

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT
SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL
BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA
PILKADA SERENTAK TAHUN 2018**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar
Sarjana (Strata - 1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh:

SAFFANAH HANUNG SAFITRI

No. Mahasiswa: 13410478

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2020

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT
SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL
BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA
PILKADA SERENTAK TAHUN 2018**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar
Sarjana (Strata - 1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2020



**PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT
SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN
WAKIL BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI
MAGELANG PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2018**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 12 November 2020

Yogyakarta, 12 Oktober 2020
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,



UNIVERSITAS ISLAM
ONE



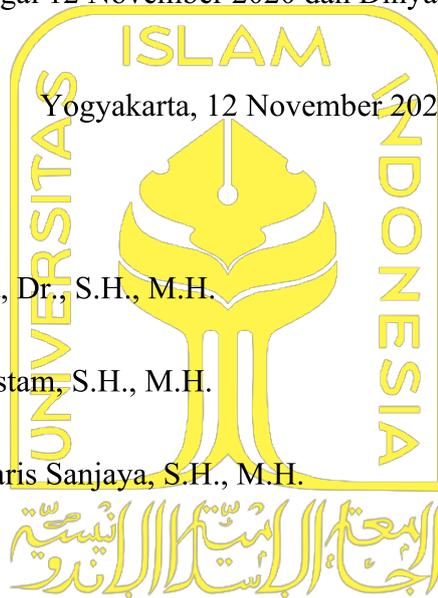
الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Nurjihad, Dr., S.H., M.H.



**PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT
SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN
WAKIL BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI
MAGELANG PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2018**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 12 November 2020 dan Dinyatakan LULUS



Tim Penguji

1. Ketua : Nurjihad, Dr., S.H., M.H.
2. Anggota : Riky Rustam, S.H., M.H.
3. Anggota : Umar Haris Sanjaya, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

BISMILLAHIRRAHMAANIRRAHIM

Yang bertandatangan di bawah ini saya :

Nama : Saffanah Hanung Safitri

NIM : 13410478

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul

PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2018

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. bahwa karya ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiasi);
3. bahwa meskipun secara prinsip hak atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penataan nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. saya juga akan bersikap kooperatif untuk

hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tandan plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 11 Oktober 2020



(Saffanah Hanung Safitri)

NIM : 13410478

CURRICULUM VITAE

Nama : Saffanah Hanung Safitri
Tempat Tanggal Lahir : Cilacap, 23 Maret 1995
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Nama Ayah : Eddy Setiawan
Pekerjaan : Karyawan BUMN
Nama Ibu : Ripah Kautsari
Pekerjaan : IRT
Email : saffhan23@yahoo.com
Alamat Asal : Jl. Salya No 77 RT 02/RW 04 Gumilir Cilacap
Alamat di Jogja : Jl. Tamansiswa gang Trusnojumeno Nyutran MG II/1523
Mergangsan Yogyakarta
Riwayat Pendidikan : TKIT Bina Anak Sholeh Cilacap
SD Al-Irsyad 02 Cilacap
SMPIT Bina Anak Sholeh Yogyakarta
SMA Bina Anak Sholeh Yogyakarta
Riwayat Organisasi : Staff Divisi CDI Takmir Masjid Al Azhar periode 2014 - 2015
Staff Divisi Humas Takmir Masjid Al Azhar periode 2015 –
2016
Staff Divisi PSDM UKM Taekwondo Fakultas Hukum UII
periode 2014 – 2015
Kepala Divisi Peralatan UKM Taekwondo Fakultas Hukum UII
periode 2015 - 2017

Hormat Saya,

Saffanah Hanung Safitri

MOTTO

“Saya percaya akan ijabahnya do’a baik dari orang yang tak disangka karena perbuatan baik kita terhadap orang tersebut, maka jangan lelah berbuat baik”

(Penulis)

“Maka sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan”

(Q.S. Al Insyirah : 5)

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

*Kedua orang tuaku yang do'anya, dorongan dan nasihatnya tiada henti mengalir
untuk saya*

Almamaterku tercinta, Universitas Islam Indonesia

Seluruh keluarga, saudara dan sahabat penulis

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Penyayang, pemilik seluruh ilmu pengetahuan yang selalu memeberikan jalan dan kemudahan bagi umatnya yang senantiasa ingin belajar memahami hakikat keilmuanNya. Sholawat dan salam senantiasa kita persembahkan bagi Nabi Muhammad SAW.

Alhamdulillah tugas akhir skripsi yang berjudul “Penerapan Cuti Bagi Petahana Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Pencalonan Diri Sebagai Bupati Magelang Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2018” ini telah penulis selesaikan dengan baik.

Tugas akhir yang berbentuk skripsi ini disusun sebagai syarat terakhir yang harus ditempuh untuk menyelesaikan pendidikan pada jenjang Strata Satu (S-1), pada Jurusan Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan, dorongan dan bantuan dari berbagai pihak tugas akhir ini tidak dapat terselesaikan dengan baik. Untuk itu dengan segala kerendahan hati, saya selaku penulis dan penyusun laporan ini mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia,
2. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing tugas akhir yang telah memberikan ilmunya kepada penulis dan sabar untuk membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik. Semoga silaturahmi tetap terjalin.

4. Bapak Dr. Zairin Harahap, S.H., M.Si. dosen pembimbing akademik yang telah memberikan semangat pada penulis dalam masa perkuliahan sampai penulisan tugas akhir.
5. Ucapan terimakasih tak terhingga kepada kedua orang tua tercinta, Bapak Eddy Setiawan dan Ibu Ripah Kautsari dengan segala pengorbanan yang luar biasa, do'a – do'a yang tak pernah berhenti dipanjatkan, nasihat dan dorongan dari mereka yang menjadikan motivasi penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
6. Serta adikku tersayang Muhammad Tajri Choiri yang telah memberikan dukungan dan do'anya.
7. Bapak Afip Sularso, S. Sos, dan seluruh bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang yang telah memberikan informasi dalam penelitian tugas akhir ini.
8. Sahabatku sejak awal masuk kuliah Nur Aqmarina Dela Detama, Ulul Azmi dan Ririh Kusumastuti atas waktu dan tempat yang kita lalui bersama dalam keadaan susah maupun senang, serta do'a dan semangat yang selalu diberikan untuk penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik.
9. Dela Detama sebagai mentor dalam penulisan tugas akhir ini dan selalu penulis repotkan untuk bertanya-tanya segala hal tentang skripsi
10. Keluarga Takmir Masjid Al Azhar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, tempat dimana penulis menimba ilmu organisasi untuk meningkatkan *soft skill* dan pengalaman yang luar biasa yang mungkin tidak dapat ditemukan ditempat lain atau organisasi lain.
11. Kawan Kos Fatcurrohim MG II/1523 (Rifkha, Ucik, Afi, Ganis, Dian, Sela, Sarah, Fira, Eka, Mbak Ayu, Mbak Sekar, Tata, Ririn, Tiwi, Ica, Fina, Bella dan semua anak kos yang silih berganti)
12. Bapak dan Ibu Fatchurrohim, Bapak dan Ibu kos selama penulis tinggal di kos ini dengan do'a dan dorongannya untuk penulis menyelesaikan tugas akhir ini.

13. Teman-teman KKN unit MG-196 : Ichsan, Dhea, Sigit, Nisa, Ria, Niken dan Fatma. Terima kasih atas waktu 1 bulannya di lokasi KKN serta do'a dan semangatnya untuk penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.
14. Teman-teman penulis selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia : Lintang, Tiara, Oki, Tommy, Kiki, Hesda, Kiki Usemahu, Ika, Icha, Keke, Dian, Nina dll.
15. Teman – teman di UKM Taekwondo FH UII
16. Seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas segala bantuannya sehingga penulis bisa mengerjakan dan menyelesaikan tugas akhir ini.
17. Serta pihak-pihak lain yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu dimana do'a dan semangat yang telah diberikan kepada penulis.

Atas segala bantuan yang telah diberikan, semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Oleh karena itu, kritik dan saran membangun akan penyusun terima dengan hati terbuka.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 11 Oktober 2020

Penyusun,

Saffanah Hanung Safitri

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE	vii
HALAM MOTTO	viii
PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	7
1. Pemerintahan Daerah	7
2. Pemilihan Kepala Daerah	11
3. Kewenangan Jabatan Kepala Daerah	16
E. Metode Penelitian	22
F. Sistematika Penulisan	25
BAB II - TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH	
A. Pemerintahan Daerah	27
1. Pengertian Pemerintahan Daerah	27
2. Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah	33
3. Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah	34

4. <i>Good Governance</i> Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	41
B. Otonomi Daerah	45
1. Pengertian Otonomi Daerah	45
2. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia	49
C. Kedudukan Kepala Daerah : Tanggung Jawab, Tugas Dan Kewenangan Kepala Daerah	52
1. Pengertian Kepala Daerah	52
2. Tugas Dan Kewenangan Kepala Daerah	54
BAB III – TINAJUAN UMUM TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH	
A. Pemilihan Kepala Daerah	61
1. Konsep Dan Pengertian Pemilihan Kepala Daerah	61
2. Asas-Asas Pemilihan Kepala Daerah	64
3. Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Pengisian Jabatan	65
B. Pencalonan Kepala Daerah Sebagai Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah	71
C. Kedudukan Penjabat Sementara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	73
D. Kepemimpinan Dalam Islam	78
BAB IV – KAJIAN TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT SEMENTARA (PJS.) BUPATI KABUPATEN MAGELANG TAHUN 2018	
A. Deskripsi Data	85
B. Pengisian Jabatan Bupati Magelang Oleh Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2020	90
C. Batasan kewenangan Jabatan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2018	96
D. Pelaporan masa jabatan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2018	103

BAB V – PENUTUP

1. Kesimpulan	106
2. Saran	108
DAFTAR PUSTAKA	110

ABSTRAK

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Magelang Tahun 2018 telah dilaksanakan dan dimenangkan oleh Zaenal Arifin, S.IP yang merupakan calon petahana/Incumbent yang menjabat sebagai Bupati Magelang Periode 2013-2018 berpasangan dengan Edi Cahyana, SE. Pada Pilkada Kabupaten Magelang tersebut, Zaenal Arifin, S.IP, melawan H.M. Zaenal Arifin, SH yang merupakan Wakil Bupati pada periode jabatan yang sama yang berpasangan dengan H. Rohadi Pratoto, SH, M.Si. Menurut ketentuan dalam Permendagri 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, keduanya harus menjalani cuti masa kampanye yang merupakan bagian dari Cuti di Luar Tanggungan Negara. Adanya kekosongan jabatan ketika Bupati dan Wakil Bupati sama-sama mencalonkan diri dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang, maka ditunjuklah seorang yang menjalani estafet tugas Bupati yaitu Penjabat Sementara Bupati Magelang yang akan mengisi kekosongan jabatan selama kurang lebih 4 (empat) bulan. Penjabat Sementara Bupati Magelang pada Tahun 2018 tersebut adalah Drs. Tavip Supriyanto, M.Si. Adanya peralihan jabatan untuk sementara tersebut maka tugas dan tanggung jawab dari jabatan Bupati definitif beralih kepada Penjabat Sementara Bupati Magelang. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Magelang oleh Penjabat Sementara (Pjs.) telah dilaksanakan cukup baik.

Kata Kunci : Pilkada, Calon Petahana/Incumbent, Cuti di Luar Tanggungan Negara, Pengisian Jabatan

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia saat ini dilakukan secara langsung sejak tahun 2005 hal ini berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut menyebutkan dalam ketentuan pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing dipilih sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang diterapkan dalam pemilihan Gubernur untuk Provinsi dan pemilihan Bupati/Walikota untuk Kabupaten/Kota akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini sesuai dengan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yaitu “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.” Setelah terpilihnya Kepala Daerah beserta wakilnya melalui pilkada, baik Gubernur, Bupati atau Walikota, maka terhitung mulai tanggal pelantikannya menjadi pejabat negara tersebut dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Sejak bulan Juni 2005, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, maupun Walikota/Wakil Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Peristiwa itu menandai babak baru dalam sejarah politik daerah di Indonesia : Pemilihan secara langsung oleh rakyat, 33 Gubernur, 349 Bupati, dan 91 Walikota di berbagai provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.¹

Pada prakteknya banyak kepala daerah yang kemudian mencalonkan diri kembali baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Sehingga banyak dari calon yang harus melalui prosedur cuti dari kegiatannya di pemerintahan sebagai kepala daerah. Serta digantikan oleh pejabat sementara selama sejak proses kampanye.

Kepala Daerah yang akan mencalonkan diri kembali dalam Pilkada selanjutnya pada daerah yang sama atau daerah lain bahkan tingkatan pilkada lain diwajibkan untuk mengajukan cuti masa kampanye. Dengan adanya cuti masa kampanye tersebut, mengakibatkan beralihnya beban tugas dan tanggung jawab dari kepala daerah yang akan menjalani proses kampanye di proses pemilihan periode selanjutnya. Tugas seorang Kepala Daerah akan dialih tugaskan kepada Pejabat Sementara atau sering disebut dengan (Pjs) Kepala Daerah, Calon Pelaksana Tugas Kepala Daerah berbeda-beda pada tiap tingkatan Kepala Daerah :²

1. Pjs Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi.

¹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm. 1

² Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

2. Pjs Bupati/Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri.

Banyaknya kepala daerah yang kemudian mencalonkan diri kembali, tentu telah melewati prosedur yang sesuai dengan aturan materiil dan immateriil. Salah satu daerah yang mengalaminya adalah Kabupaten Magelang di wilayah Jawa Tengah. Disini Magelang menjadi salah satu wilayah yang agak berbeda dengan wilayah lainnya. Karena disini Bupati dan Wakil Bupati Magelang keduanya mencalonkan diri kembali dalam Pilkada Kabupaten Magelang tahun 2018. Pada Pilkada Bupati Magelang 2018, Zaenal Arifin (Bupati Magelang periode 2014-2018) mencalonkan diri kembali sebagai *incumbent* atau petahana Bupati Magelang untuk periode (2018-2023) berpasangan dengan Edi Cahyana, dan akan bersaing dengan mantan pasangan Wakil Bupati pada periode (2014-2018) yaitu H.M Zaenal Arifin yang berpasangan dengan Rohadi Pratoto.

