah satu dari 4 (empat) unsur yang dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Nomor 3 Tahun 2018. Akan tetapi terjadinya kekosongan jabatan sekertaris daerah karena pejabat lama sudah memasuki masa purna bakti (pensiun). Selain itu waktu yang ditetapkan untuk masa jabatan penjabat sekertaris daerah hanya sampai 3 (tiga) bulan, akan tetapi yang terjadi melebihi dari ketentuan waktu tersebut. Dilain sisi Pasal 71 ayat (2) Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak memperkenangkan untuk mengantikan pejabat selama 6 (enam) bulan sebelum pemilihan kepala daerah dan 6 (enam) bulan setelah pemilihan kepala daerah.

Kata Kunci: Penjabat Sekretaris Daerah, Dimasa Transisi

## **ABSTRACT**

### **BEN. A KASIM. H.11.182.30 Appointment Of The Acting Regional Secretary Of Pohuwato Regency In The Transition Period**

This study aims, (1) to find out how the procedure for the appointment of a regional secretary official is based on statutory regulations, (2) to find out whether the appointment of a regional secretary in the transition period is in accordance with the legislation. The research method is juridical-empirical research, namely the type of research that combines primary data obtained at the research location, which is then analyzed with existing laws and regulations to obtain scientific research results from the aspect of legal science. The results of this study indicate that, (1) The appointment of the acting regional secretary is basically carried out in the event that the period of 3 (three) months of the vacancy of the regional secretary is exceeded and the definitive regional secretary has not been determined. In addition, the reason for the appointment of the acting regional secretary is because he cannot carry out his duties and/or there is a vacancy of the regional secretary. To fill the vacancy, the regional government, in this case, the Regent appointed an official of the regional secretary who had been appointed by the governor as the representative of the central government, (2) the appointment of an acting regional secretary in Pohuwato Regency during the transition period basically in addition to experiencing a vacancy for a regional secretary official, also experienced a legal vacuum. The researcher interprets this because the vacancy of the regional secretary position that occurred in Pohuwato was not on the basis of one of the 4 (four) elements described in Article 3 of the Presidential Regulation of the Republic of Indonesia Number 3 of 2018. However, the occurrence of a regional secretary position vacancy because the old official had entered his term of office. full retirement (retirement). In addition, the time stipulated for the term of office of the acting regional secretary is only up to 3 (three) months, but what happens exceeds the stipulated time. On the other hand, Article 71 paragraph (2) of Law Number 10 of 2016 concerning Regional Head Elections does not allow to change officials for 6 (six) months before the regional head election and 6 (six) months after the regional head election.

Keywords: Acting Regional Secretary, Transition Period

## **Motto Hidup**

"hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan kebenaran karena Allah, menjadi saksi dengan adil...."

(Qs. Al-maidah;8)

## DAFTAR ISI

### COVER

<b>LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK INDONESIA .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>viii</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1.Latar Belakang .....	1
1.2.Rumusan Masalah .....	6
1.3.Tujuan Penelitian .....	6
1.4.Manfaat Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>8</b>
2.1. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan .....	8
2.1.1 Pengertian Pemerintahan .....	8
2.1.2 Landasan Yuridis Pemerintahan Daerah .....	11
2.1.3 Asas-Asas Pemerintahan Daerah .....	17
1. Asas Sentralisasi .....	17

2. Asas Desentralisasi .....	18
3. Asas Dekosentralisasi .....	20
4. Tugas Pembantuan .....	22
2.2. Tinjauan Umum Tentang Sekretaris Daerah .....	23
2.2.1 Pengertian Sekretaris Daerah .....	23
2.2.2 Fungsi Sekretaris Daerah .....	27
2.2.3 Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Berdasarkan Permendagri No. 91 Tahun 2019 .....	28
2.2.4 Kerangka Pikir .....	30
2.2.5 Definisi Oprasional .....	31
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>32</b>
3.1. Tipe Penelitian .....	32
3.2. Objek Penelitian .....	32
3.3. Lokasi Penelitian.....	32
3.4. Jenis dan Sumber Data.....	32
3.5. Populasi dan Sampel .....	34
3.6. Teknik Pengumpulan Data.....	34
3.7. Teknik Analisis Data.....	35
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>36</b>
4.1. Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan .....	36

4.2 Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah di Kabupaten Pohuwato	
Dimasa Transisi .....	46
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>57</b>
5.1. Kesimpulan .....	57
5.2 Saran .....	58
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>59</b>

**LAMPIRAN**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah dengan yang terbagi atas bagian-bagian wilayah baik Provinsi, Kabupaten/Kota. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) menurut 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 Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD RI 1945). Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya

antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa perangkat daerah merupakan salah satu dari beberapa unit yang bisa dikatakan terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana telah tertuang dalam UUD 1945. Amanat tersebut telah tertuang dengan bunyi “melindungi segenap bangsa Indonesia dan segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Tentunya negara sebagai suatu organisasi yang besar, tidak mungkin sepenuhnya bisa mewujutkan amanat UUD 1945, olehnya itu tentu membutuhkan perangkat pemerintahan di daerah.

Asas desentralisasi merupakan asas yang mendasari pembentuan perangkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan bahwa asas desentralisasi adanya pelimpahan wewenang yang dulunya menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan sekarang sudah menjadi wewenang pemerintah di daerah secara hierarki. Bisa juga dijelaskan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang manajemen pemerintah untuk daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Dengan demikian pemerintah daerah bisa mengelola menyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Asas desentralisasi sudah menjadi dasar penyelengaraan pemerintahan di daerah termasuk hal-hal yang berkaitan dengan wewenang di tingkat pemerintahan di pusat, provinsi, dan kota/kabupaten. Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang pada gilirannya menuntut dilakukannya pembentukan kelembagaan/perangkat daerah. Intinya, penataan perangkat daerah merupakan konsekuensi logis dari perubahan mendasar kewenangan yang digariskan dengan asas desentralisasi.

Dalam hal pembentuk organisasi perangkat daerah, tentunya juga berantung dengan peraturan pemerintahan di daerah. Politik hukum pembentukan peraturan daerah terkait dengan Perangkat daerah tentunya sangat ditentukan sifat pengaturan itu sendiri. Arah yang ingin memberikan keluasan gerak kepada unit pemerintahan di tingkat bawah justru pengelolaan pemerintahan sentralistik dan seragam pada tingkat bawah. Dengan demikian masalah politik hukum merupakan masalah yang sangat sentral dalam pengaturan perangkat daerah.

Dengan pendirianya Kabupaten Pohuwato pada tanggal 6 Mei tahun 2003 yang dipimpin oleh Penjabat Bupati Yahya K. Nasib atas usulan Pemerintah Kabupaten Boalemo sebagai Kabupaten Induk dan mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Provinsi Gorontalo, setelah dilantiknya Penjabat Bupati Pohuwato segera melaksanakan dan mempersiapkan pemerintahan untuk melantik pejabat eselon 2. Dengan dilantiknya pejabat eselon 2 yakni pejabat Sekretaris Daerah Kabupaten

Pohuwato. Seiring berjalannya roda pemerintahan Kabupaten Pohuwato sudah beberapa kali pergantian Sekretaris Daerah yang diduduki oleh : Drs. Ranis Luwiti Periode 2003 s.d 2007, Drs. Ardin Pakili Periode 2007 s.d 2009, Hikman Katohidar, S.H.,M.H Periode 2009 s.d 2013, Djoni Nento,S.IP.,MM Periode 2013 s.d 2020, Plt. Iskandar Datau,S.Sos.,M.Si Periode Juni 2020 s.d Februari 2021, Pj. Iswanta,SE.,AK periode Februari 2021 s.d Juli 2021, Pj.Sukri Suratinojo, AP., M.Ec.Dev periode Juli s.d September 2021 dan Iskandar Datau, S.Sos., M.Si periode September 2021 s.d Sekarang (sebagai Pejabat Devinitif).

Keberadaan sekretaris daerah tentunya sangat penting karena memiliki tugas dan fungsi yang sangat penting. Tugas yang di masuk seperti membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administrasi terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Selain itu juga memiliki fungsi sebagai 1) pengkoordinasian penyusunan kebijakan Daerah; 2) pengkoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah; 3) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah; 4) pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan, 5) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Melihat gambar terkait dengan tugas dan fungsi pejabat sekretaris daerah, maka tentu disadari pentingnya keberadaan Sekretaris daerah. Akan tetapi dalam hal-hal tertentu tidak menutup kemungkinan terjadinya kekosongan pejabat Sekda di daerah Kabupaten. Sehingga dengan kekosongan tersebut penyelenggaraan urusan

pemerintahan tidak menutup kemungkinan tidak begitu efektif. Untuk mengisi kekosongan tersebut pemerintah daerah dalam hal ini Bupati harus mengajukan beberapa nama yang akan ditunjuk oleh Gubernur sebagai Penjabat Sekertaris Daerah. Terkait dengan prosedur penunjukan ini diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah ini:

- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Perpu UU No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU
- PP No. 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas
- Pepres No. 3 Tahun 2018 tentang penunjukan Penjabat Sekda
- Permendagri No. 91 Tahun 2019 tentang Penunjukan Pejabat Sekertaris Daerah

Berdasarkan Pasal 214 ayat (2) dan ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 ayat (2) apabila sekertaris daerah Kabupaten/Kota berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas Sekertaris Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh penjabat yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota atas persetujuan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Untuk ayat (3) masa jabatan penjabat sekertaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lama 6 (enam) bulan dalam hal sekertaris daerah tidak bisa melaksanakan tugas atau paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal terjadi kekosongan sekertaris daerah. Untuk masa transisi Bupati, juga tidak diperbolehkan melakukan

perombakan kepala-kelapa Perangat Daerah selama waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak pelantikan.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Penunjukan Penjabat Sekertaris Daerah Kabupaten Pohuwato Dimasa Transisi”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah prosedur Penunjukan Penjabat Sekertaris Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan ?
- (2) Apakah Penunjukan penjabat sekertaris daerah kabupaten pohuwato dimasa transisi sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

- (1) Untuk mengetahui bagaimanakah prosedur Penunjukan Penjabat Sekertaris Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (2) Untuk mengetahui apakah penunjukan penjabat sekertaris daerah kabupaten pohuwato dimasa transisi sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan?

