

### **BAB III**

## **IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PENGANGKATAN PEJABAT GUBERNUR BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 1 TAHUN 2018 TENTANG CUTI DI LUAR TANGGUNGAN NEGARA**

### **A. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara**

Sub - bab ini membahas tentang Kedudukan, Fungsi, Eksistensi, dan Implikasi Hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara, serta Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada dan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Melalui Peraturan tersebut ditegaskan bahwa kehidupan bernegara Indonesia dibentuk dan didasarkan pada Hukum, bukan kekuasaan semata. Hukumlah yang pada akhirnya dapat menjadi instrumen berjalannya kekuasaan di Negara Indonesia secara Adil dan Benar.

Hal demikian pula dalam kehidupan bernegara. Setiap tindakan dari Pemerintah harus di dasarkan pada peraturan Perundang - Undangan yang sah dan tertulis, dimana Peraturan Perundang - Undangan tersebut harus ada dan

berlaku terlebih dahulu sebelum tindakan atau perbuatan Administrasi dilakukan oleh Pemerintah.

Pasal 2 Undang - Undang Nomor 2 tahun 2014 mengenai Pembagian Wilayah, menyatakan bahwa :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas wilayah Kabupaten dan Kota.
2. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan di bagi atas kelurahan dan/atau Desa.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Dalam Negeri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang Pemerintahan Dalam Negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan Negara. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang Politik dan Pemerintahan Umum, Otonomi Daerah, pembinaan Administrasi kewilayahan, pembinaan Pemerintahan Desa, pembinaan urusan Pemerintahan dan pembangunan Daerah, pembinaan keuangan Daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang - Undangan;
2. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan Administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;

3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri;
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
5. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Dalam Negeri di Daerah;
6. Pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang - Undangan;
7. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang Pemerintahan Dalam Negeri;
8. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang Pemerintahan Dalam Negeri;
9. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke Daerah; dan
10. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

Dalam Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004, tidak di kenal Peraturan Perundang - Undangan yang di bentuk atas dasar Kewenangan, termasuk dalam hal Peraturan Menteri. Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian dari Peraturan Perundang – Undangan yang lebih tinggi sabelum berlaku Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011, di kenal secara teoritik sebagai Peraturan Kebijakan (*beleidregels*). Yaitu suatu Putusan

Pejabat Administrasi Negara yang bersifat mengatur dan secara langsung bersifat mengikat umum, namun bukan Peraturan Perundang - Undangan.<sup>40)</sup>

Karena bukan Peraturan Perundang - Undangan, Peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan menguji Peraturan Perundang - Undangan di bawah Undang - Undang terhadap Undang - Undang. Dengan adanya ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011, maka tidak ada lagi perbedaan antara Peraturan Menteri yang merupakan Peraturan Perundang - Undangan dengan Peraturan Menteri yang merupakan kebijakan.

Kedudukan Peraturan Menteri yang telah dibentuk sebelum berlakunya Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011, tetap berlaku sepanjang tidak dicabut atau dibatalkan. Namun demikian, terdapat dua jenis kedudukan Peraturan Menteri yang di bentuk sebelum berlakunya Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011:

1. Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar Perintah Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai Peraturan Perundang - Undangan.
2. Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar Perintah Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan. Hal ini disebabkan Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011, berlaku sejak tanggal diundangkan (vide Pasal 104 Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011), sehingga

---

<sup>40)</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *"Penghapusan Peraturan Menteri Sebagai Peraturan Perundang - Undangan di Indonesia"*.1997,hlm.169

adanya Peraturan Menteri yang di bentuk sebelum tanggal diundangkannya Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011 masih tunduk berdasarkan ketentuan Undang - Undang yang lama (Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004). Kosekuensinya, hanya Peraturan Menteri kategori pertama diatas, yang dapat di jadikan objek pengujian Mahkamah Agung.

