

**PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH
DI KABUPATEN CILACAP
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS



Oleh :

NAMA MHS. : Akmal Fauzan
NO. POKOK MHS. : 21912053
BKU : HTN & HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024**

**PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH
DI KABUPATEN CILACAP
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS



Oleh :

NAMA MHS. : Akmal Fauzan
NO. POKOK MHS. : 21912053
BKU : HTN & HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024**

**PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH
DI KABUPATEN CILACAP
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Magister (Strata-II) pada Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

AKMAL FAUZAN

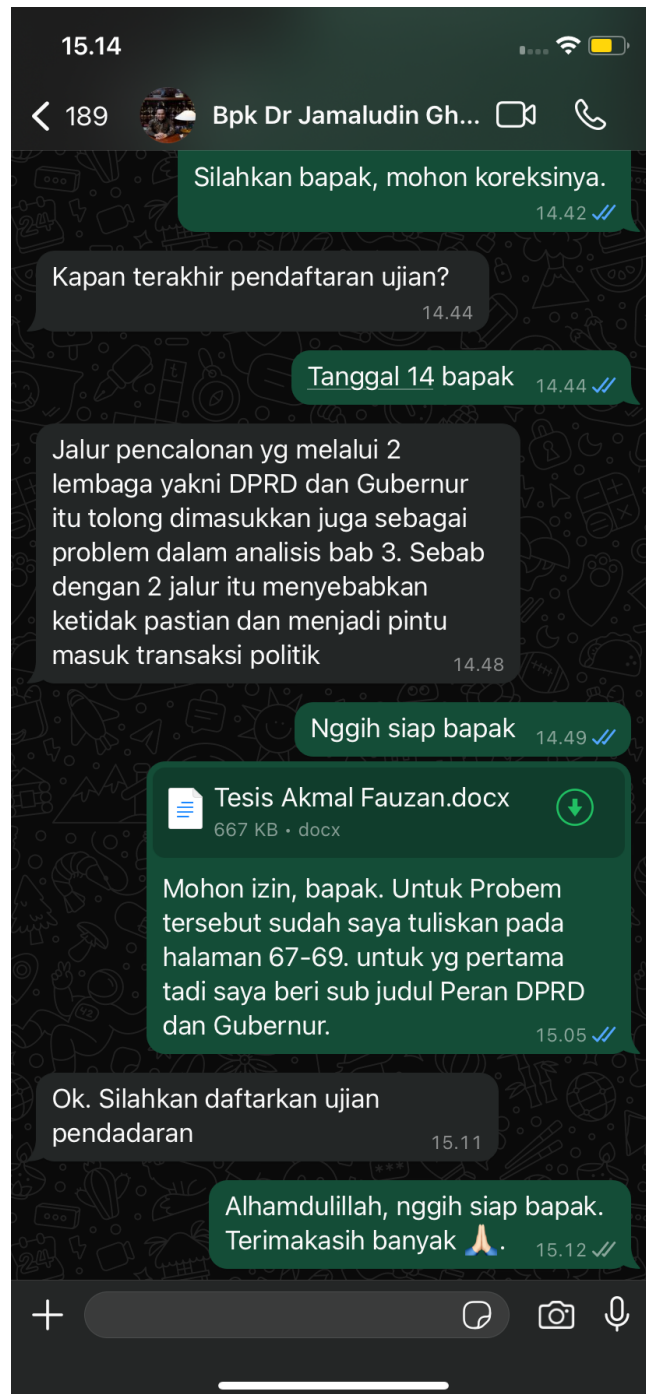
No. Mahasiswa: 21912053

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM**

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

HALAMAN PERSETUJUAN



**HALAMAN PENGESAHAN
TESIS**

**PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH
DI KABUPATEN CILACAP
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Akmal Fauzan

NIM : 21912053

BKU : HTN & HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran dan dinyatakan lulus pada hari Jum'at, 27 September 2024.

Pembimbing,



Dr. Jamaludin Ghafur, S. H., M. H.

Yogyakarta, 8 Oktober 2024

Penguji I



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S. H., M. Hum.

Yogyakarta, 8 Oktober 2024

Anggota Penguji



Dr. Drs. Muntoha, S. H., M. Ag.

Yogyakarta, 8 Oktober 2024

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Setiyan, S.H., M.Hum.

HALAMAN MOTTO



Ojo Adigang, Adigung, lan Adiguno

(Tidak boleh menyombongkan kekuasaan, harta, dan Ilmu)

خير الناس أنفعهم للناس

(Sebaik-baiknya manusia yaitu yang bermanfaat bagi manusia)

H. R. Imam Ath-Thabrani

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS



Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Akmal Fauzan

No. Mahasiswa : 21912053

Adalah benar mahasiswa Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang sudah menyelesaikan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis yang berjudul **PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH DI KABUPATEN CILACAP MENURUT SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**. Tesis ini diajukan kepada tim Penguji pada ujian tesis yang diselenggarakan oleh Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Berdasarkan hal tersebut, dengan ini penulis menyatakan:

1. Bahwa hasil penulisan tesis ini benar-benar merupakan karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang sudah diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku;
2. Bahwa penulis memberikan kewenangan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk memanfaatkan karya tulis ilmiah ini;
3. Bahwa jika dikemudian hari karya ini terdeteksi plagiarisme, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun.

Yogyakarta, 12 September 2024




Akmal Fauzan

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul **“PENGANGKATAN PENJABAT KEPALA DAERAH DI KABUPATEN CILACAP DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA”**. Tidak lupa shalawat serta salam penulis haturkan kepada *nabiyullah* Muhammad SAW, yang akan menyelamatkan umat manusia di *yaumul qiyamah*.

Tulisan ini disusun untuk memenuhi sebagian dari persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 2 (S2) Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. penulis menyadari segala kekurangan dalam tulisan ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima sehingga akan menambah wawasan yang lebih luas bagi penulis.

Penulis sangat menyadari bahwa tanpa kehadiran sosok-sosok yang menjadi inspirasi dan memandu perjalanan akademik ini. Maka dari itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orang tua yang sangat saya cintai dan sayangi, Bapak Wartono dan Ibu Napsiyah yang selalu memberikan doa, semangat, serta dukungan hingga penulis sampai ditahap ini.
2. Bapak Dr. Jamaludin Ghafur, S. H., M. H. sebagai pembimbing tugas akhir yang selalu sabar dan dermawan kepada penulis.
3. Seluruh pengajar dan civitas akademik Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menyalurkan amal jariyah melalui ilmu yang disampaikan. Selama masa studi banyak kekurangan serta kesalahan

selama menjadi murid, penulis berharap mendapatkan ilmu yang barokah dan manfaat. Semoga Allah memberikan lindungan kepada kita semua.

4. Teman seperjuangan di Yogyakarta selama menempuh studi dari S-1 sampai S-2. Yang selalu memberikan semangat, dukungan, serta doa. Sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.

Demikian pengantar ini kami sampaikan, penulis menyadari dalam menyelesaikan tugas akhir ini memiliki banyak kekurangan. Maka dari itu penulis mengucapkan mohon maaf yang sebesar-besarnya. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 12 September 2024

(Akmal Fauzan)
NIM. 21912053

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	vi
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS	vii
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK	xi
BAB I.....	1
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Rumusan Masalah	10
3. Tujuan Penelitian	10
4. Manfaat Penelitian	11
5. Orisinalitas Penelitian	11
6. Kerangka Teori.....	16
7. Metode Penelitian.....	22
8. Sistematika Penulisan	27
BAB II	28
A. Pemerintahan Daerah	Error! Bookmark not defined.
B. Hubungan Pusat dan Daerah	29
C. Jabatan Negara	50
BAB III.....	57
A. Problematika Atas Pengangkatan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Kepala Daerah Di Kabupaten Cilacap	59
B. Konsep Ideal Pengaturan Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah	71
BAB IV	76
A. KESIMPULAN.....	76
B. SARAN.....	77
DAFTAR PUSTAKA.....	78

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengangkatan pejabat kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia: studi atas pengangkatan pejabat kepala daerah Kabupaten Cilacap tahun 2022-2023. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu *pertama*, Apa saja problematika atas pengangkatan jabatan kepala daerah di Kabupaten Cilacap ? *Kedua*, bagaimana konsep ideal pengaturan pengangkatan pejabat (pj) kepala daerah di masa yang akan datang ?. Metode penelitian yang digunakan yaitu Penelitian ini merupakan penelitian hukum *normatif - empiris*, yang mengkaji dan menelaah permasalahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan secara sistematis serta metodologis untuk mengungkapkan data yang diperlukan dalam penelitian yang bersumber dari lokasi atau lapangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan yaitu 1) proses pengangkatan pejabat kepala daerah khususnya di Kabupaten Cilacap yang menimbulkan permasalahan karena dinilai tidak adanya transparansi nama calon Pejabat yang ditunjuk oleh Mendagri terhadap DPRD Kabupaten Cilacap. 2) masa jabatan Pejabat Bupati selama satu tahun menimbulkan penyalahgunaan jabatan pada sisi netralitas sebagai ASN, antara lain: Program kerja yang bermuatan politis dan menghadiri acara konsolidasi salah satu partai politik. 3) konsep ideal pengaturan pengisian pejabat kepala daerah yang diusulkan oleh penulis yaitu : *Pertama*, memperkuat peran ataupun usulan DPRD dalam penunjukan pejabat (pj) kepala daerah karena bagaimanapun DPRD merupakan Lembaga yang mewakili rakyat di daerah dan DPRD menguasai serta memahami sosio-politik di daerah. *Kedua*, perlu adanya perubahan masa jabatan pejabat kepala daerah yang semula satu tahun menjadi 6 (enam bulan). *Ketiga*, perlu adanya revisi Permendagri yaitu dengan dihapuskan Gubernur dalam mengusulkan nama calon pejabat Kepala Daerah. Selain usulan dari penulis, Adapun konsep yang diusulkan oleh DPRD yaitu *pertama*, adanya transparansi dalam seleksi atau pemilihan pj yang dilakukan oleh Mendagri. *Kedua*, proses seleksi menggunakan merit sistem sebagaimana pejabat eselon lainnya.

Kata Kunci : Mendagri, Pejabat Kepala Daerah, Jabatan Negara

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). Negara hukum yang diharapkan atau diinginkan oleh para *founding fathers* dari awal kemerdekaan terlihat jelas dengan dimuatnya pokok-pokok pemikiran yang terdapat didalam butir-butir pembukaan UUD 1945, yaitu “kemerdekaan, keadilan, kemanusiaan serta pernyataan bahwa pemerintah negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.¹

Secara konseptual negara Indonesia menganut sistem hukum *civil law* yang menekankan pada kodifikasi yaitu hukum tertulis. Namun demikian, Indonesia juga masih mengakui eksistensi dari hukum tidak tertulis. Akan tetapi hukum yang berlaku secara nasional adalah hukum tertulis, baik undang-undang dasar, undang-undang, Peraturan daerah serta peraturan lainnya yang dibuat oleh lembaga yang berwenang.

Sesuai pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat merupakan istilah lain dari demokrasi. UUD 1945 secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi karena berasaskan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Alinea Keempat

kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat merupakan salah satu asas demokrasi yang dikenal dalam konstitusi berbagai negara. Meskipun setiap negara memiliki sistem tersendiri dalam melaksanakan asas tersebut.²

Salah satu implementasi dari kedaulatan rakyat yaitu dalam memilih pemimpin negara dan perwakilannya di legislatif sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945 ayat 22E yaitu melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta dilaksanakan lima tahun sekali. Dalam penyelenggaraan pemilu diperlukan komisi pemilihan umum yang independen.