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat baik dari aspek teoritis maupun dari aspek praktik.

### (1) Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi dari aspek perkembangan ilmu pengetahuan terkait dengan prosedur penunjukan sekda dan permasalahan-permasalahan yang ada.

### (2) Manfaat praktik

Proses penunjukan penjabat sekertaris daerah dimasa transisi pada dasarnya tidak menutup kemungkinan melahirkan permasalahan dari aspek hukum maupun dari aspek politik. Sehingga hasil penelitian ini bisa memberikan gambaran terkait dengan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam proses penunjukan Penjabat Sekertaris Daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan**

##### **2.1.1 Pengertian Pemerintahan**

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapatkan imbuhan sebagai berikut:

1. Mendapatkan awalan “pe-” menjadi kata “pemerintah” berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus negara.
2. Mendapat akhiran “-an” menjadi kata “pemerintahan” berarti perihal, cara, perbuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan legitimasi.

Di dalam kata dasar “perintah” paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut:

1. Ada dua pihak yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat.
2. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyatnya.
3. Hak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah (dalam bahasa arab disebut dengan “sami’ na wa’ata’na”).
4. Antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik vertikal maupun horizontal.

Dalam mengelolah pemerintahan secara baik dan benar, pemerintah hendaknya jangan hanya sebagai penjaga malam yang mementingkan ketertiban, tetapi juga jangan lupa pada ketentraman dan kesejahteraan, jadi jangan hanya mampu berkuasa tetapi juga harus mampu melayani.

Oleh karena itu disebut sebagai pemerintah yang baik dan benar atau dengan kata lain *good governance* dan *clean government*, ketika pemerintah mengusir pedagang kaki lima dari jalannya protocol maka hal itu adalah benar karena akan mengotori jalan raya tersebut tetapi hal tersebut adalah tidak baik dipandang dari pelayanan publik, tetapi ketika pemerintah membiarkan pedangang kaki lima berjualan di jalan protokol hal tersebut adalah baik karena berlaku santun kepada pedagang asongan hanya saja karena membuat jalan menjadi macet.

Apabila dalam suatu negara kekuasaan pemerintahan, dibagi atau dipisahkan, maka terdapat perbedaan antara pemerintah dalam arti luas dengan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas, selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundangan undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif)

Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan

angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Inu Kencana Syafi'ie, ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurus (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara penguasa dengan rakyatnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan yang diharapkan secara baik dan benar.

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang No 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut 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 Tahun 1945. Kemudian pada pasal 1 angka 3 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 menyatakan : “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Penyelenggara Pemerintah Daerah adalah pemerintah dan DPRD, setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah, untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah

kota disebut walikota, untuk daerah kabupaten disebut bupati. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah kota disebut wakil walikota.

### **2.1.2 Landasan Yuridis Pemerintahan Daerah**

Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah daerah tidak bisa dilepaskan dari pemerintah pusatnya. Prof. R. Djokosoetono menyebutkan hal ini sebagai pemerintahan yang sama. Demikian juga halnya dengan Pemerintah Daerah adalah berdasarkan pada tata hukum yang sama pula dari satu negara. Tata hukum yang mendasari juga terbentuknya dan keberadaan dari pemerintah pusat. Di negara yang berbentuk Republik mempunyai bentuk susunan pemerintahan Kesatuan, seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Jadi menurut Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia tidak mengenal adanya negara bagian, seperti yang ada dalam negara yang berbentuk susunan pemerintahan serikat atau federal. Walaupun begitu, dalam tiap negara federal sendiri sebenarnya mengenal Pemerintah Daerah atau pemerintah lokal. Bedanya, jika dalam negara federal pemerintah lokalnya merupakan bagian dari pemerintahan negara bagian. Akan tetapi dalam negara Kesatuan, pemerintah daerahnya berdiri sebagai bagian langsung dari pemerintah pusat dalam wadah Negara Kesatuan. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah direkat oleh asas-asas otonomi daerah.

Dalam negara federal, suatu pemerintah lokal tidak boleh memiliki Undang-Undang Dasar sendiri. Kepemilikan Undang-Undang Dasar hanya dibatasi hanya sampai pada negara bagiannya saja. Faktor wilayah yang begitu luas, membuat pemerintah negara bagian membentuk pemerintah lokal, agar mampu menjangkau segala urusan yang ada sampai kepada pelosok daerah. Itulah tugas penting dari keberadaan pemerintah daerah di tiap negara. Oleh sebab itu sebenarnya pemerintahan lokal inilah yang benar-benar menyelenggarakan pemerintahan dalam maknanya secara langsung berhubungan dengan kehidupan masyarakat. Pemerintah daerah (lokal) sendiri adalah bertingkat-tingkat. Dan banyaknya tingkat-tingkat pemerintahan lokal ini tentu saja akan disesuaikan dengan kebutuhan dari masing-masing negara menurut hukum, tempat dan keadaannya. Dengan adanya pembentukan pemerintahan lokal, memerlukan juga pembagian wilayah negara menjadi daerah-daerah kekuasaan masing-masing pemerintahan lokal (daerah). Karena tanpa adanya pembagian wilayah yang jelas, maka menimbulkan kesulitan-kesulitan yang berkaitan tentang batas-batas kewenangan memerintah diantara para pemerintah lokal (daerah), apalagi dalam negara federal Kemudian dari pada itu perlulah ditinjau kembali sejarah dari keberadaan pemerintahan di Indonesia.

Dahulu kala pada masa sebelum kedatangan bangsa-bangsa asing, di Indonesia yang juga dikenal dengan nama Nusantara sudah dikenal adanya pemerintahan berdasarkan musyawarah di bawah pimpinan seorang sepuh . Dan pemerintahan yang ada di wilayah Nusantara (sekarang Indonesia) masih bersifat pemerintahan kerajaan

(monarki). Banyak sekali kerajaan-kerajaan yang berdiri dalam wilayah nusantara. Mulai dari kerajaan tertua, seperti kerajaan-kerajaan yang bercorak agama Hindu, seperti Mataram Kuno Kerajaan-kerajaan yang bercorak agama Budha, seperti Sriwijaya. Kerajaan-kerajaan yang berdasarkan akulturasi Hindu-Budha, sampai kepada yang paling muda adalah kerajaan-kerajaan yang bercorak agama Islam, seperti Kerajaan Samudera Pasai. Semua kerajaan-kerajaan yang ada di wilayah nusantara mempunyai pemerintahan monarki dan hukum adatnya masing-masing. Tapi sayangnya kerajaan-kerajaan yang ada di nusantara ini belum mengenal adanya persatuan, mungkin karena tidak pernah ada suatu kerajaan yang kuat yang dapat mengikat mereka. Akhirnya, sesuai dengan kenyataan sejarah, kerajaan-kerajaan yang ada di nusantara tersebut saling mempunyai pemerintahan sendiri yang dapat mempertahankan dirinya sendiri. Seperti halnya sejarah monarki di dunia, seperti monarki Inggris, Cina, Belanda, Jerman dll, adalah terbentuk berdasarkan kekuatan kerajaan (monarki) terakhir yang sangat kuat, sehingga dapat mempersatukan semua kerajaan-kerajaan kecil yang ada dalam wilayahnya. Bahkan ada monarki yang sampai sekarang tetap kuat dan tegak berdiri, seperti monarki Inggris.

Akan tetapi dalam wilayah nusantara, tidak pernah ada kekuatan pemerintahan salah satu dari monarki-monarkinya yang begitu kuat untuk mengikat dan mempersatukan diri dalam wadah nusantara. Mungkin ada beberapa yang dikenal cukup berhasil dalam mempersatukan sebagian besar monarki-monarki di nusantara, seperti monarki Sriwijaya dan Majapahit. Akan tetapi kedua kerajaan besar inipun

akhirnya tidak dapat bertahan lama. Menurut sejarah mereka akhirnya runtuh juga di tangan monarki lain. Apa yang menyebabkan ketidakstabilan pemerintahan monarki di nusantara? Hal ini dipengaruhi oleh faktor letak nusantara yang sangat strategis dan kaya akan rempah-rempah dan sumber-sumber alam.