3. Keudukan Peraturan Menteri yang dibentuk setelah berlakunya Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011, baik yang dibentuk atas dasar perintah Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan dibidang urausan Permerintah tertentu yang ada pada Menteri, berkualifikasi sebagai Peraturan Perundang - Undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan Hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat di jadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, apabila bertentangan dengan Undang - Undang.

kekuatan mengikat Peraturan Menteri tersebut Pasal 8 ayat (2) Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011 menegaskan:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.

ari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang - Undang Nomor 12

tahun 2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Doktrin hanya dikenal dua macam Peraturan Perundang - Undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu Peraturan Perundang - Undangan yang dibentuk atas dasar:

1. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Menegaskan Atribusi Kewenangan Perundang - Undangan diartikan penciptaan delegasi pembentukan peraturan Perundan - Undangan.

wewenang (baru)oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.<sup>41)</sup>

## **B. Fungsi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara**

Negara Hukum yang Demokratis Perundang – Undangan memegang peran penting termasuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal demikian terjadi karena dalam penyelenggaraan Pemerintah, Negara, pemegang kekuasaan tidak boleh sewenang – wenang.

Pembentukan Kemendagri, yakni untuk mengurus pemerintahan dalam negeri sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015

---

<sup>41)</sup> A. Hamid S. Attamimmi.”*peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam menjalankan pemerintahan negara*” (1990, hlm. 352).

termasuk urusan pemerintahan daerah sesuai Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang kemudian diubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).

Permendagri bukan hierarki peraturan perundang-undangan, namun demikian keberadaannya tetap diakui sebagai salah satu instrumen hukum untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara jelas mendelegasikannya (pemberian kewenangan mengatur/*regeling*). Sementara diluar yang bersifat delegatif berupa kebijakan atau kebutuhan kementerian yang menjadi kewenangan menteri diatur dalam bentuk keputusan/penetapan (*beschikking*).

Permendagri Nomor 74 tahun 2016 yang kemudian diubah menjadi Permendagri Nomor 1 tahun 2018 merupakan delegasi ketentuan Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada yang mengatur keharusan cuti diluar tanggungan negara bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Walikota bagi pertahana selama masa kampanye pada daerah yang sama.

### **C. Implikasi Hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negri Nomor 74 tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

1. Cuti Karena Alasan Penting, Menurut Peraturan ini, PNS berhak atas cuti karena alasan penting, apabila: a) ibu, bapak, istri atau suami, anak, adik, kakak, mertua, atau menantu sakit keras atau meninggal; b) salah seorang anggota keluarga yang dimaksud (a) meninggal dunia; atau c) melangsungkan perkawinan. Selain itu, PNS laki-laki yang istrinya melahirkan/operasi sesar, menurut Peraturan ini, dapat diberikan cuti karena alasan penting dengan melampirkan surat keterangan rawat inap dari Unit Pelayanan Kesehatan. Dalam hal PNS mengalami musibah kebakaran rumah atau bencana alam, menurut Peraturan ini, dapat diberikan cuti karena alasan penting dengan melampirkan surat keterangan paling rendah dari Ketua Rukun Tetangga. PNS yang ditempatkan pada perwakilan Republik Indonesia yang rawan dan/atau berbahaya, menurut Peraturan ini, juga dapat mengajukan cuti karena alasan penting guna memulihkan kondisi kejiwaan PNS yang bersangkutan. “Lamanya cuti karena alasan penting ditentukan oleh Pejabat Yang Berwenang Memberikan Cuti, paling lama 1 (satu) bulan,” bunyi diktum III E poin 6 lampiran Peraturan ini. Selama menggunakan hak atas cuti karena alasan penting, menurut Peraturan ini, PNS yang bersangkutan menerima penghasilan PNS, yang terdiri atas gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan pangan, dan tunjangan jabatan sampai dengan ditetapkan Peraturan Pemerintah yang mengatur gaji, tunjangan, dan fasilitas PNS.



2. Cuti Bersama, Menurut Peraturan ini, cuti bersama ditetapkan dengan Keputusan Presiden, dan tidak mengurangi hak cuti tahunan. Bagi PNS yang karena jabatannya tidak diberikan hal atas cuti bersama, menurut Peraturan ini, hak cuti tahunannya ditambah sesuai dengan jumlah cuti bersama yang tidak diberikan.

“Penambahan hak atas cuti tahunan sebagaimana dimaksud hanya dapat digunakan dalam tahun berjalan,” bunyi diktum IIIIF poin 5 lampiran Peraturan ini.

3. Cuti di Luar Tanggungan Negara, Dalam Peraturan BKN Nomor 24 Tahun 2017 ini disebutkan, PNS yang telah bekerja paling singkat 5 (lima) tahun secara terus-menerus karena alasan pribadi dan mendesak dapat diberikan cuti di luar tanggungan Negara.