Pemilu di Indonesia pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955. Pada era tersebut, aturan mengenai pemilu masih abstrak sehingga terjadi gejolak politik dikarenakan adanya desakan untuk menyelenggarakan pemilu karena merupakan syarat negara demokrasi. Landasan hukum untuk melaksanakan pemilu tahun 1955 yaitu UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilu. Pemilu 1955 merupakan pemilu yang demokratis dikarenakan dilaksanakan secara aman, jujur, adil, dan lancar.³ Pemilu pertama yang demokratis hanya sekedar menjadi catatan sejarah emas. Pada pemilu kedua Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang berisi membubarkan dewan konstituante. Dekrit tersebut mengubur rezim demokrasi dan melahirkan bibit otoritarianisme di Indonesia.⁴

² Cora Elly Novianti, "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, Vol 10 No. 2 Juni 2013, hlm 335.

³ Muhammad Yahya Selma, Perjalanan Panjang Pemilu di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol.1 No. 1, Juni 2009, hlm. 20.

⁴ *Ibid.*, hlm. 23.

Pemilu ketiga dilaksanakan pada 5 Juli 1971, pemilu tersebut dilaksanakan setelah presiden Soeharto duduk di kursi kepresidenan setelah diangkat oleh MPRS untuk menggantikan Presiden Soekarno dalam sidang istimewa MPRS 1967. Untuk menyelenggarakan pemilu pemerintah bersama DPR GR menyelesaikan UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang pemilu. UU tersebut mengalami perubahan yang signifikan daripada UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilu. UU Nomor 15 Tahun 1969 dinilai sebagai produk hukum yang bersifat otoriter karena dinilai hanya menguntungkan rezim. Pemilu dari 1971-1997 dilaksanakan secara normal yaitu lima tahun sekali, akan tetapi menghasilkan pemilu yang berjalan tidak demokratis.⁵ Memasuki era reformasi, pemilu dilaksanakan pada tahun 1999. Presiden B.J. Habibie mengajukan RUU perubahan dan terbit TAP MPR No. XIV/MPR/1998 tentang Perubahan Atas Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang pemilihan umum. Pemilu 1999 mengembalikan posisi Indonesia ke jalur demokrasi dalam menyelenggarakan pemilu yang dilaksanakan secara jujur dan adil.

Kemudian pada pemilu 2004 dan 2009 melahirkan beberapa aturan mengenai pemilu antara lain UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan ketiga UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

⁵ *Ibid.*, hlm 25.

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian pada pemilu 2019, mengalami perubahan yang signifikan dengan adanya putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang melahirkan UU nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak, untuk memilih presiden dan pemilu legislatif.

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perubahan setiap lini di lembaga pemerintahan pusat sampai pemerintahan daerah. Pada sistem ketatanegaraan pemerintah daerah yang dewasa ini menjadi pembahasan yaitu mengenai pengganti kepala daerah dengan penjabat kepala daerah (Pj) dikarenakan akan diselenggarakannya pemilihan umum secara serentak. Hal tersebut ramai diperbincangkan karena adanya beberapa permasalahan Pilkada serentak. Pada perkembangannya pemilu di Indonesia tidak hanya diselenggarakan secara langsung akan tetapi diselenggarakan secara serentak.

Permasalahan pilkada serentak bukan merupakan suatu hal yang baru, karena wacana tersebut sudah digulirkan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono oleh wakil presiden HM Jusuf Kalla. Pada saat itu, rencana tersebut ditolak karena dianggap hanya sebatas perspektif efisiensi (penghematan anggaran) dibandingkan perspektif pembangunan politik. Akan tetapi, pada saat ini wacana tersebut sudah menjadi kenyataan dalam bentuk keputusan politik yang harus diimplementasikan.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) yaitu “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Hal tersebut merupakan jaminan

konstitusional untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat lokal merasakan dan terlibat secara langsung proses demokrasi lokal demi terciptanya demokrasi secara menyeluruh. Penafsiran mengenai Pasal 18 ayat (4) secara hierarkis dijelaskan oleh Undang-Undang yang menjadi petunjuk teknis secara khusus dalam pemilihan kepala daerah secara demokratis.

Keserentakan pemilu nasional dan lokal yang akan terjadi di Indonesia pada tahun 2024 oleh Marwi akan menghambat penyelenggaraan pemerintahan mengingat akan terdapat defisit pegawai yang akan menjadi pejabat sementara. Selain itu, pejabat kepala daerah memiliki kendala sosiologis berupa kurangnya dukungan DPRD dan pejabat eselon II dalam setiap kebijakan yang akan diambil.⁶

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, menjadi dasar hukum pelaksanaan Pilkada serentak di Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Perpu No 1 Tahun 2014 yang berbunyi: Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jadwal pilkada serentak berubah setelah terjadi perubahan pada UU Nomor 1 Tahun 2015 menjadi UU Nomor 8 Tahun 2015.

⁶ Alma'arif & Megandaru, "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol 6 No. 1 25 Maret 2021, hlm 74

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan dilaksanakan secara langsung dan demokratis oleh rakyat. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki tugas dan kewajiban serta bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Hal tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: “Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.⁷

Pilkada sendiri merupakan ejawantah dari tujuan desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah. Desentralisasi secara administratif yakni *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Pemilihan kepala daerah adalah salah satu instrumen untuk memenuhi desentralisasi politik dimana hal tersebut memungkinkan terjadinya transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan suatu langkah strategis dalam rangka memperluas, meningkatkan, dan memperdalam kualitas demokrasi.⁸

Tujuan dari dilaksanakan Pilkada serentak ini adalah untuk efisiensi anggaran. Akan tetapi, diberlakukannya pilkada serentak ini menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat, karena akan ada beberapa wilayah yang akan dipimpin oleh penjabat (pj) kepala daerah yang menggantikan kepala daerah definitif yang

⁷ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta; Thafa media, 2019), hlm 3.

⁸ Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*, (Yogyakarta; UII Press, 2010), hlm 130.

habis masa jabatannya sebelum Pilkada serentak dimulai.⁹ Berdasarkan pada data Kementerian Dalam Negeri, Pemilukada serentak 9 Desember 2015 mengakibatkan kekosongan 66 kursi kepala daerah, yaitu 7 Gubernur dan 59 Bupati atau Walikota yang habis masa jabatannya sebelum pilkada dilaksanakan¹⁰.

Menyongsong pemilu serentak 2024, pada tahun 2022 dan tahun 2023 terjadi penudaan pilkada yang menyebabkan kekosongan jabatan kepala daerah. Sebanyak 271 daerah (101 daerah pada tahun 2022 dan 170 daerah pada tahun 2023) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota mengalami kekosongan jabatan kepala daerah dikarenakan habis masa jabatannya. Tahun 2022 sebanyak 7 gubernur, 76 Bupati, dan 18 Walikota. Sedangkan pada tahun 2023 sebanyak 18 Gubernur, 76 Bupati, dan 38 Walikota.¹¹

Maksud dari penunjukan penjabat (pj) kepala daerah yaitu untuk menggantikan Kepala Daerah definitif, agar roda pemerintahan terus berjalan. Akan tetapi, pada faktanya wewenang yang dimiliki oleh pelaksana tugas dibatasi karena ia tidak boleh mengambil tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis sehingga hal inilah yang nantinya menghambat jalannya roda pemerintahan. Permasalahan penjabat (pj) menjadi sangat krusial mengingat banyaknya daerah yang akan dipimpin oleh penjabat (pj) kepala daerah, terutama daerah-daerah yang dijabat oleh penjabat (pj) selama dua tahun, dan jangan sampai pengangkatan

⁹ Nandang Alamsah Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol.1 No. 2, Oktober 2015, hlm. 324

¹⁰ <https://otda.kemendagri.go.id/>, diakses tanggal 13 Februari 2023.

¹¹ <https://www.kompas.com/tag/Pilkada-Serentak-2024>, diakses tanggal 13 Februari 2023.

penjabat sementara bermuatan politis karena ia adalah pejabat pemerintah, yang bisa jadi menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat.¹²

Kewenangan pejabat kepala daerah yang ditunjuk kepada pejabat pengganti menunjukkan bahwa pejabat kepala daerah bukan merupakan jabatan definitif sehingga memiliki batas kewenangan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa tugas dari seorang pejabat kepala daerah adalah melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³

Problem pengangkatan pejabat (pj) Kepala Daerah muncul ketika anggota aktif TNI yang diangkat menjadi pejabat (pj) yaitu Brigjen TNI Andi Chandra As'aduddin sebagai pejabat (Pj) Bupati Seram Bagian Barat. Hal tersebut menuai pro dan kontra karena dianggap melanggar ketentuan perundangan, salah satunya yaitu putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyebut anggota TNI dan Polri aktif dilarang menjadi pejabat kepala daerah.¹⁴ Selain itu, ada beberapa daerah yang secara tegas menolak pergantian Kepala Daerah dengan Pejabat Kepala Daerah antara lain yaitu pemerintah Provinsi Maluku Utara terhadap pengangkatan pejabat Bupati Pulau Morotai dan Gubernur Sulawesi Tenggara terhadap pejabat

¹² Nandang Alamsah Deliarnoor, *Problematika Pelaksana Tugas.... Ibid.*, hlm 325.

¹³ Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁴ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>, diakses tanggal 20 Maret 2023.

bupati di tiga wilayahnya, yakni Kabupaten Buton Selatan, Muna Barat, dan Buton Tengah.¹⁵

Selain daerah tersebut, problematika tentang proses pengangkatan pejabat kepala daerah terjadi di Kabupaten Cilacap pada tahun 2022 dikarenakan bupati sebelumnya sudah purna tugas sebelum pemilihan serentak 2024. Penunjukan Pejabat di Kabupaten Cilacap periode 2022-2023 dinilai kontroversional karena nama yang muncul merupakan usulan dari Gubernur sehingga menimbulkan pertanyaan besar dan dinilai bermuatan politis. Ketidaktransparan terkait penunjukan Pj Bupati Cilacap menjadi perhatian khusus dan perlu kajian mendalam sehingga dapat menjadi bahan evaluasi Mendagri dalam menunjuk calon Pejabat Kepala Daerah di Indonesia.

Posisi pejabat (pj) kepala daerah merupakan hal yang baru di Indonesia pasca reformasi sehingga menjadi permasalahan karena dapat menimbulkan *conflict of interest* karena jabatan yang dipegang oleh pejabat sementara kepala daerah lebih dari satu tahun. Dengan jangka waktu tersebut, pejabat sementara yang ditunjuk oleh pemerintah pusat bukan saja sebagai kepanjangan tangan penyelenggaraan pemerintah daerah akan tetapi menjadi kendaraan bagi kepentingan elit politik untuk memudahkan meraup suara pada pemilihan umum yang akan dilaksanakan.

Pengangkatan Pejabat (pj) Kepala Daerah ini menjadi *concern* penelitian karena dari perspektif ketatanegaraan merupakan hal yang baru di Indonesia, maka

¹⁵ <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/23/19085491/daerah-tolak-lantik-pj-bupati-presiden-diminta-turun-tangan-jangan-anggap>, diakses tanggal 20 Maret 2023.

dari itu ulasan diatas menjadi latar belakang bagi penulis untuk membuat tesis yang berjudul “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Di Kabupaten Cilacap Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apa saja problematika atas pengangkatan jabatan kepala daerah di Kabupaten Cilacap tahun 2022-2023 ?
2. Bagaimana konsep ideal pengaturan pengangkatan penjabat (pj) kepala daerah di masa yang akan datang ?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis:

1. Kedudukan penjabat (pj) Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang.
2. problematika dalam pengangkatan Penjabat (pj) bagi kepala daerah yang purna jabatan sebelum pemelihan serentak di tahun 2024 mendatang.