Oleh karenanya perlu kita ketahui terkait bagaimana proses pengisian jabatan untuk kekosongan eksekutif yang terjadi. Terkait dengan pengisian jabatan sementara di kabupaten Magelang dikutip dari berita dari harian kompas edisi 15 Februari 2018. Untuk Pejabat Sementara Bupati Magelang ditempati oleh Tavip Supriyanto yang sebelum menjadi Pejabat Sementara Bupati Kabupaten Magelang menjabat sebagai Kepala Biro Administrasi Pembangunan Daerah Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah. Tavip ditunjuk dan dilantik oleh Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo di Semarang, pada hari Rabu tanggal 14 Februari 2018, bersama

tiga Pjs lainnya, yakni Kabupaten Karanganyar, Tegal, dan Temanggung. Tavip akan mengemban tugas sampai masa cuti kampanye usai, pada 24 Juni 2018 mendatang.³

Adapun tugas dan wewenang Pejabat Sementara Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati dan Pelaksana Tugas Walikota ketika menjabat menggantikan Kepala Daerahnya terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2018 yaitu :

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
- d. melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
- e. melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Pada penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah setelah adanya 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 Walikota dan Wakil Walikota serta untuk mendeskripsikan dan menganalisis

³ <https://regional.kompas.com/read/2018/02/15/13031741/bupati-dan-wakilnya-maju-pilkada-magelang-dipimpin-penjabat-sementara> (diakses Senin, 14 Oktober 2019 pukul 14.54 WIB)

pertanggungjawaban atas kebijakan yang dibuat oleh Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah. Metode penelitian pada skripsi ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Hasil penelitian ini ialah bahwa Pelaksana Tugas tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran, mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai, menandatangani Perda tentang APBD dan Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah dan mengenai pertanggungjawaban tidak adanya pemindahan tanggung jawab atau tanggung jawab tetap pada pejabat yang memeberikan mandat. Maka kebijakan yang dibuat oleh Pelaksana Tugas tidak dapat dipertanggung jawabkan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dengan adanya Cuti di Luar Tanggungan Negara oleh Bupati dan Wakil Bupati Magelang serta pelantikan Pjs. Bupati Magelang pada Pilkada tahun 2018 di Kabupaten Magelang, maka peneliti ingin melakukan kegiatan penelitian dengan judul **PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2018.**

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengisian jabatan Pelaksana Tugas (PLT) Bupati Kabupaten Magelang ketika Bupati dan Wakil Bupati mengikuti Pemilihan Kepala Daerah periode 2018?
2. Apakah batasan kewenangan jabatan Pejabat Sementara (Pjs) Bupati Magelang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten Magelang tahun 2018?
3. Bagaimana pertanggung jawaban jabatan Pejabat Sementara (Pjs.) dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah Kabupaten Magelang?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui terlaksananya pengisian jabatan dari Pelaksana Tugas (PLT) Bupati Kabupaten Magelang ketika Bupati dan Wakil Bupati mengikuti pencalonan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Periode 2018.
2. Untuk mengetahui batasan kewenangan jabatan Pelaksana Tugas (PLT) Bupati Magelang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten Magelang tahun 2018?
3. Untuk mengetahui pertanggung jawaban jabatan Pelaksana Tugas (PLT) dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah Kabupaten Magelang.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴ Pembagian Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri atas Pemerintahan Daerah Provinsi dan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.⁵

Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁶

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan

⁴ Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵ Pasal 57 Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶ Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pres, Depok, 2018, hlm. 26

pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁷

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.⁸

Otonomi daerah dan politik desentralisasi telah membawa perubahan yang sangat signifikan dalam pengisian jabatan publik. Semangat desentralisasi telah mendorong proses demokratisasi ditingkat lokal. Gagasan sistem politik demokrasi telah melahirkan keyakinan akan perlunya demokrasi menjadi karakteristik pemerintahan daerah, dan daerah merupakan bagian dari proses demokratisasi-dengan mengakomodasi prinsip-prinsip partisipasi dan representasi rakyat.⁹

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.¹⁰ Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila : *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom

⁷ Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Bandung, Nusa Media, 2009, hlm. 84

⁸ *Ibid.*, hlm. 83

⁹ Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada san Demokrasi Lokal di Indonesia*, 2016, Malang : Universitas Brawijaya Press

¹⁰ Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 83

kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹¹

Dalam Perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan sebagai berikut :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya. Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Kepala daerah

¹¹ *Ibid.*

pada tingkat propinsi adalah gubernur, kepala daerah pada tingkatan kabupaten adalah bupati dan kepala daerah pada tingkatan kota adalah walikota.

Dengan adanya jabatan kepala daerah di setiap tingkatan daerah di Indonesia, maka lahirlah tugas daripada jabatan kepala daerah yang terdapat di dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni :

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugas kepala daerah berwenang : a. mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda); b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan umum merupakan media bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya. Paham kedaulatan rakyat menyiratkan, bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah rakyat dan rakyat pula yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Begitu juga dengan pelaksanaan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat.¹²

Dilaksanakannya pemilihan Kepala Daerah baik tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota berdasar pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Hal ini sejalan dengan peraturan tentang Pemilihan Kepala Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang digantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menafsirkan bahwa “Kepala Daerah dipilih secara demokratis” adalah dipilih langsung oleh rakyat.¹³

Kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh

¹² Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, 2010, Yogyakarta : UII Press, Hlm. 115

¹³ A. Muktie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 101-102

rakyat, dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dilaksanakan.¹⁴

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka. Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam asas pilkada langsung yaitu¹⁵ :

1. Langsung
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum
Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas
Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia
Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

¹⁴ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

¹⁵ Joko J. Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problematika Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm. 206

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap penyelenggara pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pengawas pilkada, pemantau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Asas-asas tersebut merupakan penjabaran dari Pasal 22E ayat (1)

UUD 1945 yaitu : “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.” Dengan diadakannya Pilkada di Indonesia setiap lima tahun sekali, pemilihan umum selain pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden serentak, juga pemilukada serentak dengan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap lima tahun sekali diadakan pemilu, sedangkan yang dimaksudkan dengan pemilu sekarang ini adalah pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden dan wakil presiden dan pemilu kepala daerah. Oleh karena itu, yang dimaksudkan pemilu pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 adalah semua pemilu dilaksanakan secara serentak.¹⁶

Adapun tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dengan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.

¹⁶ Sodikin, *Hukum Pemilu : Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Jawa Barat, 2014, hlm. 215-216

Tahap pertama penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yaitu tahapan persiapan yang meliputi¹⁷ :

- a. Perencanaan program dan anggaran;
 - b. Penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
 - c. Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
 - d. Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
 - e. Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
 - f. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan
 - g. Penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih.
- Setelah tahapan persiapan usai, tahap selanjutnya dalam rangkaian

penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah adalah tahapan penyelenggaraan yang meliputi¹⁸ :

- a. Pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- b. Uji Publik;
- c. Pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- d. Pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- e. Penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- f. Penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- g. Pelaksanaan Kampanye;
- h. Pelaksanaan Pemungutan Suara;
- i. Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- j. Penetapan calon terpilih;
- k. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
- l. Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Pada perjalanan Pemilihan Kepala Daerah dari waktu ke waktu, banyak akan adanya Kepala Daerah yang mencalonkan diri kembali pada daerah yang sama atau kemudian dapat disebut *petahana/incumbent*.

¹⁷ Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

¹⁸ Pasal 5 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Kepala daerah yang mencalonkan diri kembali pada Pemilihan Kepala Daerah sejatinya harus cuti atau mundur dari jabatannya untuk menghindari kecurangan dan memberikan rasa adil dalam kompetisi Pemilihan Kepala Daerah. Peraturan yang ada mengharuskan Kepala Daerah harus cuti seperti yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berbunyi : “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama , selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan :

- a. Menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- b. Dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabtannya.

Adapun cuti yang dimaksud adalah bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri. Cuti tersebut wajib diberitahukan oleh Gubernur dan Wakil Gubernur kepada KPU Provinsi, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU Kabupaten/Kota.¹⁹

Pengaturan lebih lanjut mengenai cuti bagi Kepala Daerah yang mencalonkan diri kembali dalam Pemilihan Kepala Daerah atau dapat disebut dengan *Petahana/Incumbent* terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar

¹⁹ Pasal 70 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Tanggungans Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Pengaturan tersebut tertuang jelas dalam Pasal 2 Permendagri tersebut yang berbunyi : “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan : a. menjalani Cuti di Luar Tanggungans Negara; dan b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.”

Cuti di Luar Tanggungans Negara 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, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Dalam hal Gubernur tidak memberikan Cuti di Luar Tanggungans Negara, Menteri memberikan Cuti di Luar Tanggungans Negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.²⁰

3. Kewenangan Jabatan Kepala Daerah

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah lainnya. Kepala daerah merupakan pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh wakil kepala

²⁰ Pasal 3 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016

daerah.²¹ Kepala daerah pada tingkat daerah provinsi adalah gubernur, kepala daerah pada tingkatan daerah kabupaten adalah bupati dan kepala daerah pada tingkatan kota adalah walikota.

Kepala Daerah merupakan salah satu unsur dari pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, selain Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggaraan urusan pemerintah daerah, ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang 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.

Dengan adanya jabatan kepala daerah di setiap tingkatan daerah di Indonesia, maka lahirlah tugas daripada jabatan kepala daerah yang terdapat di dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yakni :

- g. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- h. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- i. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

²¹ Sirajuddin dan Anis Ibrahim dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Malang, Setara Press, 2016, Hlm. 127

kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);

- j. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- k. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah mempunyai kewenangan dalam menjalankan tugasnya meliputi : a. mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda); b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah memiliki peranan politik beragam yang dipegang oleh kepala daerah selama masa jabatannya. *Pertama*, kepala daerah harus dapat memecahkan berbagai masalah Pemerintahan, dan dengan berbagai cara berusaha merealisasikan kebijaksanaan yang telah dianut oleh Pemerintah untuk tujuan kepentingan umum. *Kedua*, Kepala Daerah harus mempunyai kesadaran memerintah, dalam arti kata mampu melihat setiap kepentingan publik dari satu segi masalah dan mencurahkan perhatian yang besar kepada masalah itu sebagai masalah Pemerintahan. *Ketiga*, Kepala Daerah harus pula mempunyai suatu kesadaran berpolitik yang tinggi, dalam arti kata yang selalu membuka kemungkinan kepada

masyarakat ramai untuk menilai bahkan bila perlu mengadakan kritik baik atas segala tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah, maupun menilai atau mengkritik organ-organ dan personalia yang berada di bawah pengawasannya.²²

Seseorang yang menduduki jabatan kepala daerah di semua tingkatan daerah yang akan mencalonkan diri kembali dalam Pemilihan Kepala Daerah pada daerah yang sama harus menjalani cuti masa kampanye. Cuti tersebut merupakan cuti yang termasuk dalam cuti di luar tanggungan negara sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 atas perubahan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.

Cuti di Luar Tanggungan Negara tersebut bagi Gubernur dan Wakil Gubernur akan diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota akan diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri dan diberikan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon.²³

Selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani cuti di luar tanggungan

²² Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Penerbit TARSITO, Bandung, 1982, Hlm. 14-15

²³ Pasal 3 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016

negara selama masa kampanye tersebut maka ada kekosongan jabatan pada jabatan kepala daerah. Untuk mengisi kekosongan jabatan pemerintahan kepala daerah maka ditunjuk Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur, Pejabat Sementara Bupati, dan Pejabat Sementara Walikota sampai selesainya masa kampanye.²⁴ Masa kampanye yang berlangsung pada saat menjelang Pemilihan Kepala Daerah adalah jadwal yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilihan untuk melaksanakan Kampanye yakni Kampanye Pemilihan merupakan kegiatan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota.

Pejabat Sementara (Pjs) yang akan mengisi kekosongan jabatan kepala daerah ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi bagi pengisian jabatan untuk Pejabat Sementara Gubernur di tingkat Provinsi. Sedangkan di tingkatan daerah Kabupaten/Kota, Pejabat Sementara (Pjs) Bupati/Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementrian Dalam Negeri.²⁵ Pejabat Sementara (Pjs) Bupati/Walikota ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur.²⁶ Namun dalam hal melaksanakan kepentingan strategi nasional, Pjs Bupati/Walikota dapat ditunjuk oleh menteri tanpa usul gubernur.

²⁴ Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

²⁵ Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

²⁶ Pasal 5 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

Penjelasan mengenai Jabatan Tinggi Madya dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang dapat mengisi jabatan Pejabat Sementara bagi Gubernur, Bupati/Walikota terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparat Sipil Negara, yakni :

- a. Jabatan Pimpinan Tinggi Madya meliputi sekretaris jendral kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jendral kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jendral lembaga nonstruktural, direktur jendral, deputy, inspektur jendral, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
- b. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jendral, sekretaris inspektorat jendral, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat daerah, dan jabatan lain yang setara.

Dalam Pasal 131 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa batasan kesetaraan dalam jabatan pimpinan tinggi madya adalah jabatan eselon Ia dan eselon Ib dan jabatan Pimpinan Tinggi Pratama setara dengan jabatan eselon II.

Dengan adanya Kepala Daerah yang harus menjalani cuti kampanye ketika mencalonkan diri kembali sebagai Kepala Daerah dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maka ada pengalihan tugas dan wewenang dari jabatan Kepala Daerah kepada Pejabat Sementara (Pjs) baik Pjs Gubernur, Pjs Bupati dan, Pjs Walikota sesuai ketentuan dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 yang berisi :

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
- d. Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
- e. Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Selama Pejabat Sementara (PJS) melaksanakan tugas dan wewenang

tersebut, Pjs. Gubernur, Pjs Bupati, dan Pjs. Walikota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.²⁷

E. METODE PENELITIAN

1. Fokus penelitian

Penelitian ini fokus pada pengisian jabatan Bupati dan Wakil Bupati oleh Pelaksana Tugas (Plt.) ketika bersama-sama mencalonkan diri kembali sebagai *incumbent* pada Pilkada Bupati Magelang tahun 2018 dan pertanggungjawaban kinerja Plt. Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Magelang.

2. Sifat Penelitian

Yuridis Empiris, yaitu pendekatan yang berasal dari sudut pandang ilmu hukum, sosial, dan politik terhadap realita yang ada di masyarakat

3. Data Penelitian dan Bahan Hukum

- a. Data Primer

²⁷ Pasal 9 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

Data yang diperoleh dari wawancara dengan Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang bagian Pemerintahan

- b. Data Sekunder, yaitu data penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan studi pustaka.
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, antara lain terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
 - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - e) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
 - f) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

- g) Permendagri 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
- 2) Bahan Hukum Sekunder, merupakan penjelas dari bahan hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, berupa teori dari literatur, jurnal dan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa buku seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris atau Kamus Hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk penelitian skripsi ini dilakukan dengan cara :

a. Wawancara

Pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.

b. Studi Kepustakaan

Studi yang dilakukan dengan mempelajari dan menelaah bahan hukum primer maupun sekunder.

5. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, dianalisis dengan menggunakan metode *deskriptif kualitatif*,

yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

Bab ini merupakan tinjauan umum mengenai pemerintahan daerah dan otonomi daerah dengan penguraian definisi Pemerintahan Daerah beserta struktur dalam Pemerintahan Daerah yang dikhususkan mengenai Kepala Daerah. Hal yang kemudian dibahas dalam bab ini adalah otonomi daerah di Indonesia dan jabatan kepala daerah di Indonesia.