Alasan pribadi dan mendesak sebagaimana dimaksud antara lain:

- a) mengikuti atau mendampingi suami/istri tugas Negara/tugas belajar di dalam/luar negeri;
- b) mendampingi suami/istri bekerja di dalam/luar negeri;
- c) menjalani program untuk mendapatkan keturunan;
- d) mendampingi anak yang berkebutuhan khusus;
- e) mendampingi suami/istri/anak yang memerlukan perawatan khusus; dan
- f) mendampingi/merawat orang tua/mertua yang sakit/uzur.

Cuti di luar tanggungan Negara dapat diberikan paling lama 3 (tiga) tahun, dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun apabila ada

alasan-alasan yang penting untuk memperpanjangnya, bunyi diktum IIIG poin 7 dan 8 lampiran Peraturan ini.

Menurut Peraturan ini, cuti di luar tanggungan Negara mengakibatkan PNS yang bersangkutan diberhentikan dari jabatannya, dan harus diisi.

Cuti di luar tanggungan Negara, menurut Peraturan ini, hanya dapat diberikan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) setelah mendapat persetujuan dari Kepala Badan Kepegawaian Negara.

PPK sebagaimana dimaksud tidak dapat mendelegasikan kewenangan pemberian cuti di luar tanggungan Negara, bunyi diktum IIIG poin 17 Peraturan ini. Selain itu, menurut Peraturan ini, permohonan cuti di luar tanggungan Negara dapat ditolak.

Selama menjalankan cuti di luar tanggungan Negara, juga tidak diperhitungkan sebagai masa kerja PNS.

Sedangkan bagi PNS yang melakukan cuti di luar tanggungan Negara, yang bersangkutan tidak berhak menerima penghasilan PNS.

Peraturan ini juga menegaskan, PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan Negara wajib melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya, paling lama 1 (satu) bulan setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan Negara.

Selanjutnya dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah menerima laporan, PPK wajib mengusulkan persetujuan pengaktifan

kembali PNS yang bersangkutan kepada Kepala BKN/Kepala Kantor Regional BKN.

Dalam hal PNS yang melaporkan diri sebagaimana dimaksud tidak dapat diangkat dalam jabatan pada instansi induknya, disalurkan pada instansi lain, bunyi diktum III G poin 32 lampiran Peraturan BKN ini.

PNS yang tidak dapat disalurkan dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun, menurut Peraturan ini, diberhentikan dengan hormat sebagai PNS, dan diberikan hak kepegawaian sesuai peraturan perundang-undangan.

Peraturan Badan ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, bunyi Pasal 3 Peraturan Badan Kepegawaian Negeri Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pemberian Cuti Pegawai Negeri Sipil, yang telah diundangkan oleh Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM.

Salah satu kosekuensi Pilkada adalah ditunjuknya Pejabat Gubernur untuk mengisi kekosongan Jabatan. Masalah muncul ketika Jendral Aktif Kepolisian ditunjuk sebagai Pejabat Gubernur di Jawa Barat.

Penempatan Jendral Kepolisian itu tentu bukanlah soal standar kapasitas dan kredibilitas, namun lebih kepada bangunan Hukum Tata Negara dan Aturan Perundang – Undangan yang dilabrak Kementerian Dalam Negri (Permendagri) memberlakukan Peraturan Menteri Dalam

Nagri RI (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut menjelaskan bahwa, “*Pejabat Gubernur berasal dari Pejabat Pimpinan Tinggi madya/setingkat di lingkup Pemerintahan Pusat/Provinsi*”. Norma tersebut menjadi landasan Kemendagri untuk “memaksakan” Pejabat Tinggi Kepolisian menjadi Pejabat dan/atau Pelaksana Tugas Gubernur.

Permendagri Nomor 1 tahun 2018 tersebut bertentangan dengan Undang – Undang Dasar 1945, Undang - Undang Kepolisian Republik Indonesia, Undang - Undang Pilkada, dan Undang - Undang Aparatur Sipil Negara.

**D. Kedudukan, Fungsi, dan implikasi Hukum Peraturan Menteri Dalam Nagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara.**

1. Permendagri Nomor 1 tahun 2018 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Sementara dalam materinya tidak mengatur tentang format dan tata cara pengajuan Cuti bagi Gubernur, Bupati/Walikota.