3. Konsep ideal dalam pengangkatan pejabat (pj) kepala daerah.

4. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kepentingan akademis maupun praktis, yaitu :

1. Manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.
2. Secara umum hasil dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemahaman bagi pembaca dalam memahami kedudukan pejabat (pj) kepala daerah secara hierarkis serta memahami konsep ideal pengangkatan pejabat (pj) kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

5. Orisinalitas Penelitian

Dari tema penelitian dengan judul dan rumusan masalah sebagaimana yang telah penulis kemukakan diatas, sepengetahuan penulis belum pernah ada dilakukan oleh para peneliti sebelumnya yang memang fokus terhadap dinamika Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 dalam Penetapan Kepala Daerah Perspektif Politik Hukum khususnya di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Tujuan terhadap tinjauan pustaka ini untuk menghindari adanya duplikasi terhadap judul dan rumusan masalah yang sama.

Maka dari itu, untuk menghindari adanya duplikasi dan menemukan orisinalitas dari penulis maka penulis mengambil sampel dari beberapa penelitian terdahulu untuk dijadikan bahan perbandingan dalam melihat keorisinalitasan dari

penelitian penulis. Adapun penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya dengan tema kepala daerah adalah sebagai berikut:

Pertama, penelitian tesis yang ditulis oleh Vinod Mehra¹⁶ dengan judul *Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah oleh Perwira Tinggi Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, dengan rumusan masalah. 1) Bagaimana pengaturan pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari perwira tinggi Polri ? dan 2) Bagaimana akibat hukum pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari perwira tinggi Polri berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?.

Kesimpulan dari penelitian tersebut yaitu konstitusi Indonesia telah memberikan batasan kewenangan secara jelas bahwa peran dan otoritas dari Kepolisian Negara Republik Indoneisa yaitu untuk menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban serta penegakan hukum dan bukan sebagai pelaku politik praktis. Dengan mengacu pada ketentuan hukum terkait peristiwa pengangkatan Komjen Pol.M.iriawan, SH.,MM.MH bahwa perintah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri tidak membolehkan penunjukan perwira tinggi Polri sebagai Penjabat Gubernur karena perwira tinggi Polri tidak tergolong sebagai jabatan pimpinan tinggi madya kecuali telah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas Kepolisian, dengan kata lain telah

¹⁶ Vinod Mehra, *Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah oleh Perwira Tinggi Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Tesis (Jambi: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2021)

beralih status sebagai pegawai negeri sipil (PNS). *Kedua*, bahwa keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 terhadap pengangkatan perwira tinggi Polri sebagai Penjabat Gubernur, tidak memenuhi syarat dalam pembuatan keputusan dan melanggar peraturan Perundang-Undangan sehingga pengangkatan Penjabat Gubernur yang berasal dari Perwira tinggi Polri menimbulkan akibat hukum yakni tidak sah (*ilegitimate*) atau batal demi hukum.

Kedua, penelitian tesis yang ditulis oleh Mohamad Yose Rizal¹⁷ dengan judul *Pemberhentian Kepala Daerah yang Terkena Perkara Korupsi Pasca Pemenangan Pemilu*, dengan rumusan masalah yaitu: 1) Larangan bagi kepala daerah terkait dengan pemberhentian jabatan kepala daerah dan 2) Prosedur pemberhentian kepala daerah yang terkena tindak pidana korupsi pasca pemilu.

Kepala daerah yang terpilih tidak semua nya bersih akan kasus hukum akan tetapi dalam prakteknya banyak kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dan menjadi tersangka pada saat terpilih. Adapun dasar hukumnya kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dan menjadi tersangka pada saat terpilih diatur dalam Pasal 164 ayat (6), (7), dan (8) UU nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dari rumusan masalah diatas memiliki banyak perbedaan dengan yang

¹⁷ Mohamad Yose Rizal, *Pemberhentian Kepala Daerah yang Terkena Perkara Korupsi Pasca Pemenangan Pemilu*, (Surabaya: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2019)

akan diteliti oleh penulis mengenai Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia: Studi Atas Penetapan atau Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020.

Ketiga, penelitian tesis yang ditulis oleh Dadan Ramdani¹⁸ dengan judul *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, dengan rumusan masalah yaitu: 1) Apakah penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 sesuai dengan prinsip demokrasi?, 2) Apakah penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah telah sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022? Dan, 3) Bagaimana konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia?

Hasil dari penelitian tersebut penunjukan penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi karena lemahnya legitimasi masyarakat daerahh, lemahnya pengawasan dan kontrol DPRD serta masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dan tidak adanya pertanggungjawaban jabatan kepada DPRD maupun kepada masyarakat daerah. Kedua, penunjukan penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 karena mengabaikan amanat putusan berupa pembentukan aturan pelaksanaan Pasal 201 UU 10/2016 dan larangan TNI dan Polri aktif menjabat sebagai penjabat. Ketiga, konsep ideal penunjukan penjabat adalah

¹⁸ Dadan Ramdani, *Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*, (Yogyakarta: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2022)

melalui pelibatan DPRD dan unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik dan dibentuknya aturan pelaksana Pasal 201 UU No.10/2016. Perbedaan dengan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan teliti oleh penulis terletak pada rumusan masalah serta landasan teori yang digunakan memiliki perbedaan untuk menganalisis suatu permasalahan.

Keempat, penelitian tesis yang ditulis oleh Nafiatul munawaroh¹⁹ dengan judul *Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan*. Dengan rumusan masalah yaitu: 1) apakah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara dinyatakan sah berdasarkan teori kewenangan dan teori perundang-undangan? dan 2) bagaimanakah desain pengaturan pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan teori kewenangan?

Hasil dari penelitian tersebut yaitu peraturan perundang-undangan terutama yang memuat kebijakan strategis yang dibentuk oleh pejabat sementara selaku mandataris, dapat dikatakan tidak sah berdasarkan teori kewenangan karena mandataris bukanlah pemegang kewenangan sesungguhnya dan tanggung jawab hukumnya tetap berada pada pemberi mandat. Desain ulang kewenangan pejabat sementara hendaklah dibentuk dalam satu undang-undang rujukan untuk menghindari disharmoni, yang memuat wewenang membentuk peraturan perundang-undangan oleh pejabat sementara yang bersifat intern dan tidak bersifat

¹⁹ Nafiatul Munawaroh, *Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2021).

strategis, reinterpretasi makna kebijakan strategis dengan memasukkan dampak luas bagi masyarakat sebagai batasan wewenang pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis yaitu pada rumusan masalah dan kerangka teori yang menjadi pisau analisis. Penelitian tersebut membahas dari perspektif hukum administratif, kewenangan dan ilmu perundang-undangan.

6. Kerangka Teori

1. Pemerintahan Daerah

Landasan hukum awal keberadaan Pemerintahan daerah di Indonesia dimuat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amendemen. Adapun muatan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamendemen berbunyi: “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”.²⁰

Berdasarkan pandangan pencermatan M. Aries Djaenuri dan Enceng dalam modul Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah menjelaskan pemaknaan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amendemen tersebut, akan terlihat hal-hal sebagai berikut:²¹

- a. “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu eenheidsstaat maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga.

²⁰ Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum di Amendemen

²¹ M. Aries Djaenuri dan Enceng, Pemerintahan Daerah, Modul 1, IPEM4214/MODUL 1, hlm. 1.3

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek and locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Daerah-Daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan Daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- b. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat + 250 *Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun marga di Palembang. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai Daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengindahkan hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Indonesia dikenal oleh negara-negara luar sebagai negara kesatuan yang dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan setiap daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten/kota. selain susunan pemerinta pusat, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota memiliki pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan muatan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) yang menyatakan, “*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.*”²²

Perubahan pasal 18 UUD 1945 dengan membentuk Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan kepada semua elemen negara bahwa ketatanegaraan di tingkat daerah berubah. Perubahan dimaksud seperti pada Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) jo ayat (6) UUD 1945.

²² Lihat selangkapnya dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian, sejak 2004 kepala pemerintahan daerah provinsi (Gubernur) kabupaten (Bupati) dan Walikota (Kota) dipilih secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilukada) memberi isyarat bahwa hubungan legislatif daerah dengan kepala daerah terselenggara berdasarkan prinsip keseimbangan yang bersumber pada perolehan otoritas melalui pemilihan langsung yang berbeda. Sistem pemilihan yang berbeda demikian semestinya diikuti oleh sistem perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) di mana mestinya masing-masing memiliki kekuasaan yang saling mengimbangi.²³

Selanjutnya pada muatan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan maksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.²⁴ Pemerintah daerah dimaksud juga dengan adanya kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi

2. Hubungan Pusat dan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 telah mengatur pembagian wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang mempunyai

²³Johansyah, Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Otonomi, Vol.16, No.3, September 2018, hlm.287

²⁴ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan Amandemen Kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

Sebelum amandemen, ketentuan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah 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”.

Urusan pemerintahan dapat dialihkan dari Pemerintah Pusat ke urusan Daerah bagi daerah yang menerimanya dengan mengikuti beberapa teori/ajaran mengenai beberapa urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seperti:²⁵

- a. Sistem otonomi materiil, yaitu pembagian urusan-urusan yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, dimana yang menjadi urusan daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci secara tegas dan pasti, sedangkan di luar dari urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah adalah merupakan urusan pemerintah pusat.
- b. Sistem otonomi formal, yaitu pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, di mana daerah-daerah pada umumnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi kemajuan dan perkembangan daerah sepanjang daerah tidak mengatur urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- c. Sistem otonomi nyata (riil), yaitu penyerahan urusan-urusan kepada daerah berdasarkan kepada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang nyata dari masing-masing daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

²⁵ Faisal Akbar Nasution, *Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, hlm.23

Secara tegas dalam Hilyatul Asfia menuliskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada.²⁶

Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pola hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi yang bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah juga bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah daerah.

3. Jabatan Negara

Istilah jabatan publik memiliki pengertian bahwa kepala daerah menjalankan dan melaksanakan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat (publik), berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat secara langsung.²⁷ Dalam perspektif hukum publik, negara

²⁶ Agus Nardi, *Analisis Urgensitas Pemekaran Daerah Provinsi Kotawaringin dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Tesis Pascasarjana Hukum UII 2024, hlm.48

²⁷ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi Sistem Dan Problema Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2005), hlm 203.

merupakan organisasi jabatan.²⁸ Sedangkan dalam teori organ, negara disebutkan sebagai suatu organisme yang terbentuk dari alat perlengkapan negara yang menjalankan fungsi-fungsinya.²⁹

Menurut P. Nicola dikutip dari Ridwan, Jabatan memiliki beberapa karakteristik antara lain:³⁰

- a. Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggungjawab sendiri, dalam pengertian modern, diletakkan sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau tanggungjawab pemerintah sendiri di hadapan hakim. Organ pemerintah merupakan pemikul kewajiban tanggungjawab.
- b. Pelaksanaan wewenang dalam rangka mempertahankan dan menjaga norma hukum administrasi. Organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan.
- c. Selain sebagai pihak tergugat, organ pemerintah dapat tampil menjadi pihak penggugat.
- d. Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan secara otonom.

Sedangkan menurut E. Utrecht dikutip oleh Lukman Hakim,

“jabatan merupakan alat sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat serta jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi. Agar wewenang dapat dijalankan, maka jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut pejabat yaitu manusia atau badan, dengan kata lain disebut pemangku jabatan. Dengan perantara pejabat maka jabatan dapat melaksanakan kewajibannya.”³¹

²⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 72.

²⁹ Novianto M. Hantoro, “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Negara Hukum*, Vol. 7 November 2016, hlm. 147.

³⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi... Ibid*, hlm. 73-74

³¹ Lukman Hakim, “Kewenangan Organ Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi* Puskahi FH Universitas Widyagama Malang, Vol. IV No. 1, Juni 2011, hlm. 107.