BAB III TINJAUAN TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Pada bab ini penulis menyajikan kajian-kajian tentang Pemilihan Kepala Daerah. Selain itu terdapat pembahasan mengenai pencalonan kembali Kepala Daerah dalam

Pemilihan Kepala Daerah yang disebut sebagai petahana dan pengisian jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat Sementara (Pjs.)

BAB IV KAJIAN MENGENAI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT SEMENTARA (Pjs) BUPATI KABUPATEN MAGELANG TAHUN 2018

Bab ini berisi penjelasan dan pembahasan hasil daripada penelitian lapangan mengenai pengisian jabatan Bupati Magelang oleh Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang, kinerja tugas dan kewenangan serta pertanggungjawaban Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang selama masa jabatannya ketika Bupati dan Wakil Bupati menjalani cuti kampanye yang termasuk dalam Cuti di Luar Tanggungan Negara sebagai Calon Bupati Magelang dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Magelang Tahun 2018.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan secara komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian. Penutup ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

A. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah berasal dari kata “pemerintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Dengan kata lain pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah) atau suatu badan/lembaga tertinggi memerintah dalam suatu negara. Hal ini dibedakan dengan istilah pemerintahan yang diartikan sebagai suatu perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya).²⁸ Memerintah secara entimologi dapat pula diartikan merupakan tindakan yang terus menerus (*continue*) atau suatu kebijakan yang menggunakan rencana maupun akal (*ratio*) dengan tata cara tertentu, untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang dikehendaki.²⁹ Istilah *government* dalam bahasa Inggris mempunyai arti pemerintahan. Pandangan C.F Strong mengenai istilah *government* dalam arti luas meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.³⁰ Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan

²⁸ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia : Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 89

²⁹ Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 17

³⁰ Yusnani Hasyimzoem dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, hlm. 94

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.

Pembentukan Pemerintahan Daerah merupakan amanat dari Pasal 18 UUD 1945 yang diartikan secara luas sehingga pemerintahan daerah tidak saja fungsi eksekutif tetapi termasuk juga fungsi legislatif dan sebaliknya yang diartikan secara sempit adalah pemerintah daerah yakni hanya meliputi tugas pokok dan fungsi eksekutif saja yaitu gubernur, bupati atau walikota beserta perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.³¹

Pemerintahan daerah secara esensinya adalah kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Kewenangan tersebut berhubungan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu pada sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya mengakui adanya kergaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.³²

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan

³¹ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Op.Cit*, hlm. 90

³² *Ibid* hlm. 94-95

Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya penjelasan tersebut maka pemerintah daerah merupakan unsur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah baik di tingkat Provinsi dan Kota/Kabupaten.

Dalam Perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut :

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

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat berbagai paradigma baru dan arah politik

pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut :³³

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai datuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati dan Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh sebagian yang diselenggarakan pusat.
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan tersendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke

³³ MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta : Sekretariat Jendral MPR RI, 2003, hlm. 102-103

- dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tapi dihormati, artinya mempunyai hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau terhapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 ayat 1). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, atau desa).
 - f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004, Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 - g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan, bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6).

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memuat konteks otonomi daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah dengan berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang diatur dalam Pasal 58. Asas tersebut adalah :³⁴

³⁴ Yusnani Hasyimzoem dkk, *Op.Cit.*, hlm. 95

1. **Kepastian Hukum**
Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. **Tertib penyelenggara negara**
Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. **Kepentingan umum**
Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. **Keterbukaan**
Asas keterbukaan adalah memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. **Proporsionalitas**
Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. **Profesionalitas**
Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. **Akuntabilitas**
Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atas rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. **Efisiensi**
Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja terbaik.
9. **Efektivitas**
Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja terbaik.
10. **Keadilan**
Bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Dalam rentang perjalanannya, pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah banyak memiliki perubahan-perubahan dan penambahan dalam pengaturannya dalam tatanan hukum Indonesia. Berikut ini merupakan

undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia sejak zaman kemerdekaan sampai dengan sekarang sebagai berikut :³⁵

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah;
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Penetapan Presiden (PenPres) Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- h. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- i. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- j. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- k. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Unsur Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu oleh wakil presiden. Di tingkat daerah, penyelenggara pemerintahan daerah dijalankan oleh pemerintah daerah dan DPRD.³⁶ Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 1 yang menyebutkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pengertian Pemerintahan Daerah terdapat pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi :

³⁵ Sirojul Munir, *Op. Cit.*, hlm. 96-97

³⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, hlm. 55

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana termasuk di dalam undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kepala Pemerintahan Daerah dapat disebut dengan Kepala Daerah yang terdiri dari Gubernur untuk daerah tingkat provinsi, Bupati untuk daerah Kabupaten, dan Walikota untuk kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah yaitu Wakil gubernur untuk tingkat daerah Provinsi, Wakil Bupati untuk daerah Kabupaten dan Wakil Walikota untuk tingkat Kota.

Dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sementara itu, perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.³⁷

Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

3. Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

³⁷ Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaannya mengenal beberapa prosedur asas pelaksanaan yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penjabaran dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yakni dalam Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang 23 Tahun 2014 terdapat tiga asas tersebut sebagai landasan diberlakukannya otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan yang menegaskan bahwa : Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam NKRI karena kekuasaan negara terletak pada pemerintah pusat bukan pada pemerintahan daerah walaupun dalam implementasinya, negara kesatuan dapat berbentuk sentralisasi yang segala kebijakan dilakukan secara terpusat. Namun, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai usaha mewujudkan pemerintahan yang demokratis, supaya pemerintahan daerah dapat berjalan efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat.³⁸

Adapun tiga asas pokok yang terdapat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu :

a. Asas Desentralisasi

³⁸ Sirojul Munir, *Op. Cit.* hlm. 102

Istilah desentralisasi secara etimologi berasal dari bahasa latin yakni “de” berarti lepas dan “centrum” berarti pusat. Penggabungan kata tersebut dapat diartikan bahwa istilah desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.³⁹ Desentralisasi dalam arti *self government* berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yuridiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) baik provinsi, maupun kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁰

Pengembangan wewenang untuk membentuk kebijakan dalam daerah otonom adalah lembaga-lembaga daerah yang keberadaannya atas dasar pemilihan. Ciri inilah yang melatarbelakangi sehingga devolusi sebagai desentralisasi demokratis. Desentralisasi dapat dilihat dari devolusi, desentralisasi teritorial, desentralisasi politik, dan desentralisasi fungsional. Daerah otonom yang terbentuk dalam rangka desentralisasi memiliki berbagai ciri, yakni daerah otonom adalah badan hukum (*rechtspersoon*), sebagai badan hukum maka daerah otonom memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum tersebut, daerah otonom dapat

³⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117

⁴⁰ Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 8

menuntut dan dituntut oleh pihak lain. Daerah otonom juga memiliki wewenang yang mengalokasikan sumber-sumber daya yang dimiliki. Ciri multifungsi inilah merupakan salah satu pembeda utama antara daerah otonom dengan lembaga yang terbentuk dalam rangka desentralisasi fungsional.⁴¹

Dalam negara kesatuan, penyelenggaraan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan di sini mengandung arti bahwa penetapan strategi, kebijakan dan program, termasuk peraturan perundang-undangan kepada daerah otonom beserta penyerahan wewenangnya serta pengembangannya. Desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Perwujudan dari desentralisasi di tingkat daerah adalah otonomi daerah.⁴²

Sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi. Sarundajang mengatakan terdapat empat bentuk desentralisasi, yaitu :⁴³

1. Desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), adalah sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh dalam hal pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*).
2. Sistem kemitraan (*partnership system*), adalah beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dari beberapa jenis yang lain dilaksanakan oleh aparat daerah.
3. Sistem ganda (*dual system*), adalah pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat di daerah.

⁴¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 51-52

⁴² *Ibid.* hlm. 52

⁴³ Yusnani Hasyimzoem, *Op. Cit.*, hlm. 20

4. Sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*) adalah pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator.

Menurut Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang ada dalam skala kabupaten/kota meliputi :

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan,
- b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang,
- c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat,
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum,
- e) penanganan bidang kesehatan,
- f) penyelenggaraan pendidikan,
- g) penanggulangan masalah sosial,
- h) pelayanan bidang ketenagakerjaan,
- i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah,
- j) pengendalian lingkungan hidup,
- k) pelayanan pertanahan,
- l) pelayanan kependudukan dan catatansipil,
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan,
- n) pelayanan administrasi penanaman modal,
- o) penyelenggaraan l) pelayanan dasar lainnya, dan p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi dalam pelaksanaannya merupakan pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara

petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan daerah.⁴⁴

Laica Marzuki menjelaskan bahwa “Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara dipusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.” Pemerintahan pusat tidak kehilangan kewenangan karena instansi bawahan hanya melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.⁴⁵

Pada hakikatnya, alat-alat pemerintah pusat melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di daerah atau pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.⁴⁶ Dengan kata lain, tugas dari pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah sebagai eksekutif di tingkat daerah.

Bulthuis⁴⁷ mengartikan dekonsentrasi sebagai berikut (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain, (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan, (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan

⁴⁴ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm.17-18

⁴⁵ Sirojul Munir, *Op. Cit.*, hlm. 107

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

yang akan dibuat, (4) pejabat yang akan menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti keputusan yang pernah dibuat, oleh yang diserahi kewenangan itu dengan keputusan sendiri dan pejabat yang menyerahkan kewenangan dapat mengganti pejabat yang diserahi kewenangan dengan yang lain menurut pilihannya sendiri.

Dekonsentrasi dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebut bahwa 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.

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas lain selain dua asas diatas yang dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah istilah “*medebewind*” atau asas tugas pembantuan. Tugas pembantuan (*medebewind*) dalam menjalankan roda pemerintahan daerah otonom merupakan penyerahan kewenangan. Pelaksanaan tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah bertujuan untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat bahkan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya. Kewenangan ini merupakan tugas dilaksanakan sendiri (*zelfuit*

voering) atas biaya dan tanggung jawab terakhir berada pada pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.⁴⁸

Pandangan Bagir Manan mengenai tugas pembantuan pada dasarnya merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi (*De Vitoring Van Hoegert Regelingen*). Daerah terikat yang melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya terbentuk dari :⁴⁹

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

4. *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintah atau “*Government*” dalam bahasa Inggris dapat diartikan sebagai “*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.*” atau dalam bahasa Indonesia berarti “*Pengarahan dan administrasi yang berwenang atas*

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 108

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 109-110

kegiatan orang-orang dalam sebuah Negara, negara bagian, kota dan sebagainya.” Bisa juga berarti “*The governing body of a nation, state, city, etc.*” atau lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya.⁵⁰

Sedangkan istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris “*governance*” yaitu “*the act, fact, manner of governing*”, berarti “Tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan”. Dengan demikian “*governance*” adalah suatu kegiatan (proses), sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) bahwa *governance* lebih merupakan “...serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atau kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut”.⁵¹

Good Governance mengandung makna pengelolaan kekuasaan yang didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijaksanaan secara transparan, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat.⁵²

Penerapan *Good Governance* pada sektor publik tidak lepas dari visi Indonesia sebagai fokus tujuan pembangunan pemerintahan yang

⁵⁰ Sedarmayanti, *Good Governance* hlm. 2

⁵¹ *Ibid*

⁵² J.Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 172

baik. Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok mencakup⁵³ :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Terselenggaranya *Good Governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.⁵⁴

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian yang integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*Clean Government*), yakni pemerintahan yang didasari atas keabsahan bertindak dari pemerintah.

Good Governance sebagai norma pemerintahan merupakan suatu sasaran yang dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan

⁵³ Sedarmayanti, *Good Governance*, 2004, Bandung, Mandar Maju, hlm. 9

⁵⁴ Sedarmayanti, *Good Governance*, 2004, Bandung, Mandar Maju, hlm. 10

yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Sinergi atas *good governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang berwibawa.⁵⁵

Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.⁵⁶

Dalam merumuskan dan mempersiapkan perencanaan strategi, organisasi harus memperhatikan beberapa hal yakni :

1. Menentukan visi, misi, tujuan dan sasaran yang akan dicapai, dan perencanaan strategi merupakan keputusan mendasar yang dinyatakan secara garis besar sebagai acuan operasional kegiatan organisasi terutama dalam pencapaian tujuan akhir organisasi.
2. Mengenal lingkungan dimana organisasi mengimplementasikan interaksinya, terutama suasana pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh organisasi kepada masyarakat
3. Melakukan berbagai analisis yang bermanfaat dalam *positioning* organisasi dalam percaturan memperebutkan kepercayaan pelanggan.

⁵⁵ A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta, UII Press, 2006, hlm. 61

⁵⁶ Sedarmayanti, *Good Governance, buku pertama*, 2003, hlm. 22

4. Mempersiapkan semua faktor penunjang yang diperlukan terutama dalam mencapai keberhasilan operasional organisasi.
5. Menciptakan sistem umpan balik untuk mengetahui efektivitas pencapaian implementasi perencanaan strategi.

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi

Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu kata “*autonomie*” dari *auto* berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Secara harfiah diartikan sebagai pemberian hak dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri kepada instansi, perusahaan dan daerah.⁵⁷ Makna dari otonomi adalah membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Seiring dengan perkembangannya, konsep dari otonomi daerah selain mengandung makna *zelfwetgeving* tersebut, juga mencakup konsep *zelfbestuur* yakni pemerintahannya sendiri.⁵⁸

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan mengenai otonomi bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

⁵⁷ Catur Wibowo BS, *Desentralisasi, Otonomi Daerah Dan Politik Lokal Di Indonesia*, Indocamp, Jakarta, 2018, hlm. 90

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusamedia, hlm. 83

Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi daerah yang membagi wewenang pemerintah pusat ke daerah. Pengertian lain dari otonomi daerah adalah pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik.⁵⁹ Otonomi daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dengan daerah. Pelaksanaan pembagian tersebut adalah daerah-daerah akan memiliki urusan pemerintahan yang baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁶⁰

Dua hal yang tercakup dalam otonomi secara prinsip yaitu hak dan wewenang untuk mengatur daerah dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam mengatur daerahnya, sementara daerah dalam arti *local state government* adalah pemerintah daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Daerah diharapkan dapat mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat tidak terlalu aktif mengatur daerah.⁶¹

Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Adanya pelaksanaan otonomi daerah untuk menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan

⁵⁹ Yusnani Hasyimzoem, *Loc Cit.*

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 84

⁶¹ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2015, hlm. 75

meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.⁶² Pengukuran keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik, lebih adil dalam memperoleh penghasilan/pendapatan, terlindungnya dari segala gangguan, dan terciptanya rasa aman serta lingkungan hidup yang lebih nyaman. Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan serta memberikan pelayanan kepada publik.⁶³

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup utama, yaitu politik, ekonomi, serta sosial dan budaya. Dalam bidang politik, otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami bahwa otonomi sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan yang berarti setiap kebijakan yang diambil harus jelas pihak yang memprakarsai kebijakan itu dengan tujuan biaya yang dipakai, pihak yang akan bertanggung jawab jika kebijakan

⁶² Prof. Dr. HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia : Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Press, 2005, hlm. 17

⁶³ *Ibid.* hlm. 58

tersebut gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administratif yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.⁶⁴

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pada pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.⁶⁵

Dalam bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan di sekitarnya.⁶⁶

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ *Ibid* hlm. 32-33

⁶⁶ *Ibid* hlm. 33

Pembangunan daerah otonomi sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai refleksi otonomi yang disampaikan kepada daerah. Hal itu sesuai dengan keinginan kuat daerah untuk memperoleh keleluasaan di dalam mengembangkan daerah sesuai dengan potensi yang ada. Pengembangan dengan memperhatikan dan mulai dari potensi riil di daerah akan memajukan daerah tersebut.

2. Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia

Penyelenggaraan otonomi daerah di negara kesatuan (*unitarisme*) diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Sedangkan di negara federal, otonomi sudah melekat di negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya diserahkan oleh negara bagian.⁶⁷

Di dalam perkembangan sejarah, secara konseptual dasar dari permasalahan otonomi daerah pernah ditetapkan dalam penjelasan GBHN ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973, tujuan pemberian otonomi kepada daerah dapat dirinci sebagai berikut :⁶⁸

1. Melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara.
2. Membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa, dan membina hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶⁷ *Ibid* hlm. 76

⁶⁸ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2018, hlm 76

3. Pelaksanaan otonomi daerah yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.
4. Meningkatkan secara bertahap kemampuan aparatur daerah, terutama aparatur Pemerintah Desa, dengan fasilitas dan sarana, sehingga benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien, dan bersih, penuh ketaatan dan kesetiaan pada Negara dan Pemerintah, mampu menjalankan tugas di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri pada kepentingan Negara dan Rakyat.

Perubahan politik di Indonesia benar-benar mengalami perubahan pasca kemerdekaan Indonesia. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menjelaskan bahwa Indonesia menganut sistem desentralistik. Dasar hukum inilah yang kemudian menjadi acuan dalam melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Implementasi dari otonomi daerah melalui dasar hukum ini di awal kemerdekaan mengalami berbagai kendala, terutama pergulatan mengenai makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, yang berhadapan dengan persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal.⁶⁹

Otonomi yang diselenggarakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu :⁷⁰

1. Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam
2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing memerlukan cara-cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.

⁶⁹ *Ibid*, hlm 77

⁷⁰ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2015, hlm. 73

3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara.
4. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki susunan pemerintahan yang demokratis. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokrasi tersebut.
5. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi, dan efektivitas tersebut dapat tercapai.

Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Daerah Otonom dibagi pada tiga pola daerah, yaitu provinsi, kabupaten dan kota. Selain sebagai daerah otonom, provinsi ditetapkan sebagai daerah administratif dalam rangka desentralisasi. Oleh karena itu, gubernur memiliki peranan ganda, yaitu gubernur sebagai kepala daerah, dan perangkat/wakil pemerintah pusat.⁷¹ Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 ayat (1) yakni :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.”

Hubungan antara daerah otonom dan pemerintah (pusat) merupakan hubungan antara organisasi, bukan hubungan intraorganisasi. Adapun hubungan antara daerah otonom merupakan hubungan yang setara, tidak bersifat hierarkis.⁷²

⁷¹ *Ibid* hlm 74

⁷² H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, hlm. 93

C. Kedudukan Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut dengan Gubernur dan Wakilnya disebut dengan Wakil Gubernur. Sementara pada tingkatan Kabupaten, jabatan Kepala Daerah disebut dengan Bupati dan wakilnya disebut dengan Wakil Bupati, pada daerah kota kepala daerah dijabat oleh Walikota beserta wakilnya yakni Wakil Walikota.

Keberadaan jabatan Kepala Daerah terdapat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi : “Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”.

Seseorang yang menduduki jabatan kepala daerah diharuskan untuk mengemban tugas daripada jabatan Kepala Daerah. Ada dua peran yang harus diemban oleh seorang kepala daerah. *Pertama*, seorang kepala daerah harus berperan sebagai kepala daerah otonom, yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. *Kedua*, kepala daerah khususnya untuk daerah provinsi, ia harus berperan selaku wakil pemerintah pusat di daerah, yang bertugas dan memiliki wewenang untuk mengawasi sekaligus melakukan pembinaan terhadap

penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten dan daerah kota.⁷³

Jika melihat dari hierarki kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia, Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) terdapat pada posisi kepemimpinan tingkat menengah. Dikatakan demikian karena di atas kepemimpinan Kepala Daerah ada kepemimpinan yang dijalankan oleh Presiden beserta pembantunya di tingkat pusat, dan di bawahnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh Camat dan Kepala Desa/Lurah.⁷⁴ Para pemimpin pemerintahan tersebut tentunya bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan dan tugas yang diembannya di setiap tingkatnya masing-masing.

Visi dan misi dari seorang Kepala Daerah pada kegiatan awalnya harus diketahui sebagai pandangan dan harapan yang dicita-citakan dan ingin diwujudkan dalam memimpin organisasi administrasi daerah, yakni

- 1) Pemerintahan yang berorientasi pada rakyat.
- 2) Peningkatan kesejahteraan masyarakat secara simultan.
- 3) Peningkatan pembangunan melalui pertumbuhan ekonomi daerah dan produksi serta pemerataan kesempatan kerja dan pendidikan.

⁷³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 128-129

⁷⁴ J. Kaloh, *Op. Cit*, hlm. 5

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 68

Kaitan erat visi seorang Kepala Daerah dengan *good governance* dan supremasi hukum adalah untuk membangun dukungan dari masyarakat luas. Di awal banyak Kepala Daerah yang memaparkan visi dan misinya untuk membangun ketertarikan masyarakat luas terhadap program kerjanya.

Sedangkan misi yang ingin diwujudkan Kepala Daerah selama masa kepemimpinannya adalah melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945, GBHN dan peraturan perundang-undangan lainnya dengan penekanan pada berbagai hal, yaitu :⁷⁶

- Bidang pemerintahan meliputi pengembangan mekanisme kerja yang didukung oleh seperangkat metode manajemen yang memadai, mengupayakan peningkatan kualitas aparatur pemerintah daerah, menekankan penyimpangan-penyimpangan dalam tubuh birokrasi, Pemerintah Daerah, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan disiplin kerja aparatur.
- Bidang pembangunan meliputi persiapan infrastruktur di daerah untuk pengembangan ekonomi masyarakat, menggali potensi daerah yang cepat dan memberi manfaat langsung bagi keuangan daerah
- Bidang kemasyarakatan mencakup peningkatan wawasan kebangsaan negara kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan toleransi antar umat beragama dan antarumat seagama, meredam munculnya konflik dan SARA, turut serta melestarikan budaya masyarakat dan menggerakkan partisipasi masyarakat.

2. Tugas Dan Kewenangan Kepala Daerah

Kedudukan dan keberadaan kepala daerah sepanjang sejarah sangat strategis. Sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, masa pendudukan

⁷⁶ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Op. Cit.* hlm. 68-69

Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru dan era reformasi dewasa ini kedudukan dan peran kepala daerah sangat penting dan menentukan. Kewenangan kepala daerah sepanjang sejarah juga selalu menggambarkan dua fungsi, yaitu sebagai alat pemerintahan pusat dan alat pemerintahan daerah.⁷⁷

Kepala daerah di Indonesia mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Luas dan strategisnya peran, tugas, fungsi dan tanggungjawab kepala daerah sangat dipengaruhi oleh kewenangan yang di desentralisasikan yaitu semakin otonom suatu daerah yang disertai oleh pemilihan secara demokratis, maka peran dan fungsi kepala daerah semakin luas dan strategis baik dalam berkeaktivitas, berinovasi maupun dalam menentukan kebijakan dan program pembangunan daerahnya. Implikasinya adalah demokrasi, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas mendorong terctanya kepala daerah sebagai pemimpin yang visioner dan mengaplikasikan kepemimpinan transformasional.⁷⁸

Kepala daerah dalam kekuasaannya menjalankan tugas dan fungsinya harus dapat pengakuan dari bawahan dan masyarakatnya dengan

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 204

⁷⁸ Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, 2019, Intrans, Malang, hlm. 77-78

kemampuannya dalam keterampilan atau kecakapan serta pengetahuan yang memadai. Kepala daerah haruslah tanggap (*responsive*) terhadap bergesernya peran pemerintah dari pelaksana menjadi peran mengarahkan (*steering*), dan pergeseran dari peran mengendalikan ke peran dan memberdayakan (*empowering*).⁷⁹

Berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi ikut ditentukan oleh kemampuan Kepala Daerah dalam membimbing, mengarahkan, dan mengendalikan kegiatan organisasi ke arah pencapaian tujuan. Demikian pentingnya peranan pemimpin dalam organisasi, sehingga dikatakan “kepemimpinan adalah sarana pencapaian tujuan” (Stogdill, 1974).⁸⁰

Untuk mencapai tujuan tersebut, tugas dan fungsi Kepala Daerah telah diatur dengan peraturan pelaksanaan, yang apabila diidentifikasi, terdapat 2 (dua) kriteria tugas dan kewajiban sebagai berikut :⁸¹

1. Tugas Administrasi/Manajerial

Tugas administrasi/manajerial adalah tugas yang dilakukan Kepala Daerah dalam merencanakan, mengorganisir, menggerakkan, mengarahkan dan mengendalikan, serta mengawasi jalannya organisasi ke arah pencapaian tujuan. Tugas tersebut meliputi koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, mengusahakan terus-menerus agar semua peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi pemerintahan serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu dan mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, serta melaksanakan segala tugas pemerintahan yang diberikan kepadanya (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Mengambil keputusan mengenai masalah yang berbeda-beda di lokasi yang berlainan, dengan kondisi yang beraneka ragam, memberikan penjelasan pada sidang DPRD, konsultasi dengan pimpinan, komisi-komisi, fraksi dan anggota-anggota DPRD, rapat

⁷⁹ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, hlm. 129

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 48

⁸¹ *Ibid*, hlm. 49

staf secara periodik/insidental, rapat koordinasi dan pertemuan konsultatif dengan unsur-unsur pimpinan daerah (Pamudji, 1985).

Adapun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan kewajiban sebagai Kepala Daerah, yaitu mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menghormati kedaulatan rakyat, menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama DPRD.

2. Tugas Manajer Publik

Sebagai manajer publik, Kepala Daerah mempunyai tugas menggerakkan partisipasi masyarakat, membimbing, dan membina kehidupan masyarakat sehingga masyarakat ikut serta secara aktif dalam pembangunan. Secara operasional tugas tersebut berbentuk pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan; serta menyelenggarakan pemerintahan umum (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974); setiap saat menerima tamu dari berbagai lapisan masyarakat, mengunjungi masyarakat daerah dalam wilayahnya, menjadi penasihat, pembina dan ketua kehormatan dari berbagai organisasi; menampung, menjelaskan masalah, pengaduan, dan sebagainya dari masyarakat (Pamudji, 1985). Sesepuh, pamong dan pengayom/pelindung warga masyarakat di daerahnya; menjaga keselarasan dan keseimbangan kepentingan antara seluruh lapisan masyarakat dan golongan di daerahnya (Ateng Syafrudin, 1994).

Dalam pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Daerah memaparkan bahwa tugas-tugas jabatan Kepala Daerah adalah :⁸²

- 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

⁸² Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016

- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- 5) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) Mengusulkan penagnagkatan wakil kepala daerah; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya tugas dari jabatan Kepala Daerah melahirkan Kewenangan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya selama masa jabatan diantaranya :⁸³

- 1) Mengajukan rancangan Perda;
- 2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 3) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
- 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jabatan Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas yang telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016 sebagai berikut :⁸⁴

- a. Membantu Kepala Daerah dalam
 - 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadikan kewenangan Daerah;
 - 2) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/walikota.
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;

⁸³ Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016

⁸⁴ Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016

- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya dalam bidang tertentu saja. Kewenangan merupakan bagian dari kumpulan wewenang (*rechtsbevoegdheden*).⁸⁵

Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Adapun wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁶

Adapun kewajiban yang harus ditaati oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemangku jabatan di tingkat daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya meliputi :⁸⁷

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

⁸⁵ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Yogyakarta, FH UII Press, 2011, hlm. 139

⁸⁶ Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo dan Imam Ropli, *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktik*, Depok, Rajawali Press, 2017, Hlm. 97-99

⁸⁷ Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalinkan hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pemilihan Kepala Daerah

1. Konsep Dan Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum di suatu negara adalah menentukan wakil rakyat yang akan menjabat di jabatan eksekutif maupun legislatif. Dalam hal ini terdapat berbagai sistem pemilihan umum yang diterapkan di negara-negara di dunia. Disisi lain, Pemilihan umum merupakan wujud dari kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpin dan wakilnya di pemerintahan. Landasan berpikirnya adalah menilai sistem pemilu dilihat dari kedudukan kepentingan rakyat itu sendiri. Cara pandang bagaimana rakyat sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat atau rakyat dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, sekaligus rakyat tidak berhak untuk mencalonkan dirinya sebagai wakil rakyat.⁸⁸

Penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden 2004 secara langsung telah mengilhami dilaksanakannya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada secara langsung pula. Hal ini didukung pula

⁸⁸ H. Bunyamin Alamsyah, *Pemilu dalam Tata Hukum Islam dan Implementasinya di Indonesia*, Ctk. Pertama, Basic Press, Bandung, 2010, hlm. 34

dengan semangat otonomi daerah yang digulirkan pada tahun 1999. Pelaksanaan pilkada secara langsung ini juga merupakan sebagai bentuk penerapan sistem Presidensialisme pada tingkat daerah. Oleh karena itu, sejak tahun 2005, telah diselenggarakan pilkada secara langsung baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.⁸⁹

Pemilu di Indonesia merupakan satu mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung. Pemilu bertujuan memilih orang atau partai politik untuk menduduki suatu jabatan di lembaga perwakilan rakyat atau lembaga eksekutif, seperti presiden dan wakil presiden, anggota MPR dan DPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD kabupaten, maupun pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁹⁰

Pilkada secara langsung membawa perubahan mendasar pada aspek administrasi pemerintahan dan lebih jauh juga pada aspek ketatanegaraan sebagai konsekuensi dari perubahan dalam sistem peralihan kekuasaan secara damai pada tingkat nasional yaitu dipilihnya presiden secara langsung oleh rakyat.⁹¹ Pilkada langsung merupakan suatu penerapan dari prinsip demokrasi yang diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Selaras dengan pendapat Robert Dahl, bahwa demokrasi lokal pada tingkat pemerintahan

⁸⁹ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 190

⁹⁰ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 40

⁹¹ Samsul Wahidin, *Op. Cit*, hlm. 159

kota dan kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.⁹²

Diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung tentunya tidak terlepas dari efek yang ditimbulkan baik dari segi positif diadakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung maupun dari sisi negatifnya yang efeknya bisa dirasakan oleh masyarakat. Dari berbagai pandangan dapat ditarik hipotesa bahwa Pemilihan kepala Daerah mempunyai sisi positif dan negatif. Segi Positif tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :⁹³

1. Melalui pilkada langsung diharapkan masyarakat pemilih dapat menentukan sendiri kepala daerahnya masing-masing, tanpa campur tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
2. Melalui pilkada langsung diharapkan bisa memotong kecenderungan menguatnya oligarki partai-partai dalam penentuan kepala daerah.
3. Melalui pilkada langsung diharapkan mengurangi fenomena politik uang (*money politics*) yang begitu marak dalam pilkada tidak langsung oleh para wakil rakyat di parlemen lokal.
4. Melalui pilkada langsung diharapkan dapat menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintah di tingkat lokal.
5. Melalui pilkada langsung diharapkan akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional, karena dengan pilkada langsung makin terbuka peluang munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari bawah dan/atau daerah.