Walaupun format cuti dalam ketentuan Pasal 11 Permendagri Nomor 74 tahun 2016, dinyatakan tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Permen ini. Lampiran menurut ketentuan angka 193 Lampiran I Undang - Undang Nomor 12 tahun 2011. Hanya memuat lampiran berupa uraian, daftar, tabel, gambar, peta dan sketsa untuk menghindari adanya rumusan norma baru atau memperluas norma.

Setidaknya, format cuti atau hal yang harus dimuat dinyatakan dalam Pasal pada Batang Tubuh Permendagri Nomor 1 tahun 2018 sebagai bagian dari penyempurnaan Permendagri sebelumnya.

Demikian halnya subyek hukum objek pengaturannya hanya Gubernur, Bupati/Walikota sementara Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Wali Kota tidak diatur baik dalam hal cuti maupun dalam penggantian pejabat sementara apabila maju dalam pilkada dan melaksanakan kampanye.

2. Dalam konsiderans rumusan menimbang dan mengingat berbeda menimbang memuat alasan pembuatan Peraturan Perundang - Undangan sedangkan mengingat memuat dasar Hukum Kewenangan Pembentukan dan Peraturan yang memerintahkan Pembentukan Peraturan.

Jika dibandingkan rumusan konsiderans menimbang Permendagri Nomor 74 tahun 2016 dan Permendagri Nomor 1 tahun 2018, konstruksi argumentasinya sangat berbeda. Permendagri Nomor 74 tahun 2016 lebih Rasional dan Relevan dengan judul Permendagri yang diatur sementara Permendagri Nomor 1 tahun 2018 lebih pada bangunan persepsi yang bersifat Problematik, tidak mencerminkan Cita Hukum sesuai semangat Delegatif Pasal 70 ayat (3) huruf a Undang - Undang Pilkada dan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang seharusnya Pemanfaatan Fasilitas Negara tidak digunakan oleh Gubernur pertahana.

Konsiderans menimbang huruf (a) Permendagri Nomor 1 tahun 2018 lebih menekankan kepada tertib Administrasi, Kepastian Hukum dan Stabilitas

Pemerintahan Daerah sementara Permendagri Nomor 74 tahun 2016 lebih konkrit menyatakan bahwa untuk menjamin keberlangsungan Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah berdasarkan Prinsip Negara Kesatuan dan Kedaulatan Negara.

Jika dicermati secara kritis, pertimbangan Permendagri Nomor 1 tahun 2018, titik tekannya di aspek Otoritatif Kemendagri dan Persepsi lahirnya ancaman atas pelaksanaan Pilkada sehingga pendekatan keamanan dan stabilitas lebih mengemuka. Inilah menjadi ruang pembuka “dibenarkannya” Aparat Alat - Alat Kekerasan Negara (Koersif) seperti Polisi dan TNI aktif diboletkan Pjs Gubernur.

Hal berbeda dengan konsiderans menimbang Permendagri Nomor 74 tahun 2016 yang secara konkrit dan sadar bahwa dalam rangka Kewajiban Cuti Gubernur Petahana diperlukan jaminan keberlangsungan Pemerintahan Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur yang ditinggalkan karena melaksanakan kampanye dalam Pilkada.

3. Dalam konsideran mengingat, Permendagri yang menekankan tertib Administrasi dan Kepastian Hukum justeru tidak mendasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang - Undangan yang mengatur tertib Administrasi sebagaimana diatur dalam Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dimana segala hal Ihwal Administrasi Pemerintahan diatur dalam ketentuan tersebut dan segala perbuatan atau tindakan cuti dan penggantian Pjs Gubernur merupakan tindakan Administratif Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini menjadi

kelemahan mendasar karena Undang - Undang Nomor 30 tahun 2014 seharusnya menjadi rujukan utama dalam pembentukan Permendagri.