Jabatan negara terbagi menjadi dua macam. *Pertama*, jabatan negara yang pengangkatannya tidak dipilih oleh rakyat, akan tetapi diangkat oleh pejabat yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Jabatan tersebut lebih dikenal dengan istilah *political appointment*. *Kedua*, yaitu pejabat negara yang berasal dari partai politik yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Kedua jabatan negara tersebut perlu mendapatkan *approval politic*. Yang pertama melalui *approval* dewan, yang kedua melalui pemilihan umum langsung dari rakyat.³²

Jabatan negara terbagi menjadi dua macam yaitu jabatan yang murni yaitu jabatan yang bukan dari partai politik serta pengangkatannya dilakukan oleh kepala negara serta tidak memerlukan persetujuan dari DPR dan pejabat negara yang berasal dari partai politik yang perlu ada dua *approval* yaitu, melalui pemilu atau pilukada untuk jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang *approve*-nya langsung dari rakyat. Kedua, pejabat politik dari partai politik yang diangkat oleh pejabat politik seperti menteri yang diangkat dari partai politik yang diangkat oleh pejabat politik yang dipilih oleh rakyat (Presiden).³³ Teori jabatan negara relevan dengan studi kasus yang akan diteliti dikarenakan polemik dalam pengangkatan pejabat sementara pada ranah jabatan yang seharusnya dipilih langsung melalui pemilu atau pilukada.

7. Metode Penelitian

³² Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014 mengenai keterangan ahli yang dijelaskan oleh Miftah Thoha hlm. 38.

³³ *Ibid.*, hlm. 39

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum *normatif - empiris*, yang mengkaji dan menelaah permasalahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pengangkatan pejabat sementara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia: studi atas penetapan atau pengangkatan pejabat sementara Kabupaten Cilacap. serta penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan secara sistematis serta metodologis untuk mengungkapkan data yang diperlukan dalam penelitian yang bersumber dari lokasi atau lapangan.³⁴

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan untuk mengkaji dan menelaah objek penelitian yaitu: *Pertama*, pendekatan kasus (*case approach*), yaitu digunakan untuk mengkaji dan menelaah pengangkatan pejabat sementara dalam sistem

³⁴ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 28

ketatanegaraan di Indonesia. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan, Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dikaji. *Ketiga*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang mengkaji permasalahan penelitian dari doktrin-doktrin hukum, pandangan-pandangan ahli hukum dan asas-asas hukum terhadap penelitian yang dikaji.

4. Bahan Hukum

Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang memiliki otoritas, yang berarti merupakan hasil tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang.³⁵ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang.

³⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) hlm. 156

- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- e. 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.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri 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.
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer³⁶ antara lain :

- a. Naskah Akademik
- b. Risalah Sidang
- c. Jurnal
- d. Makalah dan buku yang relevan dengan penelitian

³⁶ *Ibid.*, hlm 157.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berupa³⁷:

- a. Ensiklopedia
- b. Kamus hukum
- c. Pengelolaan dan penyajian data

Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan dikelompokkan ke dalam bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa naskah akademik, risalah sidang, jurnal yang kemudian disesuaikan dengan penelitian.

5. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pejabat (Pj) Kepala Daerah, buku-buku, jurnal, hasil penelitian, koran, internet, serta tulisan-tulisan lain yang relevan. Pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara studi dokumen, yaitu mengkaji dan menelaah bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis *deskriptif kualitatif*, dimana bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terkumpul akan diuraikan dalam bentuk narasi yang tersusun secara sistematis. Bahan hukum yang telah disistematiskan kemudian dianalisis secara *deskriptif-*

³⁷ *Ibid.*, hlm 158.

kualitatif untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan penelitian.

8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab pokok yang terbagi dalam sub bab. Sistematika tersebut bertujuan untuk mempermudah penulis dalam memilah dan menganalisa temuan dari penelitian ini serta penelitian ini dapat tersusun secara terstruktur dan sistematis.

Bab pertama, merupakan bagian awal pendahuluan yang menguraikan dan menjelaskan latar belakang masalah yang menjadi urgensi masalah tersebut untuk diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, menjelaskan dan menguraikan landasan teoritik yang menjadi landasan dalam penelitian ini yaitu teori pemerintahan daerah, teori hubungan pusat dan daerah, dan teori jabatan negara.

Bab ketiga, menjabarkan analisis untuk menjawab rumusan masalah. Rumusan masalah pertama yaitu berkaitan dengan problematika yang muncul dalam pengangkatan pejabat (pj) kepala daerah di Kabupaten Cilacap tahun 2022-2023. Rumusan masalah kedua yaitu menjabarkan konsep ideal pengaturan pengisian pejabat (pj) kepala daerah.

Bab keempat, penutup. Pada bab ini akan menguraikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan serta memberikan saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat digunakan untuk pengetahuan serta pembaharuan ilmu

hukum tata negara dalam pengangkatan pejabat kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORITIS TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH, HUBUNGAN PUSAT-DAERAH, DAN JABATAN NEGARA

A. Pemerintahan Daerah

Bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Argumen ini dipahami agar pemerintah pusat tidak berlaku sewenang-wenang dalam menjalankan aktivitasnya dan selalu berdasarkan atas undang-undang. Kensekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang di bentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka menimbulkan tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*).

Menurut Fred Isjwara dalam Ni'matul Huda, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). Jika dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara yang tunggal. Selanjutnya, ditegaskan kembali oleh Ni'matul Huda bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal. Adapun maksudnya sifat negara tunggal artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam

segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.³⁸

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) dinyatakan secara tegas bahwa negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip yang dapat dikenal dari negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi ataupun pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.³⁹

Landasan hukum awal keberadaan Pemerintahan daerah di Indonesia dimuat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amendemen. Adapun muatan Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamendemen berbunyi: “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”.⁴⁰

Berdasarkan pandangan pencermatan M. Aries Djaenuri dan Enceng dalam modul Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah menjelaskan pemaknaan

³⁸ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm.28

³⁹ Ni'matul Huda, Hukum....., Ibid, hlm.42

⁴⁰ Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum di Amendemen

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amendemen tersebut, akan terlihat hal-hal sebagai berikut:⁴¹

- c. “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.
Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek and locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
Daerah-Daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan Daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- d. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat + 250 *Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun marga di Palembang. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai Daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingatkan hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Indonesia dikenal oleh negara-negara luar sebagai negara kesatuan yang dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan setiap daerah provinsi dibagi menjadi daerah kabupaten/kota. selain susunan pemerinta pusat, setiap daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota memiliki pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan muatan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Bab VI tentang Pemerintahan Daerah) yang menyatakan, “*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.*”⁴²

⁴¹ M. Aries Djaenuri dan Enceng, Pemerintahan Daerah, Modul 1, IPEM4214/MODUL 1, hlm. 1.3

⁴² Lihat selangkapnya dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan pasal 18 UUD 1945 dengan membentuk Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan kepada semua elemen negara bahwa ketatanegaraan di tingkat daerah berubah. Perubahan dimaksud seperti pada Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18 ayat (1) jo ayat (6) UUD 1945. Kemudian, sejak 2004 kepala pemerintahan daerah provinsi (Gubernur) kabupaten (Bupati) dan Walikota (Kota) dipilih secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pemilukada) memberi isyarat bahwa hubungan legislatif daerah dengan kepala daerah terselenggara berdasarkan prinsip keseimbangan yang bersumber pada perolehan otoritas melalui pemilihan langsung yang berbeda. Sistem pemilihan yang berbeda demikian semestinya diikuti oleh sistem perimbangan kekuasaan (*checks and balances*) di mana mestinya masing-masing memiliki kekuasaan yang saling mengimbangi.⁴³

Selanjutnya pada muatan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan maksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁴ Pemerintah daerah dimaksud juga dengan adanya kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi

⁴³ Johansyah, Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Otonomi, Vol.16, No.3, September 2018, hlm.287.

⁴⁴ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan maksud dari otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya sesuai dengan undang-undang dalam kerangka NKRI. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 adapun prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah menyangkut tentang.⁴⁵

- a. “Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah otonom;
- d. Membentuk peraturan daerah yang dapat membina kawasan pada aspek potensi daerah untuk peningkatan pendapatan asli daerah.”

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama berarti pemerintah lokal, kedua berarti pemerintahan lokal, dan ketiga berarti wilayah lokal.⁴⁶ Pemerintah lokal pada pengertian pertama, menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah

⁴⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁶ Nurcholis Hanifa, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007, hlm . 24

sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian kedua, menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pemerintahan daerah (*local government*) pada dasarnya hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi, bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya).

Hoessein dalam Nurcholis Hanifa menuliskan istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.⁴⁷

Kebijakan desentralisasi dan implemenmentasi otonomi daerah adalah kebijakan yang menyangkut pengalihan wewenang dan sumber daya dari pusat ke

⁴⁷ Nurcholis Hanifa, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan.....*, Lo.Cit

daerah. Pemerintah Daerah dalam hal ini menurut Priyatmoko setidaknya mencakup 3 pernyataan: (1) institusi-institusi pemerintahan daerah, (2) elite-elite di daerah, dan (3) kekuatan-kekuatan sosial politik di daerah. Mengingat pemerintahan hakikatnya terkait dengan pengelolaan otoritas pelayanan publik (*performing public outhority*, maka diharapkan dengan pengalihan kewenangan dan sumber daya ke daerah-daerah penyelenggaraan pemerintahan seyoginyakan lebih efektif dan efisien dalam merespons kepentingan-kepentingan publik di daerahnya, mengingat jalur birokrasi yang selama ini ditengarai menjadi salah satu penghambat ketika sistem sentralisasi telah ditinggalkan.

Implementasi kebijakan otonomi daerah telah menimbulkan paradikma baru bagi manajemen pembangunan daerah. Birokrasi sebagai mesin pemerintahan daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan daerah (pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan) masih mempunyai kendala. Warisan birokrat pada era sentralisasi sesungguhnya sangat sulit untuk diubah secara revolusioner, terbukti bahwa perubahan elite pemerintahan di daerah belum dapat memerankan tuntutan tersebut. Dengan gambaran seperti itu, maka yang pertama harus direformasi adalah lingkungan kerja eksekutif di daerah. Mengingat dengan terbitnya kebijakan otonomi daerah ini, sehingga terdapat sudut pandangnya yang berbeda jika dibandingkan dengan kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan pengertian tersebut, otonomi daerah menyangkut beberapa aspek: *pertama*, berkenaan dengan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, tuntutan kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan

pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. *Ketiga*, mengatur hubungan yang serasi dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdasarkan “*division of power secara vertical*”.

Untuk itu, filosofi otonomi daerah pada dasarnya harus dipahami secara fungsional, dalam arti orientasi otonomi dimaksudkan sebagai upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Keadaan ini berarti penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan keseimbangan antara perlu berlansungnya kekuasaan dan kewibawaan (*legally and legitimated*), punya *macht* (kewenangan) dan *gezag* (kewibawaan) pemerintah pusat di daerah di satu sisi, dan perlunya peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pemerintahan yang demokratis (yang berarti akomodatif dan aspiratif) di sisi lain, merupakan fokus perhatian dan kebijakan.

Selanjutnya, oleh Ni'matul Huda dalam Agus Nardi menuliskan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan kandungan muatan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula sebagai berikut:⁴⁸

- (1) “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 otonomi 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

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)* dalam Agus Nardi, *Politik Hukum Rencana Pemekaran Provinsi Sumatra Tenggara Dari Sumatera Utara*, Tesis Pascasarjana Hukum UII 2024, hlm.68-69

membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.

- (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 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.
- (3) 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 berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- (4) 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, kampong, meunasah, huta, nigorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak kedalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subyek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak 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 tradisionalnya masinyata ada dan berfungsi (hidup), dan 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 hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.
- (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat [1]). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).

- (6) 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.
- (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat [2]). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat [5] dan [6]).”