Selain sisi positif Pilkada juga memiliki sisi negatif yang perlu dicari jalan keluarnya. Dalam Pilkada, gelanggang kompetitif dari dalam Parlemen pindah keluar parlemen. Sehingga perlu sistem pengendalian ekstra ketat agar tidak menimbulkan konflik keras di tengah-tengah

⁹² Affan Gaffar, Syaekani, Ryaan Rashid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 34

⁹³ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta, 2011, Hlm.

masyarakat (konflik horizontal) yang pada gilirannya dapat mengganggu keamanan lingkungan dan dapat membawa korban jiwa maupun harta benda.⁹⁴

2. Asas-Asas Pemilihan Kepala Daerah

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah baik daerah tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan Kota yaitu berupa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis berdasarkan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka. Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam asas-asas pilkada langsung, yaitu⁹⁵ :

1. Langsung
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
2. Umum
Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundangan berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.
3. Bebas
Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
4. Rahasia
Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apa pun. Pemilih

⁹⁴ *Ibid.* Hlm. 36

⁹⁵ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung : Filosofi, Sistem dan Problematika Penerapan Di Indonesia*, 2005, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hlm. 206

memberikan suaranya pada Surat Suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

5. Jujur

Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap penyelenggara pilkada, aparat pemerintah, calon/peserta pilkada, pengawas pilkada, pemantau pilkada, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Adil

Dalam penyelenggaraan pilkada, setiap pemilih dan calon/peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Asas-asas tersebut juga merupakan ketentuan Pemilu yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Pemilu juga diartikan sebagai mekanisme demokrasi modern, yakni wujud dari prinsip kedaulatan rakyat yang menempatkan manusia dalam derajat yang sama.⁹⁶

3. Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Pengisian Jabatan

Dalam ilmu hukum tata negara, pemilihan umum merupakan salah satu cara pengisian jabatan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam suatu negara demokratis. Dengan perkataan lain, objek kajian hukum tata negara sebagai hukum yang mengatur keorganisasian negara dan cara menjalankan pemerintahan, menurut *Maurice Duverger* di antaranya mencakup persoalan cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan, seperti sistem perwakilan di dalam negara, sistem pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintahan (*chief de l'Etat*) dan sebagainya.⁹⁷

⁹⁶ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Loc. Cit*

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 41

Pemilihan umum baik tingkat nasional maupun tingkat daerah merupakan salah satu legitimasi kekuasaan.⁹⁸ Maka pemilihan umum (*general election*) juga disebut bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*).⁹⁹

Tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum dapat dirumuskan empat macam yaitu :¹⁰⁰

- a. Untuk memungkinkan adanya suatu peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip-prinsip hak warga negara.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu tujuan dari desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah. Desentralisasi secara garis besar mencakup dua aspek, yaitu desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik. Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Berdasarkan perspektif administratif sesungguhnya kata lain dari dekonsentrasi. Dekonsentrasi sendiri menurut Parson, adalah *the sharing of power between members of*

⁹⁸ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 152

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 420

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 419

*the same ruling group having authority respectively in different areas of the state.*¹⁰¹

Dalam perspektif politik, Smith mendefinisikan desentralisasi adalah *the transfer of power, from level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of governments within a state, or offers within a large organization*. Dari dua rumusan desentralisasi tersebut terdapat dua makna yang berbeda. Perspektif desentralisasi politik memaknai desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan, *devolution of power*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara perspektif desentralisasi administrasi memaknai desentralisasi sebagai delegasi wewenang administrasi, *administrative authority*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹⁰²

Pengisian jabatan kepala daerah sejak awal kemerdekaan Republik Indonesia hingga kini selalu mengalami perubahan sesuai dengan dinamika perpolitikan yang selalu ada tarik menarik antara kepentingan elit politik dan kehendak publik, bahkan tarik menarik antara pusat dengan daerah.¹⁰³

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 menjelaskan bahwa kepala daerah dipilih oleh Dewan. Namun, keterangan rinci berkaitan dengan

¹⁰¹ Mustafa Luthfi, *Hukum Sengketa Pemilukada : Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, 2010, Hlm. 129-130

¹⁰² *Ibid.* Hlm. 130

¹⁰³ Sirajuddin, Anis Ibrahim dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 2016, Malang, Setara Press, Hlm. 137

mekanisme pengangkatan dan pemberhentian, dan pertanggungjawaban kepala daerah tidak mendapat keterangan yang memadai, termasuk dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.

Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota, yang kemudian dilakukan beberapa revisi sehingga lahir Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur hal yang sama dan menandai adanya Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) secara serentak.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung di daerah tingkat Provinsi maupun daerah tingkat Kabupaten/Kota merupakan penerapan dari Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Hal ini sejalan dengan peraturan tentang Pemilihan Kepala Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang digantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menafsirkan bahwa “Kepala Daerah dipilih secara demokratis” adalah dipilih langsung oleh rakyat.¹⁰⁴

¹⁰⁴ A. Muktie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu Dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 101-102

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah yang terdapat pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yaitu dengan melalui 2 (dua) tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.

Tahap pertama penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yaitu tahapan persiapan yang meliputi¹⁰⁵ :

- a. Perencanaan program dan anggaran;
- b. Penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
- c. Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
- d. Pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
- e. Pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
- f. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan; dan
- g. Penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih.

Setelah tahapan persiapan usai, tahap selanjutnya dalam rangkaian penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah adalah tahapan penyelenggaraan yang meliputi¹⁰⁶ :

- m. Pendaftaran bakal Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- n. Uji Publik;
- o. Pengumuman pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- p. Pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- q. Penelitian persyaratan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- r. Penetapan Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota;
- s. Pelaksanaan Kampanye;

¹⁰⁵ Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

¹⁰⁶ Pasal 5 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

- t. Pelaksanaan Pemungutan Suara;
- u. Penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
- v. Penetapan calon terpilih;
- w. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
- x. Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Peraturan mengenai Pemerintahan Daerah telah banyak mengalami perubahan dalam perjalanannya hingga kini. Pengaturan khusus mengenai Cuti di Luar Tanggungan Negara yang berlaku saat ini adalah Permendagri 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 Walikota Dan Wakil Walikota. Dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 terdapat pengaturan mengenai penunjukkan Pelaksana Tugas bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota yang berubah penamaannya menjadi Penjabat Sementara

Bersadarkan Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Cuti di Luar Tanggungan Negara adalah keadaan tidak masuk kerja bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota baik itu pada daerah yang sama atau berbeda dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

B. Pencalonan Kepala Daerah sebagai Petahana dalam Pemilihan Kepala Daerah

Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 41 P/HUM/2006 mengenai uji materiil (*judicial review*) yang diajukan terhadap Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005 merupakan awal permasalahan calon petahana/*Incumbent* yang mewajibkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang hendak maju untuk mengundurkan diri dari jabatannya. Namun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mewajibkan calon petahana untuk mengundurkan diri. Hasil uji materiil terhadap Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005 tersebut adalah majelis hakim mengabulkan permohonan sehingga calon *Incumbent* harus mengundurkan diri dari jabatan. Namun majelis hakim menghilangkan “di daerah lain”, sehingga semua *Incumbent* mengundurkan diri sejak mendaftarkan diri.¹⁰⁷

Putusan MA ini memberikan keadilan bagi semua calon untuk bertarung secara sportif dalam pemilihan kepala daerah tanpa menggunakan dan memanfaatkan fasilitas jabatan dan kewenangannya sebagai kepala daerah. Tujuan lainnya adalah mewujudkan netralitas dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah termasuk netralitas birokrasi dan netralitas Pegawai Negeri Sipil.¹⁰⁸

Adanya pengaturan untuk mengundurkan diri bagi calon petahana pada Pemilihan Kepala Daerah tersebut memunculkan terjadinya kekosongan

¹⁰⁷ J. Kaloh *Ibid*, hlm. 197-198

¹⁰⁸ *Ibid*. hlm. 200-201

pimpinan di daerah. Meskipun hanya sesaat karena hal tersebut berkaitan dengan pelayanan kepada publik. Ini merupakan persoalan baru karena pemerintah harus mengisi kekosongan jabatan tersebut dengan menunjuk pejabat sementara untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah/wakil kepala daerah yang maju dalam Pemilihan Kepala Daerah.¹⁰⁹

Seseorang yang menduduki jabatan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, Bupati dan/atau Wakil Bupati, Walikota dan/atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib cuti sementara dari jabatannya dalam pelaksanaan kampanye di daerahnya maupun di daerah lain. Pemberlakuan cuti tersebut karena mereka merupakan pejabat negara ketika pelaksanaan kampanye berlangsung juga tidak dapat menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya tersebut.¹¹⁰

Gubernur dan/atau wakil gubernur, bupati dan/atau wakil bupati, walikota dan/atau wakil walikota yang akan mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ketika melaksanakan kampanye di daerahnya maupun di daerah lain wajib cuti.¹¹¹ Cuti masa kampanye yang dimaksud merupakan bagian dari Cuti di Luar Tanggungan Negara sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016.

Pengajuan ijin cuti bagi kepala daerah dan wakilnya yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 yakni bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Samsul Wahidin, *Op. Cit.*, hlm. 218

¹¹¹ *Ibid.*, hlm 2018

bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri. Ijin cuti yang telah diberikan tersebut wajib diberitahukan oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dan panitia pengawas. Hal ini bertujuan untuk memberikan kekuatan terhadap mekanisme kontrol yang menjadi dasar kinerja baik KPU maupun Panwaslu yang senantiasa berkoordinasi dalam tugas pengawasannya sesuai dengan porsi dan kewenangan masing-masing.¹¹²

C. Kedudukan Pejabat Sementara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pejabat Sementara dapat disingkat Pjs. merupakan pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Pejabat Sementara ditunjuk oleh pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi negara, seperti kepala instansi pemerintahan.¹¹³

Mengutip dari Menteri Dalam Negeri¹¹⁴, Muhammad Tito Karnavian, bahwa Kepala Daerah yang mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah, maka Wakil Kepala Daerah akan menjadi Pelaksana Tugas (Plt.) Kepala Daerah, namun apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah masing-

¹¹² *Ibid*

¹¹³ <https://id.wikipedia.org/wiki/Pejabat> (diakses 10 Juli 2020 pukul 10.28 WIB)

¹¹⁴ <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/28627/kemendagri-siapkan-skema-plt-dan-pjs-dalam-pilkada-serentak-2020> (diakses Sabtu 1 Agustus 2020 pukul 14.21 WIB)

masing mencalonkan diri dalam Pemilihan Kepala Daerah maka diganti dengan Penjabat Sementara (Pjs).

Dasar hukum pengangkatan Pelaksana Tugas (Plt) tersebut mengacu pada Pasal 65 dan 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jabatan Plt selanjutnya akan dijabat oleh Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota apabila Gubernur, Bupati dan Walikota di suatu daerah sedang berhalangan sementara.

Berbeda dengan jabatan Plt, Penjabat Sementara (Pjs) dipilih jika pada saat pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana maju kembali dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) karena ada kewajiban untuk menjalani cuti masa kampanye yang termasuk dalam Cuti di Luar Tanggungan Negara sepanjang masa kampanye.

Penjabat Sementara yang selanjutnya disingkat Pjs. adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota Cuti di luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota.¹¹⁵

Penjelasan mengenai Jabatan Tinggi Madya dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang dapat mengisi jabatan Pejabat Sementara bagi Gubernur,

¹¹⁵ Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Pasal 1 ayat (6)

Bupati/Walikota mengacu pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparat Sipil Negara, yakni :

- a. Jabatan Pimpinan Tinggi Madya meliputi sekretaris jendral kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jendral kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jendral lembaga nonstruktural, direktur jendral, deputi, inspektur jendral, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
- b. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jendral, sekretaris inspektorat jendral, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat daerah, dan jabatan lain yang setara.

Dalam Pasal 131 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa batasan kesetaraan dalam jabatan pimpinan tinggi madya adalah jabatan eselon Ia dan eselon Ib dan jabatan Pimpinan Tinggi Pratama setara dengan jabatan eselon II.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 ayat (1) dan (2), bahwa :

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila :

- a. Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
- b. Merupakan pelaksanaan tugas rutin.

(2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari :

- a. Pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
- b. Pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Dalam menjalankan roda pemerintahan, wewenang plt dibatasi. Batas kewenangan plt berdasarkan Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga, atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu :

1. Melakukan mutasi pegawai;
2. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Keempat larangan tersebut dapat dikecualikan bila ada izin dari Menteri Dalam Negeri (Pasal 132 A) ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008). Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/970/SJ Tentang Penggantian Pejabat Oleh Pejabat (Pj), Pelaksana Tugas (Plt)/Pejabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah Pada Daerah Yang Penyelenggarakan Pilkada Serentak, ditegaskan bahwa bagi Kabupaten/Kota yang melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak, maka Pejabat yang ditetapkan sebagai Pj/Plt/Pjs tidak

diperkenankan melakukan mutasi jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.¹¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 ayat (7) bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran. Penjelasan Pasal 14 ayat (7) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah.