4. Masih konsiderans mengingat, Kemendagri menambahkan Undang - Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dalam Permendagri Nomor 1 tahun 2018 yang sebelumnya tidak tercantum. Pada pemuatan Undang - Undang Nomor 39 tahun 2008 justru semakin meneguhkan bahwa perluasan norma dari rumusan “Kementerian Dalam Negeri” menjadi “Pemerintah Pusat” semakin tidak relevan karena Undang - Undang Nomor 39 tahun 2008 pada prinsipnya mengatur bahwa urusan Kemendagri membidangi urusan tertentu dalam Pemerintahan untuk membantu Presiden, dalam hal ini Pemerintahan Daerah apalagi Kemendagri merupakan Kementerian yang nomenklaturnya diatur dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Pasal 4, Pasal 5 ayat (1) Undang – Undang Nomor 39 tahun 2008) sehingga urusannya tidak dapat diserahkan ke lembaga lain termasuk ke lembaga Polri atau TNI.
5. Dalam Pasal 1 biasanya memuat ketentuan umum yang memuat definisi atau istilah yang sering dipakai dalam batang tubuh Peraturan Perundang - Undangan. Kita tidak menemukan penjelasan pembentukan atau penambahan norma istilah dari Pelaksana Tugas (Plt) (permendagri Nomor 74 tahun 2016) menjadi Pjs saat ini. Dalam Pasal 7 ayat (2) huruf q dan Pasal 71 ayat (4) UU Pilkada yang dikenal hanya istilah pejabat tanpa penambahan kata “sementara”.

Oleh karena, pejabat Gubernur menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara selama masa waktu kampanye sudah bermakna “kesementaraan”. Karena hanya bersifat sementara maka pengisian Jabatan Gubernur yang ditinggal Sementara lebih tepat dengan istilah pelaksana harian atau Penjabat harian (Plh). Norma yang dipakai tetap kata “penjabat” sementara kata “harian” lebih bermakna nomina (lama waktu) sebagai pengganti Gubernur definitif.

Baik Plh, Plt dan Pjs tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan anggaran, kuncinya karena sifat “kesementaraan” itu. Kekacauan (*fallacy*) soal penggantian Gubernur dalam Pilkada selama masa kampanye karena pembentuk Undang - Undang (DPR dan Pemerintah) mencampuradukkan Jabatan *Elected Official* dengan *Appointed Official*.

Ditambah dengan keleluasaan Mendagri membentuk, menambah, mengubah atau mengurangi norma Peraturan yang bertentangan dengan norma lainnya atau tidak didelegasikan oleh Peraturan Perundang - Undangan di atasnya secara hierarkis. Permendagri Nomor 1 tahun 2018 akhirnya bertentangan dengan ”SK BKN No. 26/2016, Perkap No. 4/2017, Permendagri No 33/2017, UU Kepolisian, UU TNI, UU Kementerian Negara, UU ASN, dan UU Keuangan Negara”.

Dalam kaitan tersebut, asas pembentukan Permendagri Nomor 1 tahun 2018 bertentangan dengan kejelasan tujuan, kesesuaian dengan Peraturan



lainnya, kejelasan rumusan, terlebih norma yang diatur justru membuat ketidak sinkron dengan Peraturan lainnya dan disharmoni antar Peraturan Perundang - Undangan yang mengatur objek norma yang sama serta kekacauan gramatikal.

## **BAB IV**

### **ANALISIS TERHADAP PENGANGKATAN PEJABAT GUBERNUR JAWA BARAT BERDASARKAN UNDANG - UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PILKADA DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG - UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIIL NEGARA**

#### **A. Legalitas Pengangkatan Pejabat Gubernur Berdasarkan Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Daerah.**

Makna dan batas kewenangan Pejabat Gubernur. Pasal 34 ayat (2) Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah mengatur bahwa apabila Pejabat Pemerintah sebagai mana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksanaan harian atau pelaksanaan tugas. Pelaksanaan harian atau pelaksana tugas. Pelaksana tugas, melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Legalitas menunjuk pelaksana tugas juga dapat dikaji dari tugas dan kewenangan suatu institusi. Tugas, fungsi, peran dan kewenangan Kementerian Dalam Negeri, Kepala daerah Provinsi, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Institusi mana yang memiliki Tugas dan Fungsi yang hampir serupa dengan Kepala Daerah Provinsi sehingga institusi tersebutlah yang paling berhak dan berwenang menjadi Pejabat Gubernur.

Luasnya cakupan tugas Kepala Daerah/Gubernur sebagai perwakilan Pusat di daerah dengan menggunakan asas dekonsentrasi, Tugas Kepala Daerah mencakup urusan absolut, urusan konkuren yang terdiri dari urusan wajib (*urusan pelayanan dasar dan urusan bukan pelayanan dasar*) dan urusan pilihan.