Kabupaten Cilacap merupakan salah satu pemerintah daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terletak di Jawa Tengah. Ibu kotanya adalah Kota Cilacap. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Brebes dan Kabupaten Banyumas di utara, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Kebumen di timur, Samudra Hindia di selatan, serta Kabupaten Ciamis, Kota Banjar, dan Kabupaten Pangandaran (Jawa Barat) di sebelah Barat. Zaman Penjajahan Belanda Kabupaten dikenal dengan nama Onder Afdeling Cilacap (dua bulan setelah Residen Launey bertugas) dengan besluit Gubernur Jenderal D.De Erens tanggal 17 Juli 1839 Nomor 1, memutuskan : “Demi kepentingan pelaksanaan pemerintahan daerah yang lebih rapi di kawasan selatan Banyumas dan peningkatan pembangunan pelabuhan Cilacap, maka sambil menunggu usul organisasi distrik-distrik bagian selatan yang akan menjadi bagiannya, satu dari tiga Asisten Resident di Karesidenan ini akan berkedudukan di Cilacap”.⁴⁹

Dengan demikian pada jangka pendek diperlukan perubahan pola belanja aparatur pemerintah daerah, supaya pembangunan mampu menciptakan pemerintah

⁴⁹ Diakses dari <https://cilapkab.go.id/v3/sejarah-cilacap/>, pada tanggal 2 Oktober 2024

baru terhadap peningkatan pelayanan publik. Aparatur pemerintah daerah harus lebih diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah, mulai dari tahap penerimaan tetapi juga mencakup promosi dan mutasi aparatur. Di samping itu, diperlukan penataan aparatur pada daerah transisi. Hal ini secara nasional perlu dibuat semacam *grand design* penataan aparatur, khususnya aparatur pada tingkat pemerintah daerah.⁵⁰

B. Hubungan Pusat dan Daerah

Negara kesatuan Indonesia secara tampak kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara dipegang oleh Pemerintah Pusat (*central Government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada Pemerintah Daerah (*Local Government*).⁵¹ Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait isu nasionalisme dan nationbuilding, bisa pula dengan isudemokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan Pusat dengan Daerah merupakan sesuatu yang banyak dipersoalkan, karena pada kenyataannya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Terlebih dalam negara kesatuan, dimana Pemerintah Pusat selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan di Indonesia.⁵²

⁵⁰ Murtir Jeddawi, Pro Kontra Pemekaran Daerah (analisis empiris), hlm 116-120.

⁵¹ Muh. Kusnardi dan Haemaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, hlm.266

⁵² Ni'matul Huda, *Hukum.....*, *Ibid*, hlm.1

Pemerintah adalah pemegang jabatan pemerintahan (pejabat = *ambtsdrager*) (untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada jabatannya). Penggunaan kata Government dalam bahasa Inggris juga sering menimbulkan kesalahpahaman. Banyak orang yang tidak menyadari bahwa kata ini mengandung dua arti, yaitu arti luas dan arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah pemerintahan di bidang legislatif, yudikatif dan sebagainya. Pemerintah dalam arti sempit adalah pemegang jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau lebih sempitnya pemerintah sebagai penyelenggara penyelenggaraan negara.⁵³

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 telah mengatur pembagian wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan Amandemen Kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Sebelum amandemen, ketentuan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah 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”.

Seperti dikemukakan di atas, bahwa rumusan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menurut Mahfud MD⁵⁴, menegaskan mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah dengan politik hukum desentralisasi (otonomi) dan dekonsentrasi dengan

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm.210

⁵⁴ Moh.Mahfud MD, *Membangun politik Hukum. Menegakan Konstitusi*, Edesi 1, Cetakan 4, Depok: Rajawali Pers, 2017, hlm.216

susunan berjenjang dan dengan memperhatikan hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Dengan berdasarkan dua garis utama ini politik hukum otonomi daerah di negara Republik Indonesia. Politik hukum pertama yang dianut di dalam konstitusi Indonesia adalah mengenai hubungan Pusat dan Daerah yang diformulasikan dalam politik hukum negara kesatuan.

Urusan pemerintahan dapat dialihkan dari Pemerintah Pusat ke urusan Daerah bagi daerah yang menerimanya dengan mengikuti beberapa teori/ajaran mengenai beberapa urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seperti:⁵⁵

- d. Sistem otonomi materiil, yaitu pembagian urusan-urusan yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, dimana yang menjadi urusan daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terperinci secara tegas dan pasti, sedangkan di luar dari urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah adalah merupakan urusan pemerintah pusat.
- e. Sistem otonomi formal, yaitu pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerahnya, di mana daerah-daerah pada umumnya mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi kemajuan dan perkembangan daerah sepanjang daerah tidak mengatur urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- f. Sistem otonomi nyata (riil), yaitu penyerahan urusan-urusan kepada daerah berdasarkan kepada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebijakan yang benar-benar nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang nyata dari masing-masing daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Secara tegas dalam Hilyatul Asfia menuliskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga

⁵⁵ Faisal Akbar Nasution, *Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan, hlm.23

apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada.⁵⁶

Clarke dan Stewart memperkenalkan tiga konsep bentuk hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai berikut:⁵⁷

a. *“The relative autonomy model.*

Dalam *model relative autonomi* pemerintah pusat memberikan kebebasan/kewenangan bertindak yang lebih besar kepada daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.

b. *The agency model.*

Dalam *model agency* ini dimana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.

c. *The interaction model.*

Dalam *model interaction* ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap

⁵⁶ Agus Nardi, *Analisis Urgensitas Pemekaran Daerah Provinsi Kotawaringin dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Tesis Pascasarjana Hukum UII 2024, hlm.48

⁵⁷ Imam Ropii, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya)*, Jurnal: Maksigama Hukum, Vol. 18, No.1, 2015, hlm.44

daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah”.

Membangun Pemerintahan yang efektif diperlukan adanya desentralisasi tingkat tinggi. Tujuannya adalah untuk membangun daerah-daerah otonomi yang memiliki kemandirian yang tinggi pula. Sehingga otonomi adalah bentuk penerapan dari desentralisasi. Padahal desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal, kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.⁵⁸ Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan Sehingga desentralisasi dimaknai sebagai prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagainya baik bersifat kewilayahan maupun fungsinya. Jadi desentralisasi di bidang pemerintahan adalah menyerahkan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintah Pusat ke Daerah.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penerapan sistem pengelolaan desentralisasi pada pemerintah dilakukan dengan alasan agar tercapainya efektivitas pemerintah

⁵⁸ Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2009, hlm. 17

dan demi terlaksananya demokrasi dari lapisan paling bawah sehingga efisiensi secara keseluruhan dapat tercapai.⁵⁹

Menurut Bagir Manan terdapat empat asas pokok sebagai patokan dalam melaksanakan desentralisasi, sebagaimana UUD NRI 194 menerangkan yaitu pertama, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam muatan Pasal 9 menerangkan secara tegas pola hubungan pemerintah pusat-daerah dapat diartikan sebagaimana berikut:⁶⁰

“Bahwa penyerahan kewenangan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, diterjemahkan sebagai urusan pemerintahan Konkuren yang menjadi dasar Otonomi Daerah. Konkuren yang diserahkan meliputi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Pada Urusan Wajib ada Urusan Wajib Pelayanan dasar dan Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar. Gambaran ini dijelaskan lebih lanjut secara teoritis menurut Clarke dan Steward termasuk *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya”.

Oleh karena itu, pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah bukan hanya persoalan administrasi dan keuangan, namun juga persoalan politik. Hal ini terjadi agar keputusan-keputusan yang biasanya diambil oleh pusat dapat

⁵⁹ Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁰ Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dilaksanakan di daerah. Sebab daerah tentu tahu betul apa yang dibutuhkan dan diinginkan masyarakat setempat. Penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak daerah (rakyat) atas prakarsa atau prakarsa untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah. Sedangkan bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah dan jenis hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial daerah.

Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pola hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi yang bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah juga bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah daerah, sebagaimana dapat di pahami berikut:

1. Hubungan Kewenangan antara Pusat dan Daerah

Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonstruksi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintah, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan pernyataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasikan keanekaragaman masyarakat,

sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk meyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Maka hubungan kewenangan Pusat dan Daerah anata lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Sehingga otonomi terbatas dapat dipahami apabila kewenangan dilakukan berdasarkan: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu pula. Dua, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.⁶¹

2. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah tidak bermakna. Seiring

⁶¹ Ni'matul Huda, *Hukum.....*, *Ibid*, hlm.15

dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkat atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.⁶²

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah juga mengatur keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimuat secara tegas dalam Pasal 1 poin 1 berbunyi, “Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang”.⁶³

Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan penguatan-penguatan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besaran dan arah pengeluarannya. Dalam Ni'matul Huda menyebutkan ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah yaitu:

⁶² Ni'matul Huda, *Hukum.....*, *Ibid*, hlm.16

⁶³ Pasal 1 poin 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantaranya berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dan pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan retribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

3. Hubungan Pengawasan antara Pusat dan Daerah

Umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungan membicarakan manajemen, oleh karena itu secara terminologi istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, *correcting* maupun *control*. Dalam Ni'matul Huda menyebutkan pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh, sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*).

Selanjutnya, jika “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal ini terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai dengan makna pembatasan-pembatasan.⁶⁴

Menurut Paulus Effendi dalam Ni'matul Huda pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memeperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁶⁵

Selanjutnya, dalam Ni'matul Huda menuliskan pengawasan terhadap pemerintahan di pahami sebagai pemaknaan alasan berikut:⁶⁶

Pertama, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya; *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang menagtur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum materil maupun hukum formal (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; *keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akaibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

4. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Hukum.....*, *Ibid*, hlm.21-22

⁶⁵ *Ibid*, hlm.23

⁶⁶ *Ibid*, hlm.23-24

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintah daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun diluar negeri. Mengingat, susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, persoalan pertama yang dapat diutarakan adalah benarkah hal tersebut dapat mempengaruhi hubungan antara satuan pemerintah pusat dan daerah. Kedua, urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah juga sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, sebab titik berat pelaksanaan desentralisasi akan diletakkan pada daerah tersebut.

Berdasarkan hal tersebut dalam Ni'matul Huda menuliskan susunan pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkat dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan Fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

- a. sistem rumah tangga daerah;
- b. ruang lingkup urusan pemerintahan; dan
- c. sifat dan kualitas suatu urusan.

C. Jabatan Negara

Sistem ketatanegaraan dalam menjalankan suatu pemerintahan harus ada otoritas yang melaksanakannya yaitu pejabat negara. Istilah jabatan negara atau jabatan publik secara etimologis berasal dari dua kata yaitu *pejabat* dan *publik*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pejabat merupakan pegawai pemerintah yang memiliki atau memegang jabatan penting dan publik adalah orang banyak atau umum. Sedangkan jabatan itu sendiri memiliki arti sebagai tugas atau pekerjaan di pemerintahan. Jabatan merupakan subjek hukum maka dari itu dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*).⁶⁷

Menurut Miftah Thoha, kekuasaan pejabat sangat *urgent*, karen segala urusan yang memiliki hubungan dengan pejabat itu maka orang yang ada di dalam jabatan itu yang akan menentukan. Jabatan-jabatan disusun secara hierarkis dari atas sampai bawah. Yang mana jabatan yang secara heirarkis yang memiliki kekuatan daripada yang berada di bawah. Seluruh jabatan pemerintahan itu dilengkapi dengan fasilitas yang lengkap. Dari fasilitas yang lengkap tersebut seringkali pejabat pemerintahan jauh dari rakyat.⁶⁸

Di Indonesia, sejak era orde baru sampai saat ini jabatan dikenal dengan istilah jabatan negara. Miftah Thoha mngklasifikasikan jabatan menjadi tiga (3) yaitu, jabatan karir birokrasi, jabatan negara, dan jabatan politik yang sampai sekarang dalam sistem administrasi negara tidak pernah diklasifikasikan dengan jelas, sehingga dapat dikatakan merupakan praktek anomali dalam sistem administrasi

⁶⁷ Edy Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UNY Press, 2011), hlm. 76.