Tugas dan wewenang dari Pejabat Sementara (Pjs.) yang dilimpahkan dari Kepala Daerah definitif baik Pjs Gubernur, pjs Bupati, dan Pjs Walikota yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 atas perubahan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yakni :

- f. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-

¹¹⁶ <https://setkab.go.id/surat-edaran-mendagri-pltpjs-kepala-daerah-dilarang-lakukan-mutasi-jabatan/> (diakses 27 Agustus 2020 pukul 14.23)

undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

- g. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- h. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
- i. Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
- j. Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Selama Pejabat Sementara (PJS) melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, Pjs. Gubernur, Pjs Bupati, dan Pjs. Walikota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.¹¹⁷

D. Kepemimpinan Dalam Islam

1. Negara Dan Islam

Negara dengan kekuasaan yang melekat didalamnya berarti memiliki kemampuan, kekuatan, dan kewenangan untuk memengaruhi bahkan memaksa warga negara untuk patuh. Kekuasaan yang melekat pada negara ini selanjutnya dijalankan oleh pemerintah. Untuk saat ini kehadiran negara dan pemerintah dalam kehidupan umat manusia agaknya merupakan sesuatu yang tidak terelakkan, karena setiap manusia baik langsung maupun tidak langsung, suka ataupun tidak suka, sedikit banyak akan bersentuhan dengan negara dan pemerintah. Lebih-lebih untuk model negara yang muncul pasca perang dunia kedua, yaitu model negara kesejahteraan (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*)

¹¹⁷ Pasal 9 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

dengan karakteristik utama intervensi pemerintah dalam kehidupan warganya (*staatsbemoienis*)¹¹⁸

Para tokoh pemikir politik Islam berpendapat bahwa terdapat perbedaan persepsi mengenai hubungan antara agama dengan negara. *Kelompok Pertama* berpendapat bahwa negara adalah lembaga keagamaan dan sekaligus lembaga politik. Maka dari itu kepala negara adalah pemegang kekuasaan agama dan kekuasaan politik. *Kelompok kedua* mengatakan bahwa negara adalah lembaga keagamaan tapi mempunyai fungsi politik. Karena itu kepala negara mempunyai kekuasaan agama yang berdimensi politik. *Kelompok ketiga* menyatakan bahwa negara adalah lembaga politik yang sama sekali terpisah dari agama. Kepala negara karenanya, hanya mempunyai kekuasaan politik atau penguasa duniawi saja.¹¹⁹

Pemahaman dan penafsiran terhadap ajaran Islam dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan juga terdapat tiga golongan. *Golongan Pertama* menyatakan dalam Islam terdapat sistem politik dan pemerintahan, karena Islam adalah agama yang paripurna. *Golongan Kedua* mengatakan di dalam Islam tidak ada sistem politik dan pemerintahan. Tetapi mengandung ajaran-ajaran dasar tentang kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sedangkan *Golongan Ketiga* berpendapat Islam sama sekali tidak terkait dengan politik dan pemerintahan. Ajaran agama hanya berkisar tentang tauhid

¹¹⁸ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 5

¹¹⁹ Muntoha, *Fiqh Siyasah* hlm 54

serta pembinaan akhlak dan moral manusia dalam berbagai aspek kehidupan.¹²⁰

2. Pengertian Pemimpin Dalam Islam

Secara etimologi kepemimpinan berarti Khilafah, Imamah, Imaroh, yang mempunyai makna daya memimpin atau kualitas seorang pemimpin atau tindakan dalam memimpin. Sedangkan secara terminologinya adalah suatu kemampuan untuk mengajak orang lain agar mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, kepemimpinan adalah upaya untuk mentransformasikan semua potensi yang terpendam menjadi kenyataan. Tugas dan tanggung jawab seorang pemimpin adalah menggerakkan dan mengarahkan, menuntun, memberi motivasi serta mendorong orang yang dipimpin untuk berbuat sesuatu guna mencapai tujuan.¹²¹

Dalam Surah An-Nisaa' ayat 59, Allah berfirman :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩ -

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur’an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada

¹²⁰ Ibid

¹²¹ Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dalam Perspektif Syariah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017, hlm. 116

Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (Q.S. An-Nisaa’ : 59).

Kata *ulil amri* atau pejabat dalam ayat tersebut adalah seseorang diantara umat manusia yang mendapat amanah untuk memimpin umatnya (orang-orang yang dipimpinnya). Keberhasilan seseorang dalam memimpin tidak saja ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepemimpinannya, namun dengan pengaruh baik kepada yang dipimpinnya untuk mencapai kemaslahatan bersama.

3. Kriteria Pemimpin Dalam Islam

Sifat-sifat pemimpin yang mengacu pada sifat Rasulullah SAW antara lain
:¹²²

1. Mencintai Kebenaran

Akhlak seorang pemimpin yang istikomah berpijak di atas kebenaran Islam akan membuatnya dihormati dan dipatuhi di samping pada akhirnya dia akan memetik kebahagiaan sebagaimana janji Allah untuk memebrikan kemuliaan di sisi-Nya bagi pemimpin-pemimpin yang memimpin dengan dan untuk kebenaran. Seorang pemimpin yang mencintai kebenaran tidak akan merasa gentar dalam menegakkan hukum-hukum Allah, karena berpegang teguh pada ketetapan Allah SWT.¹²³ Dengan kata lain dari mencintai kebenaran adalah *Shiddiq*. Rasulullah

¹²² Tim DPPAI, *Menjadi Pemimpin Muslim Sejati*, Yogyakarta, DPPAI UII, 2013, hlm. 35

¹²³ Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpinan Islam*, Ctk. Ketiga, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 39

SAW mencintai dan berpihak pada kebenaran yang datang dari Allah SWT sehingga seluruh pikiran, sikap dan emosi yang ditampilkan dalam perilaku, ucapan (sabda) dan diamna merupakan sesuatu yang pasti benar.¹²⁴

2. Menjaga Amanah Dan Kepercayaan

Seseorang yang menerima kepemimpinan atau diangkat menjadi seorang pemimpin, maka orang tersebut berkedudukan sebagai wakil manusia yang menerima amanah untuk mengendalikan dan melayani kepentingan orang banyak dan di sisi lain menjalankan amanah Allah. Dalam hal ini, seorang pemimpin memiliki dua amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada kedua pihak yakni ummat dan Allah.¹²⁵ Oleh karena itu, seorang pemimpin harus benar-benar menjaga amanah serta tidak menyelewengkan amanah untuk kepentingan diri sendiri.¹²⁶ Seorang pemimpin haruslah dapat dipercaya dan mampu menjalankan tugas yang menjadi tanggung-jawabnya dengan sebaik-baiknya. Amanah juga berarti kemampuan merahasiakan sesuatu yang sepatutnya dirahasiakan dan sebaliknya kemampuan menyampaikan sesuatu yang seharusnya disampaikan.¹²⁷ Amanah dalam Al-Qur'an disebutkan dalam surah An-Nisaa' ayat 58 :

¹²⁴ Tim DPPAI, *Loc. Cit.*

¹²⁵ Ridwan HR, hlm. 4

¹²⁶ Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpinan... Op. Cit.*, Hlm. 42

¹²⁷ Tim DPPAI *Loc. Cit.*

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا - ٥٨ ﴾

“*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.*” (QS 4 : 58)

3. Penyampaian

Tabligh memiliki arti menyampaikan, sifat ini menunjukkan kemampuan menyampaikan atau mendakwahkan wahyu Allah SWT sehingga jelas dan dapat dimengerti.¹²⁸ Namun wahyu ini tidak hanya disampaikan kepada paar umatnya, melainkan juga dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan. Dalam kepemimpinan, *tabligh* tidak hanya memiliki arti sebagai mampu menyampaikan informasi, namun juga harus menunjukkan tindakan yang dilakukan sehari-hari dan kemampuan baik dalam berorganisasi

4. Pemimpin yang cerdas

Fathanah mempunyai arti cerdas. Kecerdasan dianugerahkan kepada Rasulullah SWT karena beliau mendapatkan kepercayaan dari Allah SWT untuk memimpin ummat. Sifat ini yang diharapkan ada dan

¹²⁸ *Ibid.*

diteladani oleh para pemimpin dalam menjalankan tugasnya.¹²⁹ Seorang pemimpin haruslah orang-orang yang berilmu, berakal sehat, memiliki kecerdasan, kearifan, kemampuan fisik dan mental untuk mengendalikan kepemimpinan dan tanggungjawab.¹³⁰ Dalam Q.S An-Nisaa' ayat 83 menjelaskan tentang hal tersebut :

“Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka (langsung) menyiarkannya. (Padahal) apabila mereka menyebarkan kepada Rasul dan Ulil Amri di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya (secara resmi) dari mereka (Rasul dan Ulil Amri). Sekiranya bukan karena karunia dan rahmat Allah kepadamu, tentulah kamu mengikuti setah, kecuali sebagian kecil saja (di antara kamu).” (QS 4 : 83)

Dengan 4 sifat kepemimpinan Rasulullah SAW tersebut, maka hendaknya seorang pemimpin meneladani sifat-sifat kepemimpinan tersebut dengan harapan untuk mencapai kemaslahatan bersama, tidak hanya hubungan pemimpin yang memimpin rakyatnya saja, melainkan juga hubungan pemimpin dengan Rabb-nya karena pertanggungjawaban tidak hanya pada jabatan di dunia saja, namun juga pertanggungjawaban di akhirat kepada Allah SWT.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala... Op. Cit.* hlm. 119

BAB IV

Kajian Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Kabupaten Magelang Tahun 2018

A. Deskripsi Data

1. Gambaran Umum Kabupaten Magelang

Kabupaten Magelang ditinjau secara geografis terletak pada posisi 110001'51" dan 110026'58" Bujur Timur dan antara 7019'13" dan 7042'16" Lintang Selatan. Luas Kabupaten Magelang adalah 1.085,73 km² atau sekitar 3,34 persen dari luas Provinsi Jawa Tengah. Secara administratif, Kabupaten Magelang dibagi menjadi 21 kecamatan dan terdiri dari 372 desa/kelurahan dengan luas wilayah Kabupaten Magelang yakni 1.085,73 km² atau sekitar 3,34 persen dari luas Provinsi Jawa Tengah¹³¹

Tabel Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Magelang

No	Kecamatan	Km ²	Presentase Wilayah (%)	Jarak dari Ibukota Kabupaten (km)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (km ²)
1.	Salaman	68,87	6,34	15	70.497	1.024
2.	Borobudur	54,55	5,02	4	59.039	1.082
3.	Ngluwar	22,44	2,07	22	31.371	1.398
4.	Salam	31,63	2,91	19	47.513	1.502
5.	Srumbung	53,18	4,90	19	49.080	932
6.	Dukun	53,40	4,92	21	46.018	862
7.	Muntilan	28,61	2,64	17	80.161	2.802

¹³¹ Gambaran Umum Kondisi Daerah dalam <https://www.magelangkab.go.id/images/dokumen/gambaran.pdf>

8.	Mungkid	37,40	3,44	7	75.076	2.007
9.	Sawangan	72,37	6,67	15	57.602	796
10.	Candimulyo	46,95	4,32	17	48.840	1.040
11.	Mertoyudan	45,35	4,18	6	115.670	2.551
12.	Tempuran	49,04	4,52	8	49.834	1.016
13.	Kajoran	83,41	7,68	31	53.285	639
14.	Kaliangkrik	57,34	5,28	34	55.658	971
15.	Bandongan	45,79	4,22	20	58.002	1.267
16.	Windusari	61,65	6,68	25	50.351	817
17.	Secang	47,34	4,36	22	82.565	1.744
18.	Tegalrejo	35,89	3,31	22	57.907	1.613
19.	Pakis	69,56	6,41	29	54.443	783
20.	Grabag	77,16	7,11	33	86.526	1.121
21.	Ngablak	43,80	4,03	37	38.958	889
	TOTAL	1.085,73	100.00		1.268.396	

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Magelang

Secara Topografi, wilayah Kabupaten Magelang merupakan dataran tinggi yang berbentuk 'basin' (cekungan) dengan dikelilingi gunung-gunung (Merapi, Merbabu, Andong, Telomoyo, Sumbing) dan pegunungan Menoreh. Terdapat sungai besar yang mengalir di wilayah Kabupaten Magelang yaitu Sungai Progo dan Sungai Elo beserta dengan cabang anak sungai yang bermata air di lereng-lereng gunung tersebut.

Di wilayah Kabupaten Magelang terdapat daerah yang cukup rawan terjadi bencana. Hal ini disebabkan letak Kabupaten Magelang yang dikelilingi beberapa gunung dan perbukitan dimana terdapat 1 gunung yang masih aktif seperti Merapi yang memiliki siklus 5 tahun mengeluarkan lava. Akibatnya terdapat beberapa desa yang berada di 3 (tiga) kecamatan yang termasuk dalam daerah rawan bencana Gunung Merapi di Kabupaten Magelang yakni : Kecamatan Sawangan,

Kecamatan Dukun, dan Kecamatan Srumbung.¹³² Selain adanya potensi bencana gunung berapi, Kabupaten Magelang mempunyai wilayah yang terdapat kawasan rawan bencana gerakan tanah yang termasuk dalam golongan zona kerawanan tinggi di sebagian wilayah di Kecamatan Kaliangkrik, Windusari, Pakis, Borobudur, Bandongan dan Kajoran.

2. Gambaran umum Pemerintahan Kabupaten Magelang

Visi dan Misi Kabupaten Magelang

- Visi Kabupaten Magelang

“Terwujudnya Kabupaten Magelang Yang Semakin Semanah (Sejahtera, Maju Dan Amanah).”

- Misi yang akan dijalankan yakni¹³³ :

1. *Mewujudkan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kehidupan beragama.*
2. *Membangun perekonomian daerah berbasis potensi lokal yang berdaya saing.*
3. *Meningkatkan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang berkelanjutan dan ramah lingkungan.*
4. *Memfaatkan dan mengelola sumber daya alam berbasis kelestarian lingkungan hidup.*
5. *Meningkatkan kualitas penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.*

¹³²

<http://ppsp.nawasis.info/dokumen/perencanaan/sanitasi/pokja/bp/kab.magelang/BAB%252011%2520Profil%2520Kab%2520Magelang%2520.pdf> (diakses 24 Agustus 2020 pukul 15.33 WIB)

¹³³ RPJMD 2014-2019 Kabupaten Magelang

6. *Meningkatkan keamanan dan ketentraman masyarakat.*

3. Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018

Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018 merupakan kontestasi politik untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati dalam masa jabatan 2018-2023. Terdapat 2 (dua) pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Magelang yang keduanya merupakan Bupati dan Wakil Bupati yang saat itu menjabat. Keduanya mencalonkan diri sebagai Bupati Magelang pada Pemilihan Bupati Magelang Tahun 2018. Pasangan nomor urut 1 adalah Zaenal Arifin, S.IP dengan Edi Cahyana, SE. dan pasangan nomor urut 2 yakni H.M. Zaenal Arifin, SH dengan Rohadi Pratoto, SH., M.Si. Hasil dari Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018 dimenangkan oleh petahana/*Incumbent* yaitu pasangan nomor urut 1, Zaenal Arifin, S.IP dan Edi Cahyana, SE, dengan perolehan suara 392.789 (55,59%) sedangkan pasangan nomor urut 2 yang merupakan Wakil Bupati Magelang yang menjadi calon Bupati Magelang yakni H.M. Zaenal Arifin, SH berpasangan dengan H. Rohadi Pratoto, SH, M.Si. memperoleh suara 313.746 (44,41%).¹³⁴

Zaenal Arifin, S.IP yang menjabat sebagai Bupati Magelang dengan masa jabatan tahun 2014-2019 yang pengangkatannya disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.33-263 Tahun 2014 tertanggal 23 Januari 2014 dan H.M. Zaenal Arifin, SH yang menjabat sebagai Wakil Bupati Magelang masa jabatan 2014-2019 dengan pengesahan berdasarkan

¹³⁴ Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang Nomor : 82/PL.03.7-Kpt/3308/KPU-Kab/VII/2018 Tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Terpilih Dalam Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Magelang Tahun 2018

Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 132.33-264 tertanggal 23 Januari 2014, keduanya berakhir masa jabatannya pada tanggal 29 Januari 2019.