Saat bangsa asing pertama, bangsa Portugis masuk ke nusantara mereka tidak sempat membuat atau mengubah sistem pemerintahan di nusantara. Karena waktu itu maksud dan kedatangan bangsa Portugis ke nusantara adalah untuk berdagang. Kerajaan-kerajaan di nusantara mereka anggap sebagai mitra berdagang mereka. Karena itu dalam sejarah hukum administrasi negara tidak pernah ditemukan bukti tertulis adanya peraturan tentang hukum pemerintahan lokal buatan bangsa Portugis. Kerajaan-kerajaan di nusantara mereka biarkan tetap berdiri, dengan segala macam bentuk, pola dan corak pemerintahan serta hukum adat masing-masing. Karena mereka bukan bermaksud untuk menguasai atau menjajah kerajaan-kerajaan di nusantara, tapi murni untuk berdagang.

Lain halnya saat kedatangan bangsa Belanda ke nusantara. Walaupun pada awalnya mereka ingin berdagang. Akan tetapi kemudian mereka mendirikan kongsi dagang mereka, VOC di nusantara. Tidak hanya itu saat yang bersamaan mereka juga memberlakukan hukum dagang mereka, yaitu hukum dagang Belanda di nusantara. Setelah itu bangsa Belanda juga memperkenalkan sistem pemerintahan lokal atau daerah di Hindia Belanda. Yang kemudian dikenal dengan nama pemerintahan lokal administrative atau pemerintahan pangreh praja. Hukum pemerintahan yang dipakai

adalah berdasarkan hukum tertulis Belanda seperti Ordonantie atau Staatsblad. Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada bab-bab selanjutnya.

Pada waktu penjajahan Jepang di Hindia Belanda (sekarang Indonesia), sistem pemerintahan lokalnya sebagian besar masih melanjutkan menurut susunan pada masa penjajahan Belanda. Jadi tidak banyak perubahan paling mendasar berkaitan dengan pemerintahan lokal kita pada waktu itu. Baru dalam waktu-waktu menjelang kekalahannya, maka pemerintah Jepang kemudian mengadakan pembentukan dewan-dewan. Lebih lanjut sistem pemerintahan daerah pada penjajahan Jepang ini akan dibahas selanjutnya.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, maka segala peraturan tertulis dan ketentuan-ketentuan tertulis negara Republik Indonesia sudah terpisah dari sistem hukum negara asing. Sebelum mulai dengan mempelajari aturan-aturan hukum administrasi negara, khususnya mengenai ketentuan hukum tertulis mengenai pemerintahan daerah yang ada di Republik Indonesia, maka perlu ada struktur tata urutan hukum tertulis yang ada di Indonesia. Pada pokoknya, dengan adanya proklamasi tadi, berarti bangsa Indonesia telah menyatakan secara formal, baik kepada dunia luar dan/atau kepada seluruh komponen bangsa bahwa bangsa Indonesia telah merdeka. Secara logika saja, jika suatu negara telah merdeka, maka negara itu telah berdaulat untuk menentukan nasibnya sendiri dan tiba saatnya membentuk suatu tata hukum dan sistem hukum yang baru pula dalam negara. Karena arti kata merdeka berarti bebas dari kekuasaan apapun, sehingga mempunyai

kedaulatan. Bangsa Indonesia pun mulai saat itu berhak untuk mengambil sikap dalam menentukan sendiri nasib bangsa dan tanah airnya dalam segala bidang kehidupan. Demikian pula dalam bidang hukum. Bangsa Indonesia akan menentukan hukum sendiri, yaitu hukum bangsa Indonesia. Dengan demikian Indonesia sudah memiliki tata hukum yang baru, dan yang menjadi dasar hukum dari tatanan hukum yang baru ini adalah Proklamasi Kemerdekaan itu sendiri.

Sedangkan sistem pemerintahan daerah pada masa awal kemerdekaan, tepatnya dari kurun waktu tahun 1945 sampai dengan tahun 1949 sudah berdasarkan tata hukum pada masa itu, bukan lagi kelanjutan dari tata hukum jajahan, bukan lagi merupakan bagian dari tata hukum negara-negara yang menjajah. Tata hukum Indonesia sejak saat itu adalah merupakan tata hukum yang berdiri sendiri atas dasar kekuatan Proklamasi kemerdekaan Indonesia. Lebih jauh mengenai sistem pemerintahan lokal pada kurun waktu 1945 hingga tahun 1949 akan di bahas kemudian.

Lain lagi sistem pemerintahan lokal pada masa Republik Indonesia Serikat, yaitu dari tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950. pada waktu itu negara terbagi atas negara-negara bagian. Hal ini tentu saja sebagai konsekuensi dari dipilihnya bentuk susunan Federal atau Serikat. Maka itu diketahui keberadaan negara bagian Republik Indonesia, negara bagian Indonesia Timur, negara bagian Sumatera Timur, negara bagian Pasundan dll negara bagian yang ada dalam bangsa kita waktu itu. Yang uniknya waktu itu mengenal juga pemerintah federal dan pemerintah negara

bagian. Lebih jauh pemerintah daerah atau pemerintah lokal yang ada dalam Republik Indonesia Serikat akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

Demikianlah akhirnya negara kita kembali pada bentuk susunan kesatuan. Dimulai dari berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 hingga kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 sampai ke abad modern ini, sudah begitu banyak diundangkannya Undang-Undang tentang pemerintahan lokal atau daerah. Mulai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan adanya perubahan-perubahan Undang-Undang tersebut, sedikit banyak bentuk, pola dan corak pemerintahan daerah kita juga mengalami perubahan. Bagaimanakah bentuk dan corak pemerintahan daerah kita berdasarkan berbagai Undang-Undang tersebut? Seperti yang sudah-sudah, maka hal ini pun akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

### **2.1.3 Asas-Asas Pemerintahan Daerah**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah dikenal ada 4 asas yaitu asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

#### **1. Asas Sentralisasi**

Suatu sistem pemerintahan yang segala kekuasaan dipusatkan di Pemerintah pusat. Maksud dari pemerintah pusat adalah Presiden dan Dewan Kabinet. Sedangkan

maksud dari kewenangan adalah kewenangan politik dan kewenangan administrasi. Arti kewenangan politik adalah kewenangan yang membuat dan memutuskan kebijakan. Sedangkan arti dari kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan. Contoh sistem sentralisasi adalah : TNI (Lembaga Keamanan Negara), yang melakukan perlindungan kepada Indonesia dengan tiga titik yaitu darat, laut dan udara. BI “Bank Indonesia”, sebagai pusat pengaturan dari seluruh kebijakan moneter dan fiscal pengertian-sentralisasi-desentralisasi- dekonsentrasi.).

Urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu :47

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

## **2. Asas Desentralisasi**

Suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang mengatur prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahannya dalam bentuk penyerahan

kewenangan.<sup>48</sup> Pengertian Desentralisasi berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah, pelimpahan sebagian urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pemahaman asas desentralisasi juga disampaikan oleh beberapa ahli hukum diantaranya adalah :

- a. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.
- b. Menurut Smith, berpandangan bahwa desentralisasi adalah pendeklegasian kekuasaan dari tingkat tertinggi ke tingkat yang lebih rendah.
- c. Menurut Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- d. Bagir Manan mengatakan bahwa yang disebut sebagai desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan Pemerintah Pusat dan satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial ataupun fungsi pemerintahan tertentu.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, sudah ada sejak diperlakukannya “desentralitatiewet” pada tahun 1903, bahkan sebelum itu sudah dikenal lembaga asli Indonesia yang mengurus rumah tangganya sendiri

di daerahnya seperti “pemerintahan desa” dan “pemerintahan swapraja”.

Desentralitatiewet tahun 1903 itu kemudian mengalami perubahan dengan berlakunya bestuurshervormingswet tahun 1922.

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa, desentralisasi dapat tercapai apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah lebih rendah yang mandiri dan bersifat otonomi. Desentralisasi tidak semata-mata pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah. Sistem desentralisasi mengandung maksud pengakuan penentu kebijakan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil rakyat di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

### **3. Asas Dekonsentrasi**

Berdasarkan Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab Urusan Pemerintahan umum.

Menurut Irawan Soejito, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Selanjutnya menurut Kartasapoetra dekonsetrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Sedangkan Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak berprakarsa menciptakan peraturan atau membuat keputusan-keputusan dalam bentuk lain yang dilaksanakan sendiri.

Menurut Ni'matul Huda, asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu

- a. Dari segi wewenang, asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat dibawahnya.
- b. Dari segi pembentuk pemerintah berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah.

c. Dari segi pembagian wilayah, asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dekonsentrasi adalah pendeklegasian kewenangan pejabat-pejabat pusat bawahan yang berada di daerah dan masing-masing mempunyai wilayah jabatan menurut hierarki, yaitu kewenangan atau hak untuk bertindak dan mengambil keputusan mengenai wilayah-wilayahnya.

#### **4. Tugas Pembantuan**

Asas ini disebut juga dengan asas “medebewind”, yang mengandung arti bahwa kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Menurut Bagir Manan, otonomi dan tugas pembantuan adalah bentuk - bentuk dari desentralisasi. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dan tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dengan tugas pembantuan. Baik tugas pembantuan

maupun otonomi sama - sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Perbedaannya hanya pada tingkat kebebasan dan kemandirian. Tugas pembantuan kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.

Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan di tingkat yang lebih tinggi, daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

## **2.2 Tinjauan Umum Tentang Sekretaris Daerah**

### **2.2.1 Pengertian Sekretaris Daerah**

Pengertian fungsi dalam bahasa Indonesia terkadang disamakan dengan tugas dan wewenang. Padahal sebenarnya jika ditinjau secara etimologis nampaklah berbeda. pengertiannya terkadang terkadang mengikuti pengertian operasional sesuai maksud perundang-undangan. Secara etimologi pengertian fungsi antara lain menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia fungsi adalah:

1. Jabatan atau pekerjaan yang dilakukan
2. Kegunaan suatu hal
3. Cara kerja suatu organ tertentu

Dalam kamus lengkap Inggris-Indonesia Bambang dan M Nur menuliskan fungsi adalah: Kegunaan pekerjaan. Jhon M. Echols dan Hasan Shadily dalam kamus Inggris-Indonesia menuliskan kata function diartikan:

1. Fungsi atau kegunaan;
2. Pekerjaan.

Dalam halaman yang sama functionary diartikan Pejabat, Petugas dan Pegawai.

Menurut Djoko Sutono, bahwa: Fungsi berarti tugas, Fungsi adalah hubungan timbal balik antara bagian dengan keseluruhan atau antara bagian dengan keseluruhan atau antar bagian dengan bagian, dan Fungsi yang diartikan kegunaan. Misalnya fungsi perekonomian terhadap perkembangan kebudayaan. Terhadap definisi fungsi menurut penulis adalah sebuah penjelasan terhadap kewenangan secara praktis.

Dasar Hukum Sekretaris Daerah Peranan Sekretaris Daerah, dalam praktek penyelenggaraan kantor dimana-mana telah lazim bahwa pejabat dari suatu instansi-instansi pemerintah maupun perusahan-perusahan swasta atau lembaga lainnya, dibantu oleh sekretaris.

Adapun yang dimaksud sekretaris disini adalah seorang pejabat staf yang membantu Kepala Daerah dalam menunaikan tugas manajemen, atau disebut juga Sekretaris Wilayah Daerah. “Sedangkan tempat bekerja sekretaris adalah Sekretariat Daerah. Kemudian segala pekerjaan yang dilakukan dalam sekretariat disebut pekerjaan pekerjaan kesekretariatan dan yang memimpin sekretariat itu adalah Sekretaris Daerah Oleh karena itu, dalam suatu organisasi, sekretaris mempunyai peranan yang sangat penting. Sebab selain sebagai pembantu pimpinan juga bertanggung jawab atas penyelenggaraan dan pelaksanaan segala. Dengan demikian

bahwa peranan dan fungsi serta kinerja Sekretaris Daerah begitu sangat penting dan sangat strategis dalam rangka menjalankan roda Pemerintahan Daerah.

Dalam hal ini Sekretaris Daerah yang dimaksud adalah seorang pejabat staf yang membantu Kepala Daerah dalam menunaikan tugasnya untuk memimpin dan menyelenggarakan segala urusan rumah tangga daerah, urusan swasta dan urusan pemerintahan umum. Dalam Pasal 121 ayat 1 sampai dengan ayat 3 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan “Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, bertanggung jawab kepada Kepala Daerah”.

Sekretaris Daerah diangkat dari pegawai negri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah untuk Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usulan Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 122 ayat 1, 3, dan 4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah otonom menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 6 ditegaskan bahwa:

“Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Nampak bahwa daerah otonom memiliki unsur penting seperti masyarakat hukum, wilayah dengan batas-batas tertentu serta mampu dan mandiri dalam hal mengatur dan mengurus pemerintahan serta memiliki prakarsa sendiri. Otonomi daerah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa:

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang–undangan”.

Adapun unsur otonomi daerah tersebut adalah berisi hak wewenang dan kewajiban daerah secara mandiri mengatur dan mengurus Pemerintahan yang dilandasi ketentuan hukum.

## 2.2.2 Fungsi Sekretaris Daerah

Sekretaris Daerah diatur dalam bagian kesembilan Pasal 121 dan Pasal 122 Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sekretaris Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Dalam hal tertentu apabila Sekretaris Daerah berhalangan melaksanakan tugasnya maka tugas Sekretaris Daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk Kepala Daerah.

Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya. Sekretaris Daerah sebagai pembina pegawai negeri sipil adalah pelaksanaan pengembangan profesionalisme dan karir pegawai negeri sipil di daerah dalam rangka peningkatan kinerja. Dalam pengisian jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota mengajukan tiga calon yang memenuhi persyaratan kepada Gubernur. Selanjutnya atas dasar usulan tersebut Gubernur konsultasi kepada Menteri dalam Negeri untuk memberikan penilaian terhadap calon–calon serta memberikan persetujuan terhadap salah satu calon yang paling memenuhi persyaratan untuk diangkat oleh Gubernur.

### **2.2.3 Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2019**

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Wali kota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota bertugas membantu Bupati/Wali kota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Sekretaris Daerah untuk kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Wali kota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 Asisten; di mana Asisten masing-masing terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 bagian. Untuk lebih jelasnya, terkait dengan penunjukan Sekertaris Daerah Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2019.

#### **Pasal 2**

1. Penunjukan penjabat sekretaris daerah dilakukan dalam hal:
  - a) jangka waktu 3 (tiga) bulan terjadinya kekosongan sekretaris daerah terlampaui; dan
  - b) sekretaris daerah definitif belum ditetapkan.
2. Penunjukan penjabat sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
  - a) Menteri menunjuk penjabat sekretaris daerah provinsi; dan
  - b) **Gubernur menunjuk penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.**
3. Penunjukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 5 (lima) Hari terhitung sejak jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.

## **Pasal 4**

Penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b harus memenuhi persyaratan meliputi:

- a) menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama eselon II.b Pemerintah Daerah Provinsi;
- b) memiliki pangkat paling rendah pembina tingkat I golongan IV/b;
- c) berusia paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum mencapai batas usia pensiun;
- d) mempunyai penilaian prestasi kerja paling kurang bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- e) tidak sedang menduduki jabatan lain yang bersifat sementara selain jabatan definitifnya;
- f) memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik; dan
- g) tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang dan/atau berat.

## **Pasal 6**

1. Penunjukan yang dilakukan oleh Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b ditindaklanjuti oleh sekretaris daerah provinsi dengan mengusulkan secara tertulis calon penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.
2. Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan dokumen berupa:
  - a. pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4; b. daftar riwayat hidup calon penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota; dan c. laporan tertulis perkembangan pengisian sekretaris daerah kabupaten/kota definitif.
3. Gubernur menetapkan usulan penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Keputusan Gubernur paling lambat 4 (empat) hari terhitung sejak diterimanya kelengkapan dokumen usulan secara lengkap.
4. Keputusan Gubernur mengenai penunjukan penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada Menteri dan Bupati/Wali Kota paling lambat 1 (satu) hari sejak ditetapkan.

## **Pasal 8**

1. Penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Gubernur sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

2. Sumpah/janji penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.
3. Bupati/Wali Kota selaku pejabat pembina kepegawaian melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lambat 3 (tiga) hari setelah Keputusan Gubernur diterima.
4. Dalam hal Bupati/Wali Kota tidak melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Gubernur melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.
5. Dalam hal Gubernur tidak melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.

### 2.3 Kerangka Pikir

- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Perpu UU No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU
- PP No. 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas
- Pepres No. 3 Tahun 2018 tentang penunjukan Pejabat Sekda
- Permendagri No. 91 Tahun 2019 tentang Penunjukan Pejabat Sekretaris Daerah
- Keputusan Guberbur No. 800/BKD/II/175/2021 tentang penunjukan Pejabat Sekda Kabupaten Pohuwato

**Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Kabupaten  
Pohuwato Dimasa Transisi**

Prosedur Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan

Penunjukan penjabat sekretaris daerah kabupaten pohuwato dimasa transisi

Terwujudnya proses penunjukan pejabat sekretaris daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan

## 2.4 Defenisi Oprasional

- (1) Pemerintah adalah penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.
- (2) Penyelenggara Pemerintah Daerah adalah pemerintah dan DPRD, setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah dan untuk daerah kabupaten disebut Bupati.
- (3) Bupati adalah kepala daerah pemerintah daerah kabupaten.
- (4) Sekertaris daerah adalah bagian dari salah satu Organisasi Perangkat Daerah yang memiliki tugas untuk membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administrasi terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.
- (5) Penjabat Sekretaris Daerah adalah pejabat sementara untuk jabatan sekretaris daerah kabupaten yang berhalangan melaksanakan tugasnya atau terjadi kekosongan sekretaris daerah.
- (6) Masa transisi adalah masa pergantian untuk mengisi kekosongan pejabat Organisasi Perangat Daerah.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang akan saya gunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis-empiris, yaitu tipe penelitian yang memadukan data primer yang diperoleh di lokasi penelitian, yang kemudian dianalisis dengan peraturan perundangan yang ada untuk mendapat hasil penelitian yang ilmiah dari aspek ilmu hukum.

#### **3.2 Objek Penelitian**

Adapun yang menjadi objek dalam penelitian ini yaitu terkait Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah di Kabupaten Pohuwato dimasa transisi.

#### **3.3 Lokasi Penelitian**

Untuk mendapatkan data dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan penelusuran data di Kantor Pemerintahan Daerah Kabupaten Pohuwato dan Organisasi Perangkat Daerah yang terkait.