⁶⁸ Miftah Thaha, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 7.

pemerintahan.⁶⁹ Misalnya seperti Kapolri merupakan jabatan karir kepolisian, dan Panglima TNI merupakan jabatan karir militer. Jabatan tersebut sama dengan halnya pegawai negeri sipil (PNS), yang seharusnya dalam proses rekrutmen dan promosinya dijauhkan dari politik yang melembaga. Selain itu kedudukan Jaksa Agung sejak pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto berada pada susunan kabinet. Begitu juga pada pemerintahan era reformasi. Maka dari itu Jaksa Agung bukanlah merupakan jabatan karir, akan tetapi jabatan politik atau jabatan negara.⁷⁰

Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa dalam hukum ada dua jenis jabatan yaitu, jabatan politik yang mana prosedur dan pengangkatannya bersifat politis (*political appointment*), dan jabatan administratif yang diisi berdasarkan prosedur teknis administratif.⁷¹ Selain jabatan-jabatan tersebut, Miftah Thaha membagi jabatan negara yang berhubungan dengan pilihan atau kehendak rakyat menjadi dua.

- a. Jabatan yang tidak dipilih oleh rakyat, akan tetapi dipilih dan diangkat oleh pejabat yang dipilih rakyat. (*political appointment*)
- b. Jabatan negara yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah.

⁶⁹ Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014 mengenai keterangan ahli yang dijelaskan oleh Miftah Thoha hlm. 37.

⁷⁰ Miftah Thaha, *Birokrasi Politik ...Ibid.*, hlm. 3.

⁷¹ Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Buana Indah Populer, 2008), hlm. 750.

Kedua jabatan tersebut memerlukan *approval politic* (persetujuan secara politik). Yang pertama melalui persetujuan dewan perwakilan, dan yang kedua dengan diselenggarakannya pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah.⁷²

Sedangkan menurut Harun Alrasid dalam disertasinya mengungkapkan ada beberapa macam yaitu jabatan yang hanya diisi oleh satu pemangku jabatan (jabatan tunggal), jabatan yang mana dapat digantikan yang setiap waktu berhak mewakili jabatan secara penuh, dan jabatan berupa dewan (*college*) yang mana terdapat beberapa penjabat yang mewakili jabatan secara bersama-sama (jabatan majemuk).⁷³

Pengertian jabatan negara di Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang perubahan atas UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan istilah penyelenggaraan negara. Pada pasal 11 dijelaskan bahwa pejabat negara bukan merupakan bagian dari pegawai negeri. Dengan ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa tidak semua pejabat negara berasal dari pegawai negeri dan dapat bukan berasal dari pegawai negeri. Akan tetapi, pejabat negara yang berasal dari pegawai negeri harus dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara.⁷⁴

⁷² Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014 mengenai keterangan ahli yang dijelaskan oleh Miftah Thoha hlm. 38.

⁷³ Harun Alrasid, *Masalah Pengisian Jabatan Presiden di Indonesia Sejak Dokuitsu Zyunbi Choosakai 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993: Suatu Tinjauan Formal Yuridis*, (Depok: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1993), hlm. 18.

⁷⁴ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 264.

Ada beberapa perbedaan antara pejabat negara dan pegawai negeri. Logemann mengungkapkan untuk menentukan seseorang itu pegawai yaitu ukuran yang bersifat material yakni hubungan antara negara dan pegawai negeri tersebut. Kemudian Logemann menjelaskan dalam teorinya tentang tata cara pengisian jabatan yang baik bahwa bagian terbesar dari hukum negara yaitu peraturan-peraturan hukum yang ditetapkan secara mengikat. Peraturan-peraturan hukum tersebut meliputi:⁷⁵

- a. Pembentukan jabatan-jabatan serta susunannya
- b. Penunjukan untuk mengisi jabatan
- c. Kewajiban dan tugas-tugas yang terikat pada jabatan
- d. Wewenang hukum yang mengikat terhadap jabatan
- e. Lingkungan personil dan lingkungan daerah, atas nama tugas dan jabatan
- f. Peralihan jabatan
- g. Hubungan antara jabatan dan pejabat
- h. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu dengan lainnya.

Selanjutnya, menurut Logemann pejabat negara dapat dikategorikan sebagai pegawai negeri, karena pejabat negara memiliki hubungan dinas terhadap negara. Selain itu ada beberapa perbedaan antara pejabat negara dan pegawai negeri, antara lain:⁷⁶

- a. Pejabat negara memiliki masa jabatan yang dibatasi melalui periodisasi, sedangkan pegawai negeri memiliki Batasan ketika sudah mencapai usia pensiun;
- b. Pengangkatan pejabat negara hanya merupakan kekuasaan pihak negara; dan
- c. Pejabat negara belum tentu dikatakan sebagai aparat pemerintahan, sedangkan pegawai negeri merupakan aparat pemerintahan yang posisinya dikaitkan dengan pangkat.

⁷⁵ J. H. A. Logemann diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkarego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, (Jakarta: Ictiar Baru – Van Hoeve, 1975), hlm. 144.

⁷⁶ *Ibid.*, 265.

Sebagai unsur dalam penyelenggaraan negara, pejabat negara secara operasional atau teknis pelaksanaannya berkaitan erat dengan administrasi negara. Dalam penerapannya, pejabat negara dituntut untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan dengan baik. Menurut Crinice Le Roy dikutip dari S.F. Marbun, membagi 11 pokok dari *algemene beginselen van berhoorlijke bestuur* (AAUPB), sebagai berikut:⁷⁷

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*)
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*)
- c. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
- d. Asas motivasi di tiap keputusan (*principle of motivation*)
- e. Asas persamaan dalam mengambil kebijakan (*principle of equality*)
- f. Asas keadilan (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*)
- g. Asas perlindungan terhadap hak individu (*principle of protecting the personal way of life*)
- h. Asas permainan yang layak (*principle of fairplay*)
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
- j. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnull decision*)
- k. Asas larangan mencampur-adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)

Di Indonesia sendiri, asas pemerintahan yang baik dijelaskan dalam UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pasal 10 ayat (1) yakni;

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas ketidak berpihakan
- c. Asas kecermatan
- d. Asas kemanfaatan
- e. Asas keterbukaan
- f. Asas tidak menyalahgunakan wewenang
- g. Asas kepentingan umum
- h. Asas pelayanan yang baik

⁷⁷ S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2021), hlm. 423.

Kemudian dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara (ASN) pasal 122, bahwa pejabat mengisi pada jabatan yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksaan Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat Menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan berkuasa penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Secara eksplisit, Jimly Assiddiqie mengungkapkan bahwa hierarki atau tatanan antarlembaga negara penting untuk ditentukan. Ada dua kriteria yaitu kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya yang bersifat utama dalam sistem kekuasaan negara. Sedangkan dari segi fungsinya bersifat primer dan sekunder.⁷⁸ Dari segi hierarkis terbagi menjadi tiga Organ, yaitu lembaga tinggi negara, lembaga negara, dan lembaga daerah. Organ pertama, lembaga tinggi negara diisi oleh Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Organ kedua, lembaga negara diisi oleh Menteri negara,

⁷⁸ Jimly Assiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2009), hlm. 467.

Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, dan Bank Sentral. Terakhir organ ketiga, lembaga daerah diisi oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintah Kota, Walikota, dan DPRD Kota.⁷⁹

Dari berbagai penjelasan perihal jabatan negara, dalam implementasinya seringkali kita menemukan kasus-kasus perihal penyalagunaan jabatan dan tidak ditempatkan sesuai keahlian ataupun sesuai kriteria. Hal tersebut dikarenakan sebuah kekuasaan sangatlah riskan jika dikuasai oleh segelintir orang yang mengemban kepentingan pribadi dan kelompoknya untuk mengisi jabatan-jabatan yang tidak ada hubungannya sama sekali dengan jabatan politik serta mengesampingkan kepentingan publik atau masyarakat.

BAB III

PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

TENTANG PENGANGKATAN PENJABAT SEMENTARA

KEPALA DAERAH KABUPATEN CILACAP

TAHUN 2022-2023

Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan Pemilihan umum secara serentak 2024 menimbulkan masalah baru. Salah satu permasalahan yang timbul

⁷⁹ Novianto M. Hantoro, “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. VII No. 2, November 2016, hlm. 148.

yaitu bagi kepala daerah yang sudah berakhir masa jabatannya digantikan oleh penjabat sementara. Proses penunjukan atau pemilihan penjabat kepala daerah dinilai merupakan kepentingan elit politik untuk mengondisikan daerah-daerah yang tidak sejalan dengan pemerintah pusat. Selain itu, penunjukan penjabat kepala daerah dinilai tidak objektif karena dipilih oleh Presiden bagi Gubernur dan oleh Mendagri (Menteri Dalam Negeri) bagi Bupati/Walikota. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada pada Pasal 201 Ayat 9 “untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat walikota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota melalui pemilihan serentak pada tahun 2024”.

Proses penunjukan penjabat sementara kepala daerah dianggap tidak transparan karena seluruh keputusan ada di tangan pemerintah pusat yaitu Mendagri dan Presiden. Menurut pengamat politik Paramadina *Public Policy Institute*, Septa Dinata memperkirakan momentum penunjukan Pj bukan tidak mungkin akan dimanfaatkan oleh oknum-oknum untuk melancarkan kepentingan politiknya. Dengan jabatan yang cukup lama dengan ongkos yang sangat minim dapat menjadi Penjabat sementara. Maka hal tersebut dapat menjadi politik transaksional.⁸⁰ Salah

⁸⁰ Dio Ekie Ramada, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkan Penjabat Kepala Daerah”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6 No. 3 Juli, 2022, hlm. 65.

satu contoh yang akan menjadi *concern* penelitian ini yaitu tentang dinamika Putusan Mendagri terhadap Penjabat sementara bupati Cilacap 2022.

A. Problematika Atas Pengangkatan Jabatan Kepala Daerah Oleh Penjabat (Pj) Kepala Daerah Di Kabupaten Cilacap

Berakhirnya masa jabatan bupati dan wakil bupati Kabupaten Cilacap sebelum Pemilu serentak 2024 yaitu pada tanggal 19 November 2023. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yaitu dengan menunjuk penjabat bupati yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.⁸¹ Mendagri selaku otoritas yang berwenang dalam hal ini membentuk peraturan teknis dari persyaratan, pengusulan, dan pelantikan. Pada prosesnya, calon Penjabat harus memenuhi kriteria yang ditentukan oleh Pasal 3 Peraturan Mendagri Nomor 4 Tahun 2023 yaitu:

- a. Mempunyai pengalaman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
- b. Pejabat ASN atau pejabat pada jabatan ASN tertentu yang menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Gubernur dan menduduki JPT Madya di lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah bagi calon Pj Bupati dan Pj Walikota;
- c. Penilaian kinerja pegawai atau dengan nama lain selama 3 (tiga) tahun terakhir paling sedikit mempunyai nilai baik;
- d. Tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin berat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dari rumah sakit pemerintah.

⁸¹ Pasal 10 ayat 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

Kemudian, pada proses pengusulan pejabat kepala daerah khususnya kabupaten dan walikota dijelaskan dalam pasal 9 yaitu:⁸²

1. Pengusulan Pj Bupati dan Pj Walikota dilakukan oleh:
 - a. Menteri;
 - b. Gubernur; dan
 - c. DPRD melalui Ketua DPRD Kabupaten/Kota.
2. Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, mengusulkan 3 (tiga) orang calon Pj Bupati dan Pj Walikota yang memenuhi persyaratan.
3. Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, mengusulkan 3 (tiga) orang calon Pj Bupati dan Pj Walikota yang memenuhi persyaratan kepada Menteri.
4. DPRD melalui Ketua DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, mengusulkan 3 (tiga) orang calon Pj Bupati dan Pj Walikota yang memenuhi persyaratan kepada Menteri.
5. Dalam mengusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua), Menteri dapat menerima masukan dari Kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian.