Adanya pencalonan kembali Bupati Magelang periode 2014-2019, Zaenal Arifin, S.IP dan Wakil Bupati Magelang periode 2014-2019, H.M Zaenal Arifin, SH sebagai Bupati Magelang pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018 mengharuskan keduanya untuk melakukan cuti masa kampanye yang termasuk dalam Cuti di Luar Tanggungan Negara sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan menteri Dalam Negeri (Permendagri) 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 Walikota Dan Wakil Walikota.

Pada BAB ini akan membahas mengenai hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait dengan pengisian jabatan Bupati Magelang oleh Penjabat Sementara (Pjs) Bupati Magelang, batasan kewenangan Penjabat Sementara Bupati Magelang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya serta pertanggungjawaban dari jabatan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang selama masa jabatannya pada tahun 2018.

B. Pengisian Jabatan Bupati Kabupaten Magelang oleh Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2018

Pencalonan kembali Bupati dan Wakil Bupati Magelang periode 2014-2019 pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018 tersebut mewajibkan Bupati sebagai petahana dan Wakil Bupati harus menjalani cuti masa kampanye yang termasuk dalam cuti di luar tanggungan negara mengikuti ketentuan yang terdapat dalam Permendagri 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 Walikota Dan Wakil Walikota. Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Magelang menjalani cuti masa kampanye menjelang Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018 mulai pada tanggal 15 Februari 2018 sampai dengan 23 Juni 2018. Hal ini berdasarkan pada Surat Gubernur Jawa Tengah Nomor 273/0001070 tanggal 29 Januari 2018 atas nama Zaenal Arifin S.IP sebagai Bupati Magelang, dan Nomor 273/0001071 tanggal 29 Januari 2018 atas nama H.M Zaenal Arifin,SH sebagai Wakil Bupati Kabupaten Magelang dengan perihal yang sama yakni Cuti di Luar Tanggungan Negara Untuk Melaksanakan Kampanye bagi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Magelang Tahun 2018.

Berlakunya masa Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Magelang tersebut, menyebabkan adanya kekosongan jabatan kepala daerah, maka ditunjuklah Pejabat Sementara (Pjs.)

Bupati Magelang untuk menggantikan tugas daripada Bupati dan Wakil Bupati Magelang pada saat itu.

Terkait dengan penyebutan Pelaksana Tugas (Plt.) yang sebelumnya terdapat dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 berubah menjadi Penjabat Sementara (Pjs.) berdasarkan Pasal 11A Permendagri 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. Dalam Permendagri 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 disebutkan bahwa semua ketentuan mengenai pelaksana tugas dalam peraturan menteri Dalam negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota harus dibaca dan dimaknai sebagai Pjs. atau Penjabat Sementara.

Perihal tugas dan kewenangan dari Penjabat Sementara (Pjs.) merupakan pelimpahan semua tugas dan kewenangan yang diemban oleh Bupati dan Wakil Bupati definitif untuk dilanjutkan sementara oleh Pjs. Bupati sebagai pimpinan pemerintahan di tingkat Kabupaten selama periode jabatan Pjs. Tugas-tugas yang dilimpahkan kepada Pejabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang tersebut meliputi tugas dalam bidang pemerintahan, bidang

pembangunan dan bidang kemasyarakatan, sehingga ada kebijakan yang bisa diambil oleh ataupun meneruskan kebijakan yang belum selesai oleh Bupati definitif.¹³⁵

Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur, dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menetapkan bahwa Pemberian Cuti di Luar Tanggungan Negara 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. Gubernur memberikan Cuti di Luar Tanggungan Negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Cuti yang diberikan kepada Bupati dan Wakil Bupati Magelang merupakan izin yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Jawa Tengah atas nama Menteri, melalui surat Gubernur Jawa Tengah Nomor 273/0001070 dan Nomor 273/0001071 masing-masing tanggal 29 Januari 2018 yang disahkan oleh Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo menyatakan bahwa Zaenal Arifin, S.IP dan H.M. Zaenal Arifin, SH., selaku Bupati dan Wakil Bupati telah diberikan izin untuk menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara selama masa kampanye Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018. Cuti di Luar Tanggungan Negara yang diberikan untuk menjalani cuti masa

¹³⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang dan Bapak Soleh Staf Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Magelang, pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

kampanye berlaku sejak tanggal 15 Februari 2018 sampai dengan 23 Juni 2018.

Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut yaitu pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.¹³⁶

Izin yang diberikan kepada Bupati dan Wakil Bupati Magelang untuk menjalani cuti masa kampanye yang merupakan Cuti Di Luar Tanggungan Negara tersebut adalah bentuk dari Asas Dekonsentrasi¹³⁷ yaitu pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya. Penugasan Menteri kepada Gubernur tersebut merupakan bagian dari pendelegasian dalam asas dekonsentrasi karena berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat yakni Menteri kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan daerah (Gubernur).

Pemilihan Kepala Daerah serentak merupakan salah satu bentuk konsolidasi demokrasi dan politik dalam membangun bangsa. Dengan tingkat kontestasi yang tinggi bisa menyebabkan semimpin daerah baik itu gubernur,

¹³⁶ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan ... Op. Cit.*, hlm. 51

¹³⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2005, hlm.

wakil gubernur, bupati dan wakil bupati maupun walikota dan wakilnya mencalonkan diri kembali di periode berikutnya. Ketika terjadi pencalonan yang bersamaan maka akan terjadi kekosongan jabatan definitif. Oleh karenanya itu bisa menimbulkan permasalahan bagi daerah yang masa periode kepala daerahnya akan selesai, sehingga disini perlu diisi oleh seorang pejabat sebagai ganti kepala daerah yang akan dipilih secara serentak secara definitif.¹³⁸

Untuk menghindari adanya kekosongan pimpinan pemerintahan di Kabupaten Magelang ketika Bupati dan Wakil Bupati definitif menjalani cuti masa kampanye, maka Gubernur Jawa Tengah dengan surat Nomor 131/0001085 tertanggal 31 Januari 2018 Perihal Usulan Calon Penjabat Sementara (Pjs) Bupati dan Walikota di daerah Provinsi Jawa Tengah mengusulkan antara lain sebagai Pjs Bupati Magelang adalah Sdr. Drs. Tavip Supriyanto, M.Si. yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Biro Administrasi Pembangunan Daerah Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah.

Dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3), ketentuan mengenai Calon Penjabat Sementara Kepala Daerah di tiap tingkatan daerah berbeda, yakni :

- Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi.

¹³⁸ Sodikin, *Hukum Pemilu : Pemilu Sebagai Praktik Ketatanegaraan*, Bekasi, Gramata Publishing, hlm. 21

- Penjabat Sementara Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri

Pengertian mengenai jabatan tinggi madya dan jabatan tinggi pratama tersebut dapat mengacu pada Penjelasan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yakni :

- a. Jabatan Pimpinan Tinggi Madya meliputi sekretaris jendral kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jendral kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jendral lembaga nonstruktural, direktur jendral, deputi, inspektur jendral, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
- b. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jendral, sekretaris inspektorat jendral, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat daerah, dan jabatan lain yang setara.

Dari Usulan Calon Penjabat Sementara (Pjs) yang diajukan oleh Gubernur Jawa Tengah, maka Menteri Dalam Negeri perlu menetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Penunjukan Penjabat Sementara Bupati Magelang. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.33-251 Tahun 2018 tentang Penunjukan Penjabat Sementara Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah merupakan ketetapan yang selanjutnya sebagai dasar dari Pejabat Sementara (Pjs) Bupati Magelang untuk menjalankan tugasnya sebagai Pjs Bupati Magelang.

Pengukuhan Drs. Tavip Supriyanto, M.Si. sebagai Penjabat Sementara Bupati Magelang dilaksanakan di Gedung Grahadika Bhakti Praja Jalan Pahlawan Nomor 9 Semarang pada hari Rabu, 14 Februari 2018 bersamaan

dengan pengukuhan 4 (empat) Penjabat Sementara Bupati di lingkup Jawa Tengah yaitu Pjs. Bupati Temanggung, Pjs. Bupati Tegal, Pjs. Bupati Karanganyar dan Pjs. Walikota Tegal. Masa jabatan kelima Penjabat Sementara Bupati dan Walikota tersebut selama empat bulan dari tanggal 15 Februari hingga 23 Juni 2018.¹³⁹

C. Batasan Kewenangan Jabatan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2018

Penunjukkan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang bertujuan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati Magelang karena Bupati dan Wakil Bupati Magelang harus menjalani cuti masa kampanye yang menjadi bagian dari Cuti di Luar Tanggungan Negara. Tugas dan wewenang dari Bupati definitif dilimpahkan seutuhnya kepada Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang untuk melanjutkan estafet pemerintahan selama kurang lebih 4 (empat) bulan masa jabatan Pjs. terhitung sejak tanggal 15 Februari sampai dengan 23 Juni 2018.¹⁴⁰

Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Kabupaten Magelang Tahun 2018 dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) 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

¹³⁹ <https://jatengprov.go.id/publik/penjabat-bupati-wali-kota-diminta-cintai-rakyat-dan-negara/>, diakses pada tanggal 27 April 2020 pukul 13.23 WIB

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Walikota; yaitu meliputi :

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang definitif, serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
4. Melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dan dapat menandatangani peraturan daerah setelah mendapat persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri;

Terkait dengan kewenangan jabatan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati yang tertera pada Permendagri 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, Penjabat Sementara Bupati Kabupaten Magelang, Drs. Tavip Supriyanto, M.Si. pada masa jabatannya selama kurang lebih 4 (empat) bulan, telah melaksanakan tugas-tugasnya di Bidang Pemerintahan dalam kewenangannya di bidang otonomi daerah dan pemerintahan umum yakni (1) Monitoring wilayah dalam rangka penegasan batas daerah; (2) Melaksanakan rangkaian tahapan pembakuan nama rupa

bumi dalam rangka memenuhi kebijakan satu peta pemerintah pusat; (3) Melaksanakan koordinasi dengan KPU, Bawaslu, TNI, Polri, beserta unsur pendukung Pilkada. (4) Melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan bersama Forkopimda/Forkopimcam dan unsur terkait secara rutin setiap bulan. (5) Menghadiri rapat/sidang di DPRD Kabupaten Magelang. (6) Melaksanakan tugas-tugas seremonial seperti apel, upacara bendera, pembekalan, sosialisasi, seminar, pembukaan diklat, menerima audiensi, dan lain sebagainya.

Kewenangan Pjs. Bupati Magelang lainnya dalam tugasnya di Bidang Pemerintahan yang juga menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD yakni menandatangani dan mengeluarkan sejumlah produk hukum daerah yang diantaranya : 4 Peraturan Daerah, 5 Peraturan Bupati, dan 108 Keputusan Bupati. Hal ini tertera dalam Laporan Pelaksanaan Tugas Penjabat Sementara Bupati Magelang. Berikut ini merupakan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati yang telah ditandatangani oleh Penjabat Sementara Bupati Magelang dalam masa jabatannya selama 4 (empat) bulan meliputi :¹⁴¹

- a. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah;

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

- b. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu;
- c. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Magelang pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah;
- d. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- e. Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Magelang Nomor 41 Tahun 2017 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018;
- f. Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2019;
- g. Peraturan Bupati Nomor 14 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Magelang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pelayanan Kesehatan pada Badan Layanan Umum Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang
- h. Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2018 tentang Hari Bebas Kendaraan Bermotor (*Car Free Day*)

- i. Peraturan Bupati Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Magelang Nomor 3 Tahun 2013 tentang Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Gemilang.

Selain mengeluarkan produk hukum dan menandatangani, Penjabat Sementara Bupati Magelang selaku pembina Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga menjalankan kewenangannya untuk menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil terkait adanya Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018. Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Magelang per Juni tahun 2018 berjumlah 8.940 orang, sebanyak 83% (7.478 orang) diantaranya memiliki hak pilih dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Magelang Tahun 2018. Dalam pelaksanaannya, Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang telah melakukan beberapa hal untuk melaksanakan netralitas PNS dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018 antara lain :¹⁴²

- Sosialisasi penguatan kode etik ASN dengan batasan yang jelas dan tegas, serta jaminan perlindungan dalam menjaga kenetralitas ASN. Kegiatan ini dilakukan di berbagai kesempatan baik pada upacara, apel pagi, rapat dan acara-acara informal bersama ASN;
- Memasang iklan layanan masyarakat berupa himbauan netralitas ASN melalui papan-papan baliho di ruang publik/tempat-tempat strategis.
- Meningkatkan partisipasi ASN dan masyarakat pada umumnya untuk memberikan hak pilihnya dalam Pilkada 2018, salah satunya berupa

¹⁴² Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

himbauan/ajakan untuk memilih yang disiarkan melalui Radio Gemilang.

Menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil merupakan kepatuhan terhadap asas Netralitas yang terdapat dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan peraturan-peraturan turunannya. Selama proses penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Magelang Tahun 2018, Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Magelang melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing secara profesional. Bahkan PNS yang bertugas di wilayah yang terlibat aktif dalam fasilitasi proses penyelenggaraan pilkada di tingkat kecamatan/desa yang notabene sangat dekat dengan masyarakat dan berpeluang memberikan pengaruh-pengaruh politikpun tidak dilakukannya. Hal ini membuktikan bahwa nilai-nilai integritas, netralitas, dan profesionalisme masih ada dalam diri PNS Kabupaten Magelang. Sehingga hal ini sekaligus membuktikan bahwa sikap profesionalisme PNS di level daerah merupakan salah satu faktor penentu dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dengan harapan dapat menciptakan sebuah energi untuk mendorong pemerintah di atasnya untuk menjadi lebih baik lagi.

Secara teoretis *Good Governance* bermakna pengelolaan kekuasaan yang didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijaksanaan secara transparan, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat.¹⁴³ *Good Governance* merupakan prasyarat disetiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan cita-cita bangsa dan negara. Perlu adanya pemimpin yang mengawal proses penyelenggaraan pemerintahan agar tidak terjadi kekosongan

¹⁴³ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, hlm. 172

kekuasaan. Langkah yang dapat diambil adalah adanya kebijakan dalam berbagai program dan kegiatan yang telah direncanakan tetap dapat terlaksana dan dipertanggungjawabkan secara jelas, tepat sasaran dan terlegitimasi.