#### **3.4 Jenis Dan Sumber Data**

Jenis dan sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

##### **1. Data primer**

Data primer yang akan digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari lokasi penelitian yaitu Kantor BKPP Kabupaten Pohuwato

##### **2. Data sekunder**

Data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini diperoleh dengan cara melakukan pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun yang dimaksud dengan bahan hukum tersebut yaitu:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam hal ini penulis menggunakan bahan hukum primer, yaitu:

- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Perpu UU No. 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi UU
- PP No. 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas
- Pepres No. 3 Tahun 2018 tentang penunjukan Pejabat Sekda
- Permendagri No. 91 Tahun 2019 tentang Penunjukan Pejabat Sekretaris Daerah
- Keputusan Guberbur No. 800/BKD/II/175/2021 tentang penunjukan Pejabat Sekda Kabupaten Pohuwato

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang akan peneliti gunakan bisa berupa buku, majala, jurnal, sekripsi, artikel, maupun karya ilmiah dalam bentuk

yang lain agar bisa menjelaskan dan menjadi bahan analisis data primer dan rumusan maalah dalam penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier

Untuk bahan hukum tersier yang akan peneliti gunakan sebagai pedoman dan petunjuk untuk menjelaskan konsep hukum yang ada berupa Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus *Black Law Dictionary*, dll.

### **3.5 Populasi Dan Sampel**

Adapun populasi dalam penelitian ini adalah pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato dan Perangkat Daerah yang terkait, dengan sampel yaitu:

1. 2 (dua) orang dari Pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato
2. 2 (dua) orang dari pihak Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan

### **3.6 Teknik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data primer, peneliti akan melakukan wawancara dan penyebaran kousioner. Untuk data sekunder dengan penelusuran bahan pustakan berupa buku, peratura perundang-undangan, dan literature pendukung lainnya.

### **3.7 Teknik Analisis Data**

Adapun teknik analisis data yang akan digunakan adalah dengan cara analisis secara sistematis antara data sekunder dengan data primer yang ada dan melakukan pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Berdasarkan Peraturan**

##### **Perundang-Undangan**

Pengisian jabatan secara terbuka adalah proses seleksi terbuka untuk pengisian suatu jabatan. Pengisian jabatan atau sering dikenal dengan lelang jabatan merupakan sebuah istilah yang menjadi terkenal di Era Pemerintahan Presiden Jokowi. Lelang jabatan makin akrab di telinga rakyat Indonesia. Menurut Ketua Tim Independen Reformasi Birokrasi Erry Riyana Hardjapamekas istilah lelang jabatan yang marak digunakan saat ini sebenarnya salah kaprah karena pengertian sebenarnya adalah promosi terbuka (*open promotion*), yang sudah banyak dilakukan oleh sejumlah instansi pemerintah, BUMN maupun swasta sebelum dipopulerkan oleh Jokowi.

Dalam pelaksanaanya, pengisian jabatan secara terbuka itu melalui sejumlah proses panjang, mulai dari persyaratan *administrative* seperti pangkat dan golongan, *track record*, membuat makalah, presentasi, wawancara, sampai *assessment*. Dari proses itu diharapkan bisa menghasilkan orang terbaik untuk menduduki jabatan yang dimaksud. Adapun acuan lelang jabatan ini tertuang secara jelas dalam Surat Edaran Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2012 yang mengatur tata cara pengisian jabatan struktural yang lowong secara terbuka di instansi pemerintah.

Pada dasarnya, pengisian jabatan dalam pemerintahan berkaitan erat dengan hak setiap orang, yang merupakan implementasi dari hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus diakui dan dilindungi oleh negara. Demikian halnya Indonesia, yang mengatur hak tersebut secara mendasar dalam Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara jelas mengamanatkan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan. Hal ini mengindikasikan bahwa negara sepatutnya memberikan peluang yang setara kepada setiap warga negara untuk mengisi jabatan yang tersedia dalam pemerintahan, termasuk dalam jabatan sekretaris daerah yang diwujudkan melalui mekanisme pengisian jabatan yang mampu mewadahi peluang tersebut secara terbuka dan kompetitif. Adapun landasan Peraturan Perundangan terkait dengan pengisian jabatan yang tersedia dalam pemerintahan, yaitu:

1. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) No. 5 tahun 2014 Pasal 110
  - a) Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi Instansi Pemerintah.
  - b) Dalam membentuk panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pejabat Pembina Kepegawaian berkoordinasi dengan KASN.
  - c) Panitia seleksi Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari unsur internal maupun eksternal Instansi Pemerintah yang bersangkutan.

- d) Panitia seleksi dipilih dan diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan pengetahuan, pengalaman kompetensi, rekam jejak, integritas moral, dan netralitas melalui proses yang terbuka.
  - e) Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan seleksi dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian (assessment center) atau metode penilaian lainnya.
  - f) Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjalankan tugasnya untuk semua proses seleksi pengisian jabatan terbuka untuk masa tugas yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.”
2. Peraturan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara Reformasi dan Birokrasi (Kemenpan-RB) No. 13 tahun 2014, tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah. Pasal 1 Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah adalah sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini. Pasal 2 Tata cara pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 digunakan sebagai pedoman bagi instansi pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka. Pasal 3 Setiap instansi Pemerintah wajib menerapkan prinsip dan menghindari praktik yang dilarang dalam sistem merit pada setiap pelaksanaan pengisian jabatan. Pasal 4

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan sampai dengan ditetapkan peraturan pemerintah yang mengatur tentang pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka.

3. Peraturan MENPAN No. PER/15/M.PAN/7/2009, Tentang: Pedoman Umum Reformasi Birokrasi
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 16 Tahun 2003 tentang Tata Cara konsultasi Pengangkatan dan pemberhentian Sekda Provinsi, Sekda Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemkab/Pemkot.
5. Surat Edaran MenPAN-RB No 16 Tahun 2012 tentang Tata cara pengisian jabatan struktural yang lowong Secara terbuka di lingkungan instansi pemerintah.
6. Surat Edaran Mendagri No 821.22./5992/SJ tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Pengisian jabatan sangat berhubungan erat dengan fungsi pengorganisasian, bahkan banyak penulis teori manajemen membahas pengisian jabatan sebagai suatu tahapan dari fungsi pengorganisasian. Selanjutnya menurut Hasibuan fungsi pengisian jabatan atau fungsi *staffing* adalah kegiatan untuk memperoleh pegawai yang efektif yang akan mengisi jabatan-jabatan yang kosong di organisasi perusahaan (Malayu Hasibuan). Pengisian jabatan ini bertujuan agar semua jabatan ada pejabatnya yang akan melaksanakan tugas-tugas pada setiap jabatan tersebut, sehingga sasaran organisasi dapat tercapai. Pengisian jabatan ini dilakukan dengan cara penarikan,

seleksi dan penempatan karyawan yang baik, sehingga para karyawan dapat bekerja efektif dalam melakukan tugas-tugasnya. Asas pengisian jabatan ini adalah “penempatan orang-orang yang tepat pada tempat yang tepat dan penempatan orang-orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat” atau *the right man in the right place and the right man in the right job*. Asas ini perlu dihayati dan diterapkan untuk menghindari terjadinya *mis management* dalam kepegawaian/keparaturan.

*Miss management* yang di maksud berupa *the wrong man in the place*, atau penempatan orang tidak sesuai dengan tempatnya. Demi mewujudkan tuntutan “tepat orang tepat tempat” sebagaimana disebutkan diatas diperlukan sebuah proses rekrutmen yang memperhatikan kebutuhan birokrasi akan tenaga kerja yang sesuai. Namun dibalik itu semua, rekrutmen dapat dilakukan pula karena adanya kepentingan politik.

Salah satu implemtasi dari pengisian jabatan dilingkup pemerintahan di daerah yaitu Pengisian jabatan Sekertaris Daerah. Sekretaris Daerah kabupaten/kota termasuk kedalam Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama pada instansi daerah. Pada instansi daerah terdapat pengelompokan organisasi perangkat daerah. Konsep ini berangkat dari teori pembentukan organisasi sebagaimana diungkapkan Henry Mintzberg dalam buku *The Structuring of Organizations*, dimana organisasi terdiri dari 5 elemen: *strategic apex, middle line, operating core, technostructure* dan *supporting staff*.

Sekretaris Daerah merupakan jabatan yang termasuk ke dalam *the middle line*. *The middle line* sendiri merupakan penghubung antara *strategic apex* dan *operating*

*core* yang memiliki kewenangan bersifat formal. Sebagai penghubung, *tugas middle line managers* adalah menyalurkan informasi dari atas ke bawah atau sebaliknya. Artinya, Sekretaris Daerah adalah penghubung antara Kepala Daerah sebagai *strategic apex* atau sebagai penanggung jawab organisasi dalam hal ini Pemerintah Daerah dengan *operating core*-nya atau perangkat yang berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat. Keberadaan Sekretaris Daerah penting. Sekretaris Daerah sebagai jabatan eselon IIa, berperan sebagai pemimpin sekretariat daerah dengan tugas untuk membantu bupati/wali kota dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah, pelayanan administratif dan pembinaan Aparatur Sipil Negara pada instansi daerah. Adapun fungsinya diatur dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, yaitu:

- a) pengkordinasian penyusunan kebijakan Daerah;
- b) pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja Perangkat Daerah;
- c) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah;
- d) pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan
- e) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Melihat tugas dan kewenangan serta fungsi Sekretaris Daerah dapat kita lihat bahwa Posisi Sekretaris Daerah sangatlah strategis dalam pemerintahan. Posisi

Sekretaris Daerah yang strategis inilah membuat Sekretaris Daerah biasa disebut sebagai tangan kirinya kepala daerah atau biasa disebut sebagai jabatan tertinggi ASN pada instansi daerah kabupaten/kota. Akan tetapi meskipun posisi Sekretaris Daerah sangat penting, dalam menjalankan pemerintahan di daerah, jabatan Sekretaris Daerah tidak jarang mengalami kekosongan yang bisa saja disebabkan oleh faktor-faktor yang beragam. Sehingga jika hal ini terjadi, maka penunjukkan Penjabat Sekretaris daerah sudah merupakan hal yang harus dilakukan untuk melaksanakan tugas dan fungsi sebagai Sekertaris Daerah.