Problematika penunjukan Pejabat (Pj) Bupati Cilacap yaitu muncul ketika nama-nama yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten Cilacap tidak ada yang dipilih untuk menjadi Pejabat (Pj) Bupati oleh Mendagri. Berikut nama-nama yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten Cilacap melalui musyawarah seluruh anggotanya.

Tabel 1.1.

Pemilihan calon Pejabat Bupati Cilacap oleh DPRD Kabupaten Cilacap

NO	NAMA	FRAKSI								JUMLAH
		PDI-P	GOLKAR	GERINDRA	PKB	PKS	NASDEM	PAN-DEMOKRAT	PPP	
1	SUPRIYANTO			6	8				4	18
2	AWALUDIN MUURI		8		8	4		6		26
3	DIAN ARINDA MURNI	10	8		8	4	4	6	4	44
4	SUMARYO	10	8	6		4	4	6	4	42
5	SUJITO	10					4			14
6	SADMOKO DAMARDONO			6						6

⁸² Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Pasal 9 ayat (1) Nomor 4 Tahun 2023, DPRD berhak mengajukan 3 (tiga) calon penjabat Bupati. Dari pemilihan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Cilacap pada 19 Oktober 2022 nama yang diajukan oleh ketua DPRD Kabupaten Cilacap yaitu Dian Arinda Murni Staf Ahli Bupati Bidang Ekonomi dan Pembangunan, Sumaryo Sekretaris DPRD, dan Awalludin Muuri Sekretaris Daerah Cilacap. Menurut Taufik selaku ketua DPRD Cilacap mengungkapkan bahwa “usulan dari tiga nama tersebut berdasarkan surat dari Mendagri bahwa DPRD berhak mengusulkan tiga nama calon Penjabat Bupati.”⁸³ Dari tiga nama yang diusulkan oleh ketua DPRD Cilacap tidak ada yang dipilih dan ditugaskan untuk mengisi jabatan sementara Bupati Cilacap. Akan tetapi nama yang ditunjuk oleh Mendagri yaitu Yunita Dyah Suminar, SKM, M. Sc, M. Si.

Nama yang ditunjuk oleh Mendagri untuk Pj Bupati Cilacap inilah yang menjadi akar muara permasalahan. Meskipun dalam peraturan Mendagri dijelaskan bahwa ada unsur lain dalam mengusulkan penjabat bupati yaitu Gubernur dan Menteri. Akan tetapi, usulan nama dari unsur Gubernur ataupun Menteri tidak diketahui khalayak umum khususnya masyarakat kabupaten cilacap. Hal tersebut, menimbulkan pertanyaan transparansi dan akuntabilitas Mendagri dalam menunjuk penjabat bupati cilacap. Hal tersebut dibuktikan dengan sulitnya mendapatkan akses SK (Surat Keputusan) Mendagri tentang penetapan penjabat bupati cilacap 2022.

⁸³ <https://dprd.cilapkab.go.id/dprd-cilacap-usulkan-3-nama-calon-pj-bupati-cilacap/>, diakses tanggal 23 Juli 2024.

Transparansi Mendagri dalam penunjukan Penjabat Bupati Cilacap menimbulkan asumsi bahwa hal tersebut sudah ada kompromi politik. Selain itu DPRD Kabupaten Cilacap sama sekali tidak mengetahui nama-nama yang diusulkan oleh Gubernur dan Mendagri. Syaiful Musta'in mengungkapkan "saya berasumsi bahwa nama tersebut merupakan usulan dari Gubernur Jawa Tengah yaitu Ganjar Pranowo yang mana nama tersebut merupakan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah dan penunjukan tersebut diasumsikan merupakan kompromi politik".⁸⁴ Sedangkan Sindy Syakir tidak dapat berspekulasi perihal usulan nama tersebut darimana. Akan tetapi, beliau mempertanyakan transparansi Kemendagri selaku lembaga yang berwenang terhadap penunjukan tersebut."transparansi dari Kemendagri tidak ada *feedback* serta komunikasi dengan DPRD terkait nama yang akan ditunjuk menjadi Pj Bupati Cilacap".⁸⁵

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 100. 2. 1. 3-6112 tahun 2022 pada tanggal 7 November 2022 tentang pengangkatan Penjabat Bupati Cilacap menunjuk Yunita Dyah Suminar, SKM, M. Sc, M. Si. Yang merupakan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah. Setelah dilantik sesuai dengan SK Kemendagri, Penjabat kepala daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai pasal 15 ayat 1 Permendagri no 4 tahun 2023,yaitu "Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota memiliki tugas, wewenang, kewajiban, dan larangan Gubernur, Bupati, dan

⁸⁴ Wawancara dengan Syaiful Musta'in, Wakil DPRD Kabupaten Cilacap Fraksi PKB, tanggal 5 Agustus 2024.

⁸⁵ Wawancara dengan Sindy Syakir, Wakil DPRD Kabupaten Cilacap Fraksi Partai Golkar, tanggal 6 Agustus 2024.

Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah”. Larangan yang dimaksud yaitu :⁸⁶

- a. melakukan mutasi ASN;
- b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Masa jabatan yang diemban oleh seorang Pj yaitu satu tahun berdasarkan Pasal 14 ayat 1 Permendagri No 4 Tahun 2023 “Masa jabatan Pj Bupati dan Pj Walikota 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau berbeda”. Masa jabatan dapat berakhir sebelum satu tahun apabila terjadi pelanggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada beberapa problematika penunjukan Pj Bupati Cilacap antara lain;

1. Pengusulan Nama Calon Penjabat Kepala Daerah

- a. Pengusulan DPRD Kabupaten/Kota dan Gubernur

Proses pengusulan nama calon penjabat kepala daerah yang diatur pada pasal 9 ayat (1) Permendagri nomor 4 tahun 2023 menyebutkan bahwa Gubernur dapat dapat mengusulkan 3 (tiga) nama kepada Mendagri. Munculnya usulan dari Gubernur menjadi problematika karena Gubernur tidak merepresentasikan masyarakat di daerah secara langsung. Jabatan kepala daerah dalam hal ini Bupati merupakan jabatan yang dipilih secara langsung oleh

⁸⁶ Pasal 15 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota.

rakyat yang mencerminkan masyarakat setempat dan bukan merupakan jabatan hierarkis yang dipilih oleh Gubernur. Pada penerapannya, nama-nama calon yang diusulkan kurangnya transparansi dan pemberitahuan kepada DPRD Kabupaten/kota sehingga peran Gubernur dalam mengusulkan calon penjabat bupati/walikota tidak tepat karena tidak merepresentasikan rakyat.

Usulan Gubernur terhadap nama-nama calon Penjabat Bupati/Walikota pada penerapannya menimbulkan beberapa permasalahan. Contoh kasus yang sudah terjadi yaitu pada saat Gubernur Sulawesi Tenggara menolak melantik penjabat kepala daerah di wilayahnya. Hal tersebut dikatakan oleh Gubernur Sulawesi Tenggara karena nama yang ditunjuk bukan dari usulan Gubernur melainkan dari usulan Mendagri.⁸⁷ Selain itu, penunjukan calon Penjabat Bupati Cilacap yang disinyalir merupakan usulan dari Gubernur tidak ada pemberitahuan ataupun transparansi dari Gubernur Jawa Tengah.

Pada dua kasus tersebut, dapat disimpulkan peran DPRD Kabupaten/Kota selaku representasi dari rakyat dalam mengusulkan nama-nama calon penjabat cenderung terbatas. Jalur pengusulan nama calon Penjabat Kepala Daerah melalui dua (2) lembaga yaitu DPRD dan Gubernur menyebabkan ketidakpastian dan menjadi pintu masuk transaksi politik. Proses pengusulan penjabat, khususnya bupati/walikota seharusnya tidak melibatkan Gubernur. Gubernur hanya sekedar mengetahui secara administratif serta tidak terlibat

⁸⁷ <https://www.liputan6.com/news/read/4970343/mendagri-soal-pj-kepala-daerah-mohon-maaf-bukan-berarti-usulan-itu-hak-gubernur> , diakses 9 Agustus 2024.

secara langsung seperti yang disebutkan dalam Permendagri nomor 4 Tahun 2023.

b. Kualifikasi Sistem Rekrutmen

Sistem rekrutmen Pejabat kepala daerah di Indonesia tidak dijelaskan secara eksplisit pada Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023. Pada pasal tersebut hanya menjelaskan persyaratan secara umum yang mana tidak ada kualifikasi atau kriteria khusus untuk menduduki jabatan Pejabat Sementara Kepala Daerah. Kriteria yang diatur oleh Mendagri yaitu Pejabat ASN yang menduduki JPT Madya di Lingkungan Pemerintah Pusat atau di lingkungan Pemerintah Daerah serta memiliki riwayat kinerja yang baik selama 3 tahun terakhir. Penunjukan ASN sebagai Pejabat Kepala Daerah secara teori tidak relevan. Karena jabatan Kepala Daerah merupakan jabatan Politik dan bukan jabatan karir birokrasi.

Akan tetapi, hal tersebut dilaksanakan guna mendorong pemilu serentak 2024 sehingga kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum 2024 akan digantikan oleh Pejabat Sementara yang ditunjuk oleh Mendagri. Perlunya evaluasi terhadap kualifikasi sistem rekrutmen pejabat kepala daerah untuk meningkatkan kinerja pejabat sementara. Pada pasal 3 Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 tidak dijelaskan secara eksplisit linearitas ASN untuk mengisi jabatan Pj Kepala Daerah. Linearitas ASN yang ditunjuk diperlukan untuk menyesuaikan kebutuhan serta kondisi sosial politik di daerah yang akan dipimpin.

2. Masa Jabatan

Masa jabatan penjabat kepala daerah pada Pasal 14 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 yaitu satu tahun. Dengan masa jabatan yang panjang tersebut sangat berisiko sehingga dapat menimbulkan konflik kepentingan. Konflik kepentingan dapat terjadi ketika nama-nama yang ditunjuk untuk menjabat kepala daerah merupakan usulan dari Mendagri atau Gubernur. Dengan masa jabatan satu tahun dapat melancarkan kepentingan pusat terhadap daerah secara masif dalam melaksanakan Pemilu serentak untuk menggiring aparatur pemerintahan daerah dan masyarakat terhadap satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tertentu. Di beberapa daerah, khususnya Penjabat Bupati Cilacap periode 2022-2023 ada beberapa penyimpangan dalam satu tahun menjabat yang dapat dijelaskan antara lain:

a. Netralitas

Sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri yaitu Pj Gubernur, Pj Bupati, dan Pj Walikota dijabat oleh ASN yang menduduki JPT Pratama harus bersikap netral. Netral yang dimaksud yaitu tidak berpihak terhadap salah satu partai politik untuk kepentingannya. Salah satu pelanggaran Pj Bupati Cilacap perihal netralitas yaitu mengadiri acara konsolidasi internal DPD PDI-P Jawa Tengah pada 15 Agustus 2023. Dilansir dari detik.com “PDIP Jawa Tengah melakukan konsolidasi kader kepala daerah untuk membahas Pemilu 2024 di Hotel Padma, Semarang. Beberapa ASN Pj Bupati hadir diantaranya Pj Bupati Cilacap, Yunita Dyah Suminar, Pj Bupati Brebes, Urip Sihabudin, dan Pj Walikota Salatiga, Sinoeng

Nugroho”.⁸⁸ Meskipun hal tersebut dibantah oleh Bambang Wuryanto selaku ketua DPD PDIP Jawa Tengah bahwa kedatangan Pj Kepala Daerah tersebut bukan merupakan agenda politik. Beliau mengungkapkan “para kepala daerah dikumpulkan agar di dalam kalender elektoral yang sudah dekat harus bisa menjaga kondusifitas”.⁸⁹

Kehadiran Pj Bupati Cilacap di acara konsolidasi DPD Provinsi PDI-P secara jelas dipertanyakan netralitasnya. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara pasal 2 “penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas ; kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, pendelegasian, netralitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan”.⁹⁰ Kemudian dijelaskan perihal kewajiban ASN yaitu;⁹¹

- 1) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, dan pemerintahan yang sah;
- 2) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) Melaksanakan nilai dasar ASN dan kode etik dan kode perilaku ASN;
- 4) Menjaga netralitas; dan
- 5) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.