Urusan Pemerintah yang menjadi Kewenangan Daerah diatur dalam Pasal 9 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang terdiri dari:

1. Urusan pemerintahan absolut (*Politik Luar Negri, Pertahanan, Keamanan Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional; dan Agama*) yang dilimpahkan wewenangnya kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.
2. Urusan Pemerintah Konkuren yaitu urusan Pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dua yaitu urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar (*Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan, Umum, dan Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Permukiman, Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat, dan sosial*), Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri atas 18 bidang dan urusan pemerintahan pilihan yang terdiri dari 8 bidang.

Dengan mempertimbangkan sangat besarnya urusan Kepala Daerah yang tidak hanya menangani masalah keamanan dan ketertiban masyarakat namun juga seluruh sendi - sendi kehidupan masyarakat maka Institusi yang paling layak dan tepat menjadi Plt.

Peraturan tentang Pejabat Sementara Kepala Daerah tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Permendagri Nomor 74 tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan :

1. Menjalani cuti diluar tanggungan negara.
2. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Selanjutnya pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 74 tahun 2016 mengatur bahwa cuti diluar tanggungan negara sebagaimana dimaksud, bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.

Kemudian Permendagri tersebut juga mengamanatkan agar Gubernur memberikan Cuti Diluar Tanggungan Negara Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota paling lambat 7 hari kerja sebelum penetapan pengesahan calon. Berikutnya, dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 74 tahun 2016 mengatur bahwa selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota menjalankan Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk

Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati dan Pelaksana Tugas Wali Kota sampai selesainya masa kampanye, pada pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 diamanatkan agar pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintahan Daerah Provinsi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri.

Kemudian Permendagri tersebut juga mengamanatkan agar Gubernur memberikan cuti di luar tanggungan negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Wali Kota paling lambat 7 hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 1 tahun 2018 mengatur bahwa, Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk

Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye.

Permendagri Nomor 1 tahun 2018 yang merevisi Peraturan tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 tahun 2018 mengatur bahwa “Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah”. Dalam Permendagri Nomor 1 tahun 2018 terdapat penambahan “setingkat” yang tidak tercantum dalam Permendagri Nomor 74 tahun 2016 yang menjadi Dasar Hukum Kementerian Dalam Negeri mengusulkan Pati Polri menjadi Plt Gubernur.

**B. Kedudukan Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada Bertentangan Dengan Undang - Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.**

**1. Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada**

Dalam Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Tentang Pilkada di jelaskan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.<sup>42)</sup> Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati,

---

<sup>42)</sup> Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 7 ayat (1) Tentang “*Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota*”.

serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :<sup>43</sup>

- a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Setia kepada Pancasila, Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita - cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c) Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d) Dihapus;
- e) Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- f) Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
- g) Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

---

<sup>43</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 7 ayat (2) “*Tentang Sarat dan Ketentuan Calon Gubernur, Bupati, dan Wali Kota*”.

- i) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- j) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- k) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- l) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;
- o) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama;
- p) Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- q) Tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota;



- r) Dihapus;
- s) Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;
- t) Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan
- u) Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota. Dalam ketentuan Pasal 201 ayat (10) mengatur bahwa, *“untuk mengisi kekosongan Jabatan Gubernur, diangkat Pejabat Gubernur yang berasal dari Jabatan Pimpinan tinggi Madya sampai dengan Pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang - Undangan”*.

Permendagri Nomor 1 tahun 2018 sengaja menambah satu frasa baru yang tidak terdapat dalam Pasal 201 ayat (10) sehingga berbunyi menjadi seperti:

*“Pejabat Gubernur berasal dari Pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintahan pusat/provinsi”*.

Penambahan frasa *“setingkat di lingkup Pemerintahan Pusat/Provinsi”* menciptakan penafsiran yang luas. Padahal Pejabat Tinggi Madya di dalam

penjelasan Pasal 19 Undang - Undang Aparatur Sipil Negara hanya Pegawai Negri Sipil yang menjabat sebagai: “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya” meliputi Sekertaris Jendral Kementerian, Sekertaris Kementerian, Sekertaris Utama, Sekertaris Jendral Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekertaris Jendral Lembaga Non-struktural, Direktur Jendral, Deputi, Inspektur Jendral, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekertaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretariat Daerah Provinsi, dan Jabatan lain yang setara.