Terkait masalah penunjukkan penjabat Sekretaris Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2019. Hal ini menjadi sangat penting karena Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Wali kota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota bertugas membantu Bupati/Wali kota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Sekretaris Daerah untuk kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Wali kota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 Asisten; di mana Asisten masing-masing terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 bagian. Untuk lebih jelasnya, terkait dengan penunjukan

Sekertaris Daerah Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2019.

## **Pasal 2**

4. Penunjukan penjabat sekretaris daerah dilakukan dalam hal:
  - c) jangka waktu 3 (tiga) bulan terjadinya kekosongan sekretaris daerah terlampaui; dan
  - d) sekretaris daerah definitif belum ditetapkan.
5. Penunjukan penjabat sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara:
  - c) Menteri menunjuk penjabat sekretaris daerah provinsi; dan
  - d) **Gubernur menunjuk penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.**
6. Penunjukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 5 (lima) Hari terhitung sejak jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.

## **Pasal 4**

Penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b harus memenuhi persyaratan meliputi:

- h) menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama eselon II.b Pemerintah Daerah Provinsi;
- i) memiliki pangkat paling rendah pembina tingkat I golongan IV/b;
- j) berusia paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum mencapai batas usia pensiun;
- k) mempunyai penilaian prestasi kerja paling kurang bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- l) tidak sedang menduduki jabatan lain yang bersifat sementara selain jabatan definitifnya;
- m) memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik; dan
- n) tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang dan/atau berat.

## **Pasal 6**

5. Penunjukkan yang dilakukan oleh Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b ditindaklanjuti oleh sekretaris daerah provinsi dengan mengusulkan secara tertulis calon penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.
6. Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan dokumen berupa:
  - a. pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4; b. daftar riwayat

hidup calon penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota; dan c. laporan tertulis perkembangan pengisian sekretaris daerah kabupaten/kota definitif.

7. Gubernur menetapkan usulan penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Keputusan Gubernur paling lambat 4 (empat) hari terhitung sejak diterimanya kelengkapan dokumen usulan secara lengkap.
8. Keputusan Gubernur mengenai penunjukan penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada Menteri dan Bupati/Wali Kota paling lambat 1 (satu) hari sejak ditetapkan.

### **Pasal 8**

6. Penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Gubernur sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.
7. Sumpah/janji penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan di bidang kepegawaian.
8. Bupati/Wali Kota selaku pejabat pembina kepegawaian melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lambat 3 (tiga) hari setelah Keputusan Gubernur diterima.
9. Dalam hal Bupati/Wali Kota tidak melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Gubernur melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.
10. Dalam hal Gubernur tidak melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri melantik penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota.

Terkait masalah prosedur pengangkatan penjabat sekertaris daerah juga diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah pada Pasal 3 dan Pasal 5. Untuk bunyi pasalnya dapat dilihat di bawah ini:

### **Pasal 3**

- (1) Kekosongan sekretaris daerah terjadi karena sekretaris daerah:
  - a) diberhentikan dari jabatannya;
  - b) diberhentikan sementara sebagai pegawai negeri sipil;

- c) dinyatakan hilang; atau
- d) mengundurkan diri dari jabatan dan/atau sebagai pegawai negeri sipil.

#### Pasal 5

- (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengangkat penjabat sekretaris daerah provinsi untuk melaksanakan tugas sekretaris daerah provinsi setelah mendapat persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
- (2) **Bupati/wali kota mengangkat penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan tugas sekretaris daerah setelah mendapat persetujuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.**
- (3) **Masa jabatan penjabat sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lama 6 (enam) bulan dalam hal sekretaris daerah tidak bisa melaksanakan tugas dan paling lama 3 (tiga) bulan dalam hal terjadi kekosongan sekretaris daerah.**
- (4) Penjabat sekretaris daerah yang diangkat karena sekretaris daerah tidak bisa melaksanakan tugas meneruskan jabatannya paling lama 3 (tiga) bulan berikutnya apabila terjadi kekosongan sekretaris daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 di atas, terdapat 4 hal yang bisa menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan sekertaris daerah. Sedangkan untuk alasan pensiun dan meninggalnya seorang pejabat sekda tidak dimasukkan sebagai salah satu hal yang menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan tersebut. Ini tentunya juga perlu menjadi perhatian pemerintah dalam hal melakukan pengisian kekosongan jabatan tersebut, terutama dalam hal dasar hukumnya.

Lanjut dari itu terkait dalam hal pengangkatan penjabat sekretaris daerah khusunya di lingkup pemerintahan Kabupaten, calon penjabat sekretaris daerah diusulkan oleh pemerintah daerah kabupaten dan disetujui oleh pihak pemerintah provinsi dalam hal ini Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (3) di atas mengatur masalah waktu masa jabatan penjabat sekertaris daerah dengan 2 ketentuan, yaitu apakah karena sekertaris daerah tidak dapat

melaksanakan tugas, dan atau kerena terjadinya kekosongan sekertaris daerah. Dan seorang pejabat sekertaris daerah dinyatakan tidak dapat melaksanakan tugas karena mendapat penugasan atau adanya penugasan dari pemerintah daerah atau menjalankan cuti, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 2. Terkait masalah kekosongan jabatan sekertaris daerah diatur dalam Pasal 3 sebagaimana peneliti telah kutip di atas.

#### **4.2 Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Kabupaten Pohuwato Dimasa**

##### **Transisi**

Kabupaten pohuwato merupasakan salah satu Kabupaten yang mengikuti pesta Demokrasi Pemilihan Kepala Daerah pada Tahun 2020 lalu. 4 (empat) pasangan calon yang ikut bertarung di pilkada lalu, pada dasarnya kesemuanya itu adalah calon-calon pemimpin yang tidak perlu lagi diragukan. Dengan dasar penafsiran pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pohuwato untuk melakukan seleksi administrasi dan seleksi kelayakan yang sudah menjadi standar yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Peneliti tidak bermaksud untuk membahas lebih jauh terkait dengan masalah Pilkada pada tahun 2020 lalu. Akan tetapi peneliti hanya akan meneliti terkait masalah dampak yang terjadi dalam pesta demokrasi tersebut khusunya kekosongan jabatan sekretaris daerah.

Beberapa bulan sebelum pemilihan kepala daerah, Sekretari Daerah Kabupaten Pohuwato dalam hal ini Bapak Djoni Nento memasuki masa purna bakti (pensiun). Sehingga mau tidak mau pemerintah daerah kabupaten Pohuwato pada waktu itu

menugaskan Bapak Iskandar Datau sebagai Pejabat Pelaksana Tugas Sekretaris Daerah dengan masa jabatan 3 bulan. Setelah 3 bulan, pemerintah daerah kembali menunjuk bapak Iskadar Datau sebagai Penjabat Sekretaris Daerah dengan masa 3 bulan.

Dilain sisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 71 ayat (2) yang berbunyi “Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan akhir masa jabatan, kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri.

Peneliti menafsirkan bahwa ketentuan hukum di atas menunjukkan pihak pemerintah daerah dalam hal ini Bupati tidak boleh melakukan pengangkatan dan/atau pemberhentian pejabat termasuk dalam hal ini mutasi jabatan dimasa transisi penggantian masa jabatan Bupati maupun penggantian untuk calon Bupati baru yang terpilih, dengan ketentuan waktu yaitu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon dan 6 (enam) bulan setelah pemilihan kepala daerah.

Terkait masalah urgensi pengisian jabatan sekertaris daerah, berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Yusni Rahman,S.Pd.,M.Si pada bulan Januari 2022 selaku Sekretaris Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Pohuwato, beliau menjelaskan bahwa substansi tugas dan kewenangan penjabat mengacu pada Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018 yakni Penjabat Sekretaris daerah diangkat untuk melaksana tugas Sekretaris daerah yang berhalangan melaksanakan tugas. Artinya bahwa tugas dan kewenangan penjabat tersebut sama hal dengan pejabat

devinitif karena penjabat sekretaris daerah di lantik atas rekomendasi pemerintah pusat yakni Gubemur. Keberadaan sekertaris daerah tentunya sangat penting karena memiliki tugas dan fungsi yang sangat penting. Tugas yang di maksud seperti membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administrasi terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Selain itu juga memiliki fungsi sebagai 1) pengkoordinasian penyusunan kebijakan Daerah; 2) pengkoordinasian pelaksanaan Tugas Pemngkat Daerah; 3) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebij akan Daerah; 4) pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi Daerah; dan, 5) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Melihat gambar terkait dengan tugas dan fungsi pejabat sekretaris daerah, maka tentu disadari pentingnya keberadaan Sekretaris daerah. Akan tetapi dalam hal-hal tertentu tidak menutup kemungkinan terjadi kekosongan pejabat Sekretaris Daerah di daerah kabupaten. Sehingga dengan kekosongan tersebut penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak menutup kemungkinan tidak begitu efektif. Untuk mengisi kekosongan tersebut pemerintah daerah dalam hal ini Bupati Pohuwato harus mengajukan nama Calon yang akan direkomendasikan ke Gubemur sebagai Penjabat Sekretatis Daerah Kabupaten Pohuwato.