Pejabat Sementara (Pjs.) Bupati sebagai pengganti sementara dari Bupati definitif juga harus mempunyai langkah-langkah untuk mewujudkan *Good Governance* di daerahnya. Hal itu dilaksanakan oleh Pjs. Bupati Magelang dengan membuat berbagai kebijakan strategis dan inovasi dalam menjalankan tugasnya diantaranya :¹⁴⁴

1. Membuat kebijakan *Car Free Day* (Hari Bebas Kendaraan Bermotor), Kegiatan ini bertujuan untuk memberikan ruang publik kepada masyarakat untuk saling berinteraksi satu sama lain. Selain itu juga diharapkan ke depan dapat menumbuhkan ekonomi kecil masyarakat. Kegiatan ini diakomodir melalui Peraturan Bupati Magelang nomor 15 Tahun 2018
2. Membuat kebijakan 5 hari kerja di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Magelang. Hal ini dilakukan dalam rangka peningkatan kinerja dan produktivitas ASN serta efektivitas dan efisiensi sumber daya kantor.
3. Melaksanakan pelantikan dan pengambilan sumpah Pegawai Negeri Sipil untuk diangkat dalam jabatan fungsional baik melalui pengangkatan pertama, penyesuaian, maupun pengangkatan dalam jabatan ahli dokter utama. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk

¹⁴⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang dan Bapak Soleh Staf Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Magelang, pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien, serta sebagai langkah penyegaran dan pemenuhan PNS Kabupaten Magelang yang kompeten, produktif dan profesional.

D. Pelaporan Masa Jabatan Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2018

Pjs. Bupati berakhir saat Bupati dan Wakil Bupati selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara pada 23 Juni 2018.¹⁴⁵ Dalam Surat Ketetapan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.33-251 Tahun 2018 Tentang Penunjukkan Penjabat Sementara Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah menetapkan bahwa Penjabat Sementara Bupati Magelang bertanggung jawab atas tugas dan wewenangnya kepada Menteri Dalam Negeri. Masa jabatan Penjabat Sementara Bupati Magelang berakhir pada saat Bupati dan Wakil Bupati Magelang selesai menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara.

Laporan pelaksanaan tugas Penjabat Sementara (Pjs.) Gubernur; Pjs. Bupati dan Pjs. Walikota bertanggung jawab dan wajib menyerahkan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri Dalam Negeri seperti yang telah tertera dalam Permendagri 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. Pelaporan mengenai kinerja tugas dan wewenang Pjs Bupati Magelang dilakukan dengan menyerahkan

¹⁴⁵ <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/pejabat-pemprov-jateng--jadi-pjs-bupati-karanganyar-2/>, diakses pada tanggal 25 April 2020 pukul 15.35 WIB

laporan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Jawa Tengah meliputi :¹⁴⁶

- a. Kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat pada saat kampanye pilkada;
- b. Gambaran umum Netralitas Pegawai Negeri Sipil pada saat pelaksanaan kampanye pilkada;
- c. Langkah-langkah kebijakan strategis yang dilakukan oleh Penjabat Sementara Bupati Magelang; dan
- d. Kondisi pelaksanaan pemerintahan daerah pada saat petahana melaksanakan Cuti di Luar Tanggungan Negara.

Penjabat Sementara Bupati Magelang, Drs. Tavip Supriyanto, M.Si. dalam melaksanakan tugasnya selama 4 (empat) bulan jabatan dengan baik. Hal itu juga terjadi pada laporan pertanggungjawaban yang dilaporkan secara baik oleh Pjs. Bupati Magelang. Pjs. Bupati Magelang telah berpengalaman dalam menjabat sebagai Pelaksana Tugas Walikota Semarang pada Tahun 2016.¹⁴⁷

Adapun tujuan pelaporan kinerja Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang selama kurang lebih empat bulan masa periode jabatannya pada tahun 2018 adalah :

¹⁴⁶ Surat Ketetapan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.33-251 Tahun 2018 Tentang Penunjukkan Penjabat Sementara Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah

¹⁴⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

- a. Memenuhi azas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Memberikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Magelang selama kurun waktu kurang lebih 4 (empat) bulan sejak dilantiknya Penjabat Sementara Bupati Magelang oleh Gubernur Jawa Tengah sampai dengan selesainya masa cuti kampanye pilkada Bupati dan Wakil Bupati Magelang Tahun periode Tahun 2014-2019;

Laporan pertanggungjawaban kinerja Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang dibuat dan dilaporkan sebagai bahan kajian dan evaluasi tentang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berisi berbagai hasil kegiatan pembangunan yang telah dicapai, langkah-langkah, strategis, serta data dan permasalahan yang telah dilaksanakan selama kurun waktu 4 (empat) bulan sehingga kekurangan, permasalahan dan hambatan yang dihadapi dapat teridentifikasi untuk dapat ditemukan alternatif pemecahannya saat Bupati definitif yakni Bupati dan Wakil Bupati Magelang periode 2014-2019 kembali menjabat setelah masa cuti kampanye Pilkada Tahun 2018 berakhir.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S.Sos., Kasubag Pemerintahan Umum Kabupaten Magelang pada tanggal 22 April 2020 Pukul 12.45 WIB

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan mengenai pengisian jabatan Bupati Magelang oleh Penjabat Sementara Bupati Magelang pada tahun 2018 beserta kewenangan dan pertanggungjawabannya pada BAB IV oleh penulis, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengisian jabatan Bupati Magelang oleh Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang ketika Bupati dan Wakil Bupati menjalani cuti masa kampanye yang termasuk dalam Cuti di Luar Tanggungan Negara berjalan sesuai dengan pengaturan yang terdapat pada Permendagri 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. Bupati Magelang, Zaenal Arifin, S.IP yang merupakan petahana/*Incumbent* yang maju pada Pilkada Bupati Kabupaten Magelang Tahun 2018 menjadi lawan politik dari Wakil Bupati H.M. Zaenal Arifin, SH mendapatkan izin cuti oleh Gubernur Jawa Tengah atas nama Menteri, melalui surat Gubernur Jawa Tengah Nomor 273/0001070 dan 273/0001071 tertanggal 29 Januari 2018. Penunjukkan Penjabat

Sementara Bupati Magelang bertujuan untuk mengisi kekosongan jabatan pada Kepala Daerah Kabupaten Magelang. Pelimpahan tugas dan wewenang untuk sementara secara penuh dilimpahkan kepada Pjs. Bupati Magelang, Drs. Tavip Supriyanto, M.Si untuk menjalankan jabatan Bupati Magelang untuk sementara selama Bupati dan Wakil Bupati menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara.

2. Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang, Drs. Tavip Supriyanto, M.Si. ditetapkan sebagai Pjs. Bupati Magelang dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.33-251 Tahun 2018 tentang Penunjukan Penjabat Sementara Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Pjs. Bupati Magelang menjalankan secara penuh tugas dari Bupati Magelang definitif yang berpedoman pada Permendagri 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. Pjs. Bupati Magelang Tahun 2018 menjalankan tugas dengan baik dalam masa jabatannya selama 4 (empat) bulan menggantikan Bupati dan Wakil Bupati Magelang yang menjalani cuti masa kampanye Pilkada Bupati Magelang Tahun 2018.
3. Pelaporan mengenai kinerja Penjabat Sementara (Pjs.) Bupati Magelang Tahun 2018 yang dijabat oleh Drs. Tavip Supriyanto, M. Si. semasa periode jabatan mulai 15 Februari 2018 hingga 23 Juni 2018

dilaporkan dalam Laporan Pelaksanaan Tugas yang disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Jawa Tengah. Laporan tersebut sebagai bahan kajian dan evaluasi tentang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan semasa Pjs. Bupati Magelang menjabat menggantikan Bupati dan Wakil Bupati definitif Kabupaten Magelang selama kurang lebih 4 (empat) bulan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, saran yang akan diberikan penulis sebagai berikut :

1. Pengisian jabatan oleh Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah baik Pjs Gubernur, Pjs Bupati dan Pjs Walikota dalam peraturannya belum diatur secara terperinci persyaratan untuk menjabat sebagai Penjabat Sementara Kepala Daerah. Dalam Peraturan menteri Dalam Negeri (Permendagri) 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 Walikota Dan Wakil Walikota hanya disebutkan bahwa jabatan Pjs Kepala Daerah yang ditujuk sebagai pengganti Kepala Daerah Definitif merupakan Pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah Provinsi untuk Pjs. Gubernur dan pejabatn pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah provinsi atau Kementrian Dalam Negeri untuk menjadi Pjs. Bupati/Walikota, namun

tidak diatur secara mendetail kualifikasi dan kriteria dari calon Pjs Kepala Daerah tersebut.

2. Adanya pengaturan Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk menjalani cuti masa kampanye lebih jelas lagi ke depannya mengingat pengaturan mengenai Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Kepala Daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota masih belum mendetail serta jelasnya tugas dan kewenangan dari Pejabat Sementara dalam masa jabatannya perlu dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan.
3. Perlu adanya pelaporan yang lebih mendetail mengenai kinerja dari Pejabat Sementara selama menjabat untuk mengerjakan tugas dan wewenangnya walaupun Pejabat Sementara hanya menjabat dalam waktu sementara dan meneruskan daripada program kerja yang telah dijalankan oleh Bupati dan Wakil Bupati definitif agar dapat diketahui dengan jelas kekurangan dan hambatan yang ada sehingga dapat diketahui solusinya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Literatur

- A. Muktie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi Dan Otonomi Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Intrans, Malang, 2019
- Affan Gaffar dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pres, Depok, 2018.
- Aunur Rohim Fakih dan Iip Wijayanto, *Kepemimpinan Islam*, Ctk. Ketiga, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta. 2011.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahann Daerah Di Indonesia Hukum Administrasi Dearah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001
- Catur Wibowo BS, *Desentralisasi, Otonomi Daerah Dan Politik Lokal Di Indonesia*, Indocamp, Jakarta, 2018.
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum. Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013.
- HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2005.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah :Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019.

- Jimly Asshiddiqe, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqe, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah : Perspektif Teori Otonomi Dan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum Dan Kesatuan*,
- Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada Dan Demokrasi Lokal di Indonesia*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2016.
- Muntoha, *Fiqh Siyasah*, Adicita Karya Nusa, 1998.
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Bandung, Nusa Media, 2009.
- _____, *Hukum Tata Negara Indoneia*, Jakarta, Raja Grafindo, 2005.
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007
- Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018.

- Sirajuddin dan Anis Ibrahim et.al, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah : Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016.
- Sodikin, *Hukum Pemilu : Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- Sudono Syueb, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.
- Tim DPPAI, *Menjadi Pemimpin Muslim Sejati*, DPPAI UII, Yogyakarta, 2013.
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2015.
- Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dalam Perspektif Siyasah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017.
- Yudhi Setiawan dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori Dan Praktik*, Rajawali Press, Depok, 2017.
- Yusnani Hasyimzoem, M. Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah dan Siti Khoiriah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2017.

a. Jurnal

- Nandang Alamsyah Deliarnoor, *Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)*, Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov Vol. 1 No. 2, Oktober 2015
- Suyatno, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia, Politik Indonesia : Indonesian Political Science Review1 (2) (2016) 212-230*, Journal Unnes, 15 Juli 2016

b. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Permendagri 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

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Magelang Nomor : 82/PL.03.7-Kpt/3308/KPU-Kab/VII/2018 Tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati Dan Wakil Bupati Terpilih Dalam Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Magelang Tahun 2018

Surat Ketetapan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.33-251 Tahun 2018 Tentang Penunjukkan Penjabat Sementara Bupati Magelang Provinsi Jawa Tengah

Surat Gubernur Jawa Tengah Nomor 273/0001070

Surat Gubernur Jawa Tengah Nomor 273/0001071

c. Data Elektronik

<https://regional.kompas.com/read/2018/02/15/13031741/bupati-dan-wakilnya-maju-pilkada-magelang-dipimpin-penjabat-sementara>

<https://magelangkab.go.id/index.php/home/detail/perkenalkan-tavip-supriyanto-pejabat-sementara-bupati-magelang/1961>

<https://jatengprov.go.id/publik/penjabat-bupati-wali-kota-diminta-cintai-rakyat-dan-negara/>

<https://jatengprov.go.id/beritadaerah/pejabat-pemprov-jateng--jadi-pjs-bupati-karanganyar-2/>

<https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/28627/kemendagri-siapkan-skema-plt-dan-pjs-dalam-pilkada-serentak-2020>

d. Wawancara

Hasil wawancara dengan Bapak Afip Sularso, S. Sos, Kepala Sub-Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang pada 22 April 2020 di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang

Hasil wawancara dengan Ibu Rina Ekowati, ST, Bagian Tata Usaha Pimpinan pada Bagian Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang pada 22 April 2020 di Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang



SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 298/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Saffanah Hanung Safitri
No Mahasiswa : 13410478
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2018**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.0%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 14 Oktober 2020 M
25 Shafar 1442 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.



PENYELENGGARAAN
PEMERINTAH DAERAH OLEH
PEJABAT SEMENTARA BUPATI
MAGELANG KETIKA BUPATI
DAN WAKIL BUPATI
MENCALONKAN DIRI SEBAGAI
BUPATI MAGELANG PADA
PILKADA SERENTAK TAHUN

Submission date: 13-Oct-2020 12:10PM (UTC+0700)

Submission ID: 1413687515

File name: SAFFANAH_HANUNG_SAFITRI_SKRIPSI_FULLL.docx (302.19K)

Word count: 21957

by 13410478 Saffanah Hanung Safitri

Character count: 147280

2018

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT
SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL
BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA
PILKADA SERENTAK TAHUN 2018**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar
Sarjana (Strata - 1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh:

SAFFANAH HANUNG SAFITRI

No. Mahasiswa: 13410478

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2020

PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OLEH PEJABAT SEMENTARA BUPATI MAGELANG KETIKA BUPATI DAN WAKIL BUPATI MENCALONKAN DIRI SEBAGAI BUPATI MAGELANG PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2018

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

19%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

4%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repository.radenintan.ac.id Internet Source	4%
2	mikoaribowo.wordpress.com Internet Source	2%
3	www.theceli.com Internet Source	1%
4	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	1%
5	ab-2192-lt.blogspot.com Internet Source	1%
6	pt.scribd.com Internet Source	1%
7	pratama-whoopy.blogspot.com Internet Source	1%
8	idoc.pub Internet Source	1%

9	inclaw-hukum.com Internet Source	1%
10	Submitted to iGroup Student Paper	1%
11	repository.unpas.ac.id Internet Source	1%
12	eprints.undip.ac.id Internet Source	1%
13	www.scribd.com Internet Source	1%
14	www.inspire-web.or.id Internet Source	1%
15	dspace.uui.ac.id Internet Source	1%
16	junaidalfatih.blogspot.com Internet Source	1%
17	jurnal.untan.ac.id Internet Source	1%
18	eprints.radenfatah.ac.id Internet Source	1%
19	magelang2.magelangkab.go.id Internet Source	1%
20	docobook.com	

Internet Source

1%

21

Submitted to Universitas Jember

Student Paper

1%

Exclude quotes Off

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography Off