Alasan Mendagri bahwa jumlah Pejabat Tinggi Madya pada Kementeriannya sangat terbatas tidaklah benar karena menurut Undang – Undang Pilkada, Pejabat Tinggi Madya yang dapat ditunjuk manjadi Pejabat Gubernur tidaklah harus berasal dari Kemendagri tetapi bisa dari Kementerian dan Institusi Eksekutif lainnya.

Pada pokoknya Pejabat Gubernur haruslah Pegawai Negri Sipil yang ditentukan Undang – Undang Aparatur Sipil Negara tersebut. Anggota Kepolisian tidak termasuk dalam terminologi Aparatur Sipil Negara atau Pegawai Aparatur Sipil Negara.

## **2. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.**

Didalam Undang - Undang Aparatur Sipil Negara, pada Pasal 109, berbunyi :

- (1) Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya tertentu dapat berasal dari kalangan non-PNS dengan persetujuan Presiden yang pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden.
- (2) Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.
- (3) Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang - Undangan.

Didalam ayat (2) disebutkan bahwa “Jabatan pimpinan tinggi dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif”.

Ketentuan Undang - Undang Aparatur Sipil Negara tersebut semakin menguatkan bahwa sebelum anggota Kepolisian dapat menjabat sebagai Pejabat gubernur maka yang bersangkutan harus terlebih dahulu mengundurkan diri dari dinas aktif.

Selain itu terdapat pelanggaran terhadap pengangkatan Pejabat Gubernur dari Institusi Kepolisian yang tertuang dalam Undang - Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang kepolisian Republik Indonesia. Dalam Pasal 28 dijabarkan, sebagai berikut :

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Dalam Pasal 28 ayat (3) Undang - Undang Polri menentukan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Disamping itu, penjelasan Pasal 28 ayat (3) itu menerangkan bahwa “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri. Bahwa anggota Polri tidak dapat merangkap jabatan di luar sangkut pautnya dengan Kepolisian. Gubernur sesungguhnya bukanlah jabatan yang memiliki sangkut paut dengan Kepolisian, Gubernur merupakan Wakil Pemerintah Pusat yang berfungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah

sebagaimana amanat Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara khittah Konstitusional, Kepolisian hanya ditugaskan menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Undang - Undang Dasar 1945 tidak memberikan tugas selain itu. Sedangkan pada sisi lain, Pemerintah Daerah bertugas melaksanakan tugas pembantuan sebagaimana dimandatkan Undang - Undang Dasar 1945 dan kemudian dijabarkan dengan sangat tertib dalam Undang - Undang Polri, Undang - Undang Aparatur Sipil Negara, dan Undang - Undang Pilkada.

Selanjutnya di dalam Pasal 12 dijelaskan Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai Perencana, Pelaksana dan Pengawas penyelenggaraan tugas umum Pemerintahan dan pembangunan Nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi Politik, serta bersih dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Seiring dengan perkembangan Peraturan Perundang - Undangan terkait Kepegawaian, Peraturan Perundang - Undangan terkait Otonomi daerah juga mengalami perubahan. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan sekarang telah diganti dengan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014. Otonomi Daerah adalah hak, Wewenang dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan Pelayanan, Pemberdayaan, dan Peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, Pemerataan, Keadilan, dan Kekhasan suatu Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala Daerah di dalam Undang - Undang Aparatur Sipil Negara, berfungsi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Pejabat Pembina Kepegawaian adalah Pejabat yang mempunyai Kewenangan menetapkan Pengangkatan, Pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di Instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang - Undangan.

Pada Ketentuan Penutup UU ASN dinyatakan bahwa pada saat Undang - Undang ini berlaku, maka Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>44)</sup> Namun pada pasal lainnya juga dinyatakan bahwa pada saat Undang - Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang - Undang Nomor 8 Tahun

---

<sup>44)</sup> “Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”, Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 5494, Pasal 136.

1974 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang - Undang ini.<sup>45)</sup>

Berkaitan dengan jabatan struktural PNS, UU ASN juga mengatur penyetaraan jabatan PNS sampai dengan berlakunya peraturan pelaksanaan mengenai Jabatan ASN yaitu<sup>46)</sup> :

- a. Jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah non-kementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama;
- b. Jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya;
- c. Jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama;
- d. jabatan eselon III setara dengan jabatan administrator;
- e. Jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan
- f. Jabatan eselon V dan fungsional umum serta dengan Jabatan Pelaksana.