Terkait dengan masalah pengisian jabatan Sekertaris Daerah di Kabupaten Pohuwato, pasca masa purna bakti Bapak DJoni Nento,S.IP.,MM kepala daerah dalam hal ini Bupati Pohuwato mengangkat Bapak Iskandar Datau sebagai pejabat pelaksana

tugas dengan masa 3 (tiga) bulan, dan di akhir masa itu kembali menunjuk bapak Iskandar Datau, S.Sos., M.Si sebagai Penjabat Sekertaris Daerah.

Terkait masalah pengisian jabatan sekertaris daerah, peneliti melakukan wawancara dengan Bapak Lukman Husain, SE pada bulan Januari 2022 selaku Kepala Bidang Pendayagunaan Aparatur pada Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Pohuwato bahwa Penunjukan Penjabat Sekretaris daerah adalah hak dan wewenang kepala daerah PPK untuk mengusulkan secara tertulis satu calon penjabat Sekretaris Daerah kepada Gubernur Untuk Diangkat Jadi Penjabat Sekretaris Daerah paling lama 3 bulan dan akan meneruskan jabatannya selama 3 bulan berikutnya apabila terjadi kekosongan apabila 6 bulan belum ada Sekretaris Daerah devinif maka usulan dan penunjukan penjabat di rekomendasi oleh pemerintah Pusat yakni pemerintah Provinsi Gorontalo.

Lanjut dari itu, terkait prosedur penunjukan penjabat sekertaris daerah, peneliti juga melakukan wawancara dengan Ibu Wariyati Arbie, S.AP pada Januari 2022 selaku Analis Kepegawaian Di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Pohuwato, beliau menjelaskan bahwa penunjukan penjabat Sekretaris Daerah dilantik oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atas hasil rekomendasi dari Gubernur, mengingat adanya pemilihan kepala daerah maka penunjukan penjabat Sekertaris Daerah paling lama 3 bulan dalam hal Sekretaris Daerah tidak melaksanakan tugas dan akan meneruskan jabatannya selama 3 bulan berikurnya, apabila tenjadi kekosongan mengingat adanya pemilihan kepala daerah sesuai amanat peraturan perundang-

undangan maka pemerintah daerah mengusulkan Penjabat sekertaris daerah ke Pemerintah Provinsi untuk diangkat dan berhenti bersamaan dengan aktifnya kembali atau dilantiknya Pejabat Sekertaris Daerah yang devinitif.

Menurut peneliti hasil wawancara di atas jika dihubungkan dengan dasar hukum yang terdapat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah, khususnya pada Pasal 5 yang intinya bahwa kekosongan sekertaris daerah itu maka harus ada Penjabat Sekertaris Daerah dengan masa jabatan yaitu 3 (tiga) bulan, bukan 3 (tiga) bulan dan diperpanjang 3 (tiga) bulan lagi, karena yang terjadi tidak adanya Pejabat Sekertaris Daerah bukan karena Sekretaris Daerah tidak bisa melaksanakan tugas, akan tetapi terjadi kekosongan Sekretaris Daerah pasca masuknya masa pensiun Bapak DJoni Nento,S.IP.,MM.

Terkait permasalahan ini, sekarang menimbulkan pertanyaan yaitu, apakah tindakan pemerintah daerah yang belum menetapkan dan melantik Pejabat Sekertaris Daerah yang devinitif selama masa transisi pemilihan kepala daerah merupakan bentuk perbuatan penyalagunaan kekuasaan untuk kepentingan politik ? Apakah ada pertentangan secara vertikal antara Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah khususnya pada Pasal 3 dan Pasal 5 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah pada Pasal 71 ayat (2) ?.

Terkait dua issu hukum di atas, penting juga bagi peneliti untuk memberikan komentar dalam skripsi ini. Untuk issu pertama, peneliti berkesimpulan bahwa tidak

adanya pejabat yang dilantik secara devinitif pada saat terjadinya kekosongan pejabat sekertaris daerah, karena memang pada waktu itu masih dalam suasana untuk menyambut pesta demokrasi yaitu pemilihan kepala daerah dalam hal ini calon Bupati Pohuwato dan dilain sisi juga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah pada Pasal 71 ayat (2) melarang untuk melakukan mutasi jabatan selama 6 (enam) bulan sebelum pemilihan dan 6 (enam) bulan setelah pelantikan. Sehingga selama kurang lebih hampir 1 tahun tidak ada pejabat Sekertaris Daerah yang devinitif.

Untuk issu hukum ke-2, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah pada Pasal 71 ayat (2) mengatur terkait larangan untuk melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan Pasangan Calon sampai dengan akhir masa jabatan. Sedangkan akhir masa jabatan pada waktu itu masih tersisa kurang lebih 6 (enam) bulan. Sehingga juga berdampak adanya kekosongan pejabat devinitif sekertaris daerah. Sehingganya kekosongan jabatan sekertaris daerah yang diisi oleh penjabat sekertaris daerah mau tidak mau harus melampaui ketentuan wantu yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah khususnya pada Pasal 3 dan Pasal 5. Dalam hal ini Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Pasal 3 dan Pasal 5 menetapkan waktu jabatan penjabat sekertaris daerah paling lama 3 (tiga) bulan, sedangkan dimasa itu masih masa transisi sebelum dan setelah pesta demokrasi pemilihan kepala daerah dan dimasa itu juga pemerintah

daerah melarang untuk melakukan penggantian pejabat berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah pada Pasal 71 ayat (2).

Diujung bunyik Pasal 71 ayat (2) yang berbunyi “*kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri*” sebenarnya memberikan ruang untuk tetap bisa melakukan penggantian pejabat, akan tetapi demi untuk stabilitas politik dimasa-masa kampanye dan/atau dimasa transisi pemerintah daerah tidak mengajukan permohonan kepada menteri untuk melakukan penggantian pejabat untuk melantik sekertaris daerah. Dengan demikian tidak terdapat pertentangan secara vertikan, akan tetapi justru yang terjadi adalah kekosongan hukum dan kurang jelasnya dasar hukum yang mengatur masalah masa jabatan Penjabat Sekertaris Daerah khususnya dimasa-masa politik pesta demokrasi pemilihan kepala daerah. Fakta yang terjadi di Kabupaten Pohuwato selain terjadinya kekosongan Pejabat Sekertaris Daerah juga terjadi yang namanya kekosongan hukum.

Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah di Kabupaten Pohuwato dimasa transisi pada dasarnya selain mengalami kekosongan pejabat sekertaris daerah juga mengalami kekosongan hukum. Peneliti menafsirkan demikian karena terjadinya kekosongan jabatan sekertaris daerah yang terjadi di Pohuwato bukan atas dasar salah satu dari 4 (empat) unsur yang dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Nomor 3 Tahun 2018. Akan tetapi terjadinya kekosongan jabatan sekertaris daerah karena pejabat lama sudah memasuki masa purna bakti (pensiun). Selain itu waktu yang

ditetapkan untuk masa jabatan penjabat sekertaris daerah hanya sampai 3 (tiga) bulan, akan tetapi yang terjadi melebihi dari ketentuan waktu tersebut. Dilain sisi Pasal 71 ayat (2) Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak memperkenangkan untuk mengantikan pejabat selama 6 (enam) bulan sebelum pemilihan kepala daerah dan 6 (enam) bulan setelah pemilihan kepala daerah.

Terkait hal ini, jika kita membuka kembali Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, tindakan yang dilakukan pemerintah, melakukan penunjukan penjabat sekertaris daerah sampai 4 kali dimasa transisi merupakan bentuk tindakan diskresi. Diskresi adalah suatu wewenang pejabat untuk melakukan tindakan kebebasan tertentu dalam hal membuat keputusan. Namun keputusan tersebut harus dilakukan sebagai alternatif dan dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Tindakan yang dilakukan tidak boleh melebihi kesewenang-wenangan atau ketidak teraturan. Adapun tujuan dilakukannya Diskresi berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b) mengisi kekosongan hukum;
- c) memberikan kepastian hukum; dan
- d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Diskresi oleh pejabat pemerintahan bisa saja dilakukan manakala ada tindakan yang harus dilakukan akan tetapi peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak

lengkap atau tidak jelas yang mana jika tidak dilakukan akan menyebabkan stagnasi pemerintahan. Hal ini juga tentunya dilakukan selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan dilakukan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dan dilakukan dengan itikad baik.

Pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam sistem pemerintahan Indonesia akan berjalan dengan baik dan lancar apabila didukung oleh adanya administrasi yang baik dan mantap.

Pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menguraikan tentang ruang lingkup asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dimaksud meliputi asas:

### 1. Kepastian hukum

Asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

### 2. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

1. kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
2. kepentingan individu dengan masyarakat;
3. kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;

4. kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
  5. kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
  6. kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
  7. kepentingan manusia dan ekosistemnya;
  8. kepentingan pria dan wanita.
3. Ketidak berpihakan

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

#### 4. Kecermatan

Asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung asas legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

#### 5. Tidak menyalahgunakan kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan wewenangnya untuk kepentingan

pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

#### 6. Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

#### 7. Kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

#### 8. Pelayanan yang baik

Asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian di atas, peneliti berkesimpulan bahwa:

1. Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah pada dasarnya dilakukan dalam hal jangka waktu 3 (tiga) bulan terjadinya kekosongan Pejabat Sekretaris Daerah terlampaui dan Sekretaris Daerah definitif belum ditetapkan. Selain itu alasan dilakukannya penunjukan penjabat Sekretaris Daerah karena tidak bisa melaksanakan tugas dan/atau terjadi kekosongan Sekretaris Daerah. Untuk mengisi kekosongan tersebut pemerintah daerah dalam ini Bupati mengangkat pejabat sekda yang telah ditunjuk oleh Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat.
2. Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah di Kabupaten Pohuwato dimasa transisi pada dasarnya selain mengalami kekosongan Pejabat Sekretaris Daerah juga mengalami kekosongan hukum. Peneliti menafsirkan demikian karena terjadinya kekosongan jabatan Sekertaris Daerah yang terjadi di Pohuwato bukan atas dasar salah satu dari 4 (empat) unsur yang dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Nomor 3 Tahun 2018. Akan tetapi terjadinya kekosongan jabatan Sekretaris Daerah karena pejabat lama sudah memasuki masa purna banti (pensiun). Selain itu waktu yang ditetapkan untuk masa jabatan penjabat sekertaris daerah hanya sampai 3 (tiga) bulan, akan tetapi yang

3. terjadi melebihi dari ketentuan waktu tersebut. Dilain sisi Pasal 71 ayat (2)

Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak memperkenangkan untuk mengganti pejabat selama 6 (enam) bulan sebelum pemilihan kepala daerah dan 6 (enam) bulan setelah pemilihan kepala daerah.

## **5.2 Saran**

Adapun saran peneliti yaitu:

1. Perlu adanya penambahan sub pasal terkait masalah pengangkatan Sekretaris Daerah dimasa transisi pergantian kepala daerah.
2. Pengajuan pensiun seorang pejabat, seharusnya tidak diajukan pada saat masa-masa mendekati pesta demokrasi pemilihan kepala daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ambar Teguh Sulistiyan, 2011, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gaya Media, Yogyakarta
- Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung
- Bagus Riyono, 2006, *Konsep Dasar Dalam Mendesain Organisasi*, Buletin Psikologi, Vol. 14, Nomor 1 Juni
- Inu Kencana Syafi'ie, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Bandung
- Inu Kencana Syafi'ie, 2013, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung
- Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta
- Koesoemahatmadja, 2011, *Pengantar Ke Arah Sistim Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta
- Oeniarto, 1967, Seri Ilmu Hukum Tata Negara : Pemerintahan Lokal, Yayasan Penerbit Gadjah Mada : Yogyakarta
- Malayu Hasibuan, 2017, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Penerbit Bumi Aksara, Jakarta
- Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta
- Ni'matul Huda, 2006, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi di Daerah*, Ctk Pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta
- <http://www.artikelsiana.com/2015/07/pengertian-sentralisasi-desentralisasi-dekonsentrasi.html>



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RIST DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS IHSAN GORONTALO  
FAKULTAS HUKUM**

Surat Keputusan Mendiknas RI No. 84/D/O/2001  
Terakreditasi BAN-PT Nomor : 011/BAN-PT/Ak-X1/S1/VI/2008, Tanggal 20 Juni 2008  
Jl. Raden Saleh No. 17 Kota Gorontalo Telp.(0435) 829975 Fax. (04350 829976 Marisa

**Nomor** : 014/SIP/FH-UIG/XII/2021

**Lampiran** : -

**Perihal** : Surat Izin Penelitian

**Kepada Yth :**

**KEPALA BKPP**

Di-

Tempat

Yang bertanda tangan dibawah ini :

**Nama** : DR. Rusbulyadi, S.H., MH.

**NIDN** : 0906037503

**Jabatan** : Dekan Fakultas Hukum

Meminta Kesediaan untuk memberikan izin Pengambilan data Penelitian dalam rangka

**Penyusunan Skripsi, Kepada:**

**Nama** : Ben A. Kasim

**NIM** : H1118230

**Fakultas/Jurusan** : HUKUM /Tata Negara

**Judul** : Penunjukkan Pejabat Sekretaris Daerah Kabupaten Pohuwao di Masa  
Transisi

Atas Kebijakan dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

Marsa, 24 Desember 2021





**PEMERINTAH KABUPATEN POHuwATO**  
**BADAN KEPEGAWAIAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN**  
*Blok Plan Perkantoran Telp. (0443) 210080-210040, Fax. (0443) 210011*

---

**SURAT KETERANGAN SELESAI PENELITIAN**  
**Nomr : 66.a /S.Ket/BKPP/803.5-II**

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Supratman Nento, S.IP.MH  
Jabatan : Kepala Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan  
Nip : 196710281989021002

Dengan ini menerangkan bahwa mahasiswa :

Nama : Ben A. Kasim  
Jurusan : Hukum/HTN  
Nim : H11.182.30

Telah selesai melakukan penelitian di kantor Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan terhitung mulai tanggal sampai dengan tanggal untuk memperoleh data dalam rangka penyusunan Skripsi yang berjudul **“Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Kabupaten Pohuwato Dimasa Transisi”**.

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Marisa, 3 Februari 2022  
Mengetahui,  
Kepala BKPP Kab. Pohuwato



SUPRATMAN NENTO,S.IP.,MH  
Nip. 196710281989021002

## PAPER NAME

**SKRIPSI\_H.11.18.230\_BEN A. KASIM\_Pe  
nunjukan Penjabat Sekertaris Daerah Ka  
bupaten Pohuwato Di Masa Tr**

## WORD COUNT

**10663 Words**

## PAGE COUNT

**62 Pages**

## SUBMISSION DATE

**Jun 11, 2022 12:03 PM GMT+8**

## CHARACTER COUNT

**71187 Characters**

## FILE SIZE

**154.8KB**

## REPORT DATE

**Jun 11, 2022 12:07 PM GMT+8****● 26% Overall Similarity**

The **combined** total of all matches, including overlapping sources, for each database.

- 26% Internet database
- Crossref database
- 0% Submitted Works database
- 3% Publications database
- Crossref Posted Content database

**● Excluded from Similarity Report**

- Bibliographic material
- Small Matches (Less than 25 words)

## ● 26% Overall Similarity

Top sources found in the following databases:

- 26% Internet database
- Crossref database
- 0% Submitted Works database
- 3% Publications database
- Crossref Posted Content database

### TOP SOURCES

The sources with the highest number of matches within the submission. Overlapping sources will not be displayed.

Rank	Source	Category	Percentage
1	peraturan.go.id	Internet	8%
2	repository.radenintan.ac.id	Internet	3%
3	helmichandrasy.wordpress.com	Internet	3%
4	repository.unhas.ac.id	Internet	3%
5	es.scribd.com	Internet	2%
6	blogbangren.blogspot.com	Internet	1%
7	digilib.unila.ac.id	Internet	1%
8	Dspace.Uii.Ac.Id	Internet	<1%

9	setda.bantulkab.go.id	<1%
	Internet	
10	ejournal.unsrat.ac.id	<1%
	Internet	
11	sugengrusmiwari.blogspot.com	<1%
	Internet	
12	scribd.com	<1%
	Internet	
13	radarsemarang.jawapos.com	<1%
	Internet	
14	rajawaligarudapancasila.blogspot.com	<1%
	Internet	
15	gtmulyono.wordpress.com	<1%
	Internet	
16	yusranlapananda.wordpress.com	<1%
	Internet	
17	docplayer.info	<1%
	Internet	
18	ditjenpp.kemenkumham.go.id	<1%
	Internet	
19	hukum.unsrat.ac.id	<1%
	Internet	
20	ejournal.undip.ac.id	<1%
	Internet	

## CURRICULUM VITAE

### RIWAYAT HIDUP

**Nama** : Ben A. Kasim

**Nim** : H.11.182.30

**Program studi** : Ilmu Hukum

**Tempat tanggal lahir** : Batudaa, 09-09-1974

**Nama orang tua**

- **AYAH** : Alm. Abdullah Kasim
- **IBU** : Mano Djafar

**Saudara**

- **Kakak** : Iyam Kasim
- **Adik** : Rita A. Kasim dan Sultin Kasim



### RIWAYAT PENDIDIKAN

NO	TAHUN	JENJANG	TEMPAT	KET
1	24-06-1988	SD Inpres Huntu	Kab. Gorontalo	Berijazah
2	10-06-1991	SMP Negeri Batudaa	Kab. Gorontalo	Berijazah
3	30-05-1994	SMA Negeri 2 Gorontalo	Kab. Gorontalo	Berijazah
4	2018-2022	Fakultas Hukum	Universitas Ichsan Gorontalo	Berijazah