Sebelum adanya UU ASN, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. Beberapa ketentuan dalam Pasal 3, 17 dan 16 telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. PP 100 tahun 2000 merupakan peraturan pelaksana dari UU 43 tahun 1999, tapi PP ini masih tetap berlaku walaupun undang-undangnya sudah berganti dengan

---

<sup>45)</sup> *Ibid*, Pasal 139.

<sup>46)</sup> *Ibid*, Pasal 133.

Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, karena ketentuan - ketentuan di dalamnya tidak bertentangan dengan UU ASN.

Pasal 68 ayat (4) UU ASN menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dapat berpindah antar dan antara jabatan pimpinan tinggi, jabatan Administrasi, dan jabatan fungsional di Instansi pusat dan instansi daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kerja. Berkaitan dengan hal tersebut, Musanef mengatakan penempatan setiap orang di dalam organisasi perlu didasarkan kemampuan, keahlian, latar belakang pengalaman serta pendidikan yang dimilikinya.<sup>47)</sup> Jadi dalam penempatan pegawai dalam suatu organisasi janganlah pilih kasih atau didasarkan hubungan Kekeluargaan, Sukuisme/ Primordialisme dan Persahabatan. Pada hakekatnya, suatu organisasi menuntut penempatan yang sesuai dengan Keahlian, Kemampuan, Pengalaman, dan Pendidikan menurut kebutuhan organisasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 bertujuan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan melalui peningkatan kualitas profesionalisme Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keunggulan kompetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat. Untuk menciptakan sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud di atas, maka dipandang perlu menetapkan kembali norma pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara sistemik

---

<sup>47)</sup> Musanef, 1996, "*Manajemen Kepegawaian Indonesia*", Gunung Agung, Jakarta, hlm.8



dan terukur mampu menampilkan sosok pejabat struktural yang profesional sekaligus berfungsi sebagai pemersatu serta perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap memperhatikan perkembangan dan intensitas tuntutan keterbukaan, demokratisasi, perlindungan hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Untuk mencapai objektifitas dan keadilan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini juga menerapkan nilai-nilai Impersonal, Keterbukaan, dan Penetapan persyaratan jabatan yang terukur bagi Pegawai Negeri Sipil.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil meliputi penetapan formasi, pengadaan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji dan tunjangan kesejahteraan, hak dan kewajiban hukum.<sup>48)</sup> Perpindahan atau mutasi merupakan bagian dari pembinaan, guna memberikan pengalaman kerja, tanggung jawab dan kemampuan yang lebih besar pada pegawai.<sup>49)</sup> Tujuan utama dari adanya mutasi PNS adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dari kinerja PNS yang bersangkutan. Selain untuk pembinaan PNS, mutasi dapat dimungkinkan terjadi karena adanya penyederhanaan atau pengembangan suatu instansi.

Pelaksanaan Pengangkatan dalam jabatan struktural eselon I di lingkungan instansi pusat ditetapkan dengan keputusan Presiden setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Komisi Kepegawaian Negara.

---

<sup>48)</sup> Tjandra, W. Riawan, "*Hukum Administrasi Negara*", Universitas Atma Jaya, Yogyakarta : 2008, hlm.148.

<sup>49)</sup> Burhannudin A. Tayibnapi, "*Administrasi Kepegawaian*": Suatu Tinjauan Analitik, Pradnya Paramita, Jakarta : 1995, hlm.92.

Sedangkan pengangkatan dalam jabatan struktural eselon II kebawah pada Instansi pusat ditetapkan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Pusat. Pengangkatan dalam jabatan struktural eselon II ke bawah di Kabupaten/Kota, ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota. Khusus untuk pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan dari pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, setelah terlebih dahulu dikonsultasikan secara tertulis kepada Bupati.

Dalam Undang - Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 71 ayat (3) adalah larangan penyalahgunaan penggunaan kewenangan, program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu paslon. Sedangkan dari rujukan pada Permendagri Nomor 1 tahun 2018 yang menjadi acuan Mendagri justru membuat norma baru, melangkahi dua aturan UU tersebut. Seharusnya Mendagri cukup mengatur hal-hal teknis Administratif, karena siapa yang menjabat sudah ditentukan Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.