Maka dari itu, seluruh Pj Kepala Daerah yang dilantik notabene berasal dari ASN harus berpedoman terhadap peraturan perundang-undangan yang

⁸⁸ <https://www.detik.com/jateng/berita/d-6878666/pj-kepala-daerah-hadiri-pertemuan-pdip-di-semarang-ini-kata-bambang-pacul>, diakses tanggal 26 Juli 2024.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Pasal 2 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 20 Tahun 2023

⁹¹ Pasal 24 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 20 Tahun 2023

berlaku. Bagi Pj Kepala Daerah yang melakukan pelanggaran harus diberi sanksi secara tegas.

b. Program Kerja Bermuatan Politis

Kinerja seorang Pj Kepala Daerah dapat dinilai dari program-program kerja yang diluncurkan atau kebijakan-kebijakan yang pro-rakyat serta tidak mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Yunita Dyah Suminar selaku Pj Bupati Cilacap meluncurkan program Gerakan “Kancing Merah” (Gerakan Cegah Stunting Masa Depan Cerah). Kebijakan “Kancing Merah” tertuai dalam SK Bupati Cilacap nomor 441/780/16/Tahun 2022. Gerakan tersebut diluncurkan guna mempercepat angka penurunan stunting di Kabupaten Cilacap. Pada pelaksanaanya, terdapat 6 pilar kegiatan yaitu ASI (Air Susu Ibu) eksklusif 6 bulan, mengkonsumsi gizi seimbang, menggunakan jamban/kamar mandi yang sehat, cuci tangan menggunakan sabun, menggunakan air bersih, dan rajin ke posyandu.⁹²

Program “Kancing Merah” disinyalir merupakan program yang disusupi dan bermuatan politis. Nama dari program tersebut dinilai bermuatan politis karena menjelang Pemilihan Umum Serentak guna suksesi calon Presiden dan partai politik. Habiburrohman mengungkapkan bahwan adanya ketidaknetralitas Pj Bupati Cilacap, “belakangan ini banyak masyarakat yang mempertanyakan soal pakta integritas Pj Bupati Sorong, dugaan ketidaknetralan Pj Bupati Cilacap dengan program Kancing merah, dan

⁹² <https://banyumas.tribunnews.com/2023/11/15/lewat-program-kancing-merah-jumlah-balita-stunting-di-kabupaten-cilacap-turun-hingga-45-persen>, diakses pada tanggal 26 Juli 2024

dugaan ketidaknetralan Bupati Majalengka”.⁹³ Meskipun tujuan dari program tersebut sangat baik demi menurunkan angka stunting di Kabupaten Cilacap akan tetapi nama program yang diambil melekat dengan muatan politik. Senada yang diungkapkan oleh Ketua Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi (GNPK-RI) Kabupaten Cilacap Albani Idris “yang ditonjolkan oleh Pj Bupati Cilacap adalah Kancing Merah, yaitu gerakan cegah stunting untuk masa depan cerah agar anak-anak sehat dan tidak gizi buruk, dan jangan disalahgunakan Bahasa-bahasa tersebut seolah-olah ditumpangi oleh kepentingan politik.” Beliau sangat menyayangkan karena begitu terlihat dalam politik praktis dan terkesan mendukung salah satu Capres dan salah satu parpol pendukung Capres tersebut.⁹⁴

Meskipun hal tersebut telah dilaporkan oleh masyarakat kepada Bawaslu Kabupaten Cilacap. Menurut Bawaslu, Gerakan Kancing Merah tidak terdapat unsur pelanggaran dalam Pemilu. Dikutip dari Serayu News, Soim Ginanjar selaku ketua Bawaslu Kabupaten Cilacap mengungkapkan bahwa Program tersebut merupakan program Pemerintah Kabupaten Cilacap sehingga tidak terbukti dugaan pelanggaran pemilu.⁹⁵ Akan tetapi sanggahan dari Bawaslu dinilai tidak dapat meyakinkan asumsi publik

⁹³ <https://banyumas.tribunnews.com/2023/11/29/program-stunting-kancing-merah-cilacap-diduga-bermuatan-politis-tnk-sindir-pj-kepala-daerah>, diakses pada tanggal 28 Juli 2024.

⁹⁴ <https://suaraindonesia.co.id/news/news/653c4255a64d7/Program-Kancing-Merah-Ketua-GNPK-RI-Cilacap-Nilai-ada-Muatan-Politik>, diakses pada tanggal 28 Juli 2024.

⁹⁵ <https://serayunews.com/bawaslu-kabupaten-cilacap-beberkan-hasil-telaah-kancing-merah>, diakses pada tanggal 29 Juli 2024.

bahwa Kancing Merah merupakan program yang disusupi kepentingan politik.

Syaiful musta'in mengatakan bahwa sangat menyayangkan terhadap penamaan program tersebut yaitu Kancing Merah memuat nilai-nilai politis dan Pj Bupati dinilai terlalu naif terhadap politik. Padahal program pencegahan stunting merupakan program yang sangat bagus dan kinerja yang dilakukan benar-benar menekan angka stunting di Kabupaten Cilacap. "Kinerja-kinerja beliau memiliki pencapaian-pencapaian yang bagus salah satunya yaitu mendapatkan penghargaan dan dana insentif dari Kemenkeu berkat program pencegahan stunting tersebut". Selain itu dari segi percepatan reformasi birokrasi di Pemerintahan Kabupaten Cilacap sangat membekas yaitu perihal kedisiplinan⁹⁶

Sedangkan menurut Sindy Syakir melihat program Kancing Merah dari dua (2) sisi yaitu administratif dan politik. Secara administratif, program tersebut sudah sesuai dengan program nasional yaitu pencegahan stunting. Beliau mengatakan "program tersebut sangat baik, karena Cilacap merupakan daerah yang padat penduduk dan angka stunting yang tinggi. sehingga dengan penurunan angka stunting di Cilacap akan memengaruhi angka stunting di Jawa Tengah, dan angka Stunting di Jawa Tengah akan memengaruhi secara nasional". Kemudian secara politis tentu dengan penamaan program tersebut yaitu Kancing Merah memiliki muatan-

⁹⁶ Wawancara dengan Syaiful Musta'in, Wakil DPRD Kabupaten Cilacap Fraksi PKB, tanggal 5 Agustus 2024.

muatan politis karena dengan pose tiga jari mengarah kepada salah satu partai dan calon presiden tertentu.⁹⁷

Pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Pj Bupati Cilacap merupakan efek dari ketidaktransparansi Kemendagri dalam penunjukan/pengangkatan Pj Kepala Daerah yang menimbulkan kecurigaan bahwa Pj yang diangkat memiliki unsur kepentingan elit politik. Sehingga hal tersebut perlu evaluasi dalam proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah.

Dari penjelasan tersebut, dengan masa jabatan satu tahun sangat mudah untuk mencari celah dalam melakukan penyalahgunaan jabatan seorang Penjabat Kepala Daerah. Maka dari itu, perlu adanya pembahasan ulang ataupun revisi tentang masa jabatan Penjabat Kepala Daerah.

B. Konsep Ideal Pengaturan Pengisian Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Problematisa dalam pengisian Penjabat Kepala Daerah terus terjadi pada pelaksanaannya. Hal tersebut dapat terjadi karena adanya kepentingan politik guna memobilisasi masyarakat sehingga tidak ada keseimbangan antara pemerintah dan masyarakat. Maka dari itu perlu adanya konsep baru serta evaluasi dalam pelaksanaan penunjukan atau pengangkatan Penjabat Kepala Daerah.

1. Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah

⁹⁷ Wawancara dengan Sindy Syakir, Wakil DPRD Kabupaten Cilacap Fraksi Partai Golkar, tanggal 6 Agustus 2024.

Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah yang tertuang dalam Pasal 14 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 yaitu satu (1) tahun. Dengan masa jabatan tersebut dapat menimbulkan *conflict of interest* yang meningkat. Karena Penjabat yang ditunjuk oleh Mendagri untuk menjadi Pj Kepala Daerah dari unsur jabatan karir birokrasi. Jabatan diklasifikasikan oleh Miftah Thaha menjadi tiga (3) yaitu jabatan karir birokrasi, jabatan negeri, dan jabatan politik. Jika dilihat dari teori tersebut Kepala Daerah merupakan jabatan politik yang mana prosesnya melalui pemilihan umum secara terbuka atau tertutup.

Masa jabatan satu tahun sangat riskan terjadinya korupsi ataupun kolusi. Masih banyak kasus yang dilakukan oleh Pj Kepala Daerah yang seharusnya bersikap netral akan tetapi dinilai berpihak terhadap kelompok atau golongan tertentu untuk kepentingan politik. Masa jabatan yang ideal bagi Penjabat Kepala Daerah yaitu enam (6) bulan dan segera melaksanakan pemilihan umum sampai terpilihnya Kepala Daerah baru. Masa jabatan enam bulan dan evaluasi tetap dilaksanakan sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 Permengadri No 4 tahun 2023 dijelaskan bahwa ada evaluasi kinerja Penjabat Kepala Daerah paling sedikit tiga (3) bulan sekali dengan masa enam bulan. Masa jabatan enam bulan dan evaluasi tiga bulan sekali tersebut disesuaikan dengan rapat triwulan DPRD. Dengan adanya pemangkasan masa jabatan Penjabat Kepala Daerah untuk meminimalisir kepentingan-kepentingan elit politik. Meskipun, pada prakteknya jabatan Kepala daerah yang dijabat oleh pejabat politik ataupun pejabat karir birokrasi tidak akan lepas dari kepentingan.

2. Memperkuat Usulan DPRD

Teknis pengusulan Penjabat Kepala Daerah dalam Permendagri no 4 Tahun 2023 salah satunya yaitu usulan dari DPRD. Pentingnya untuk memperkuat usulan oleh DPRD dilandaskan karena DPRD merupakan unsur perwakilan dan representasi dari masyarakat. Pada kasus penunjukan Pj Bupati Cilacap sebenarnya sudah terlaksana dengan baik. Akan tetapi, nama-nama yang diusulkan oleh DPRD sama sekali tidak ada yang ditunjuk dan dilantik oleh Kemendagri. Selain mewakili kepentingan dari masyarakat, pentingnya memperkuat usulan dari DPRD yaitu secara tidak langsung memahami geopolitik serta keperluan di daerah tersebut.

Mendagri selaku lembaga yang berwenang menunjuk dan melantik Penjabat Kepala Daerah harus benar-benar mempertimbangkan nama-nama yang diusulkan oleh DPRD serta tidak perlu mengusulkan nama baru walaupun memiliki hak untuk mengusulkan nama. Peran Mendagri, hanya sekedar untuk melakukan *fit and proper test* terhadap nama-nama yang diusulkan oleh DPRD. Jikalau, nama-nama yang diusulkan oleh DPRD tidak memenuhi kriteria, maka nama-nama tersebut dikembalikan dan dikaji ulang oleh DPRD untuk mengusulkan nama baru sesuai dengan kriteria. Dengan usulan DPRD yang diperkuat, maka akan meminimalisir kepentingan pusat. Khusus untuk usulan nama-nama calon Penjabat Bupati, Gubernur tidak perlu untuk mengusulkan nama-nama baru dan posisi Gubernur sekedar mengetahui secara administratif. Sedangkan konsep ideal menurut Sindy Syakir yaitu dengan adanya *top down* perihal nama yang akan ditunjuk menjadi penjabat bupati. *Top down* yang

dimaksud yaitu Mendagri selaku pihak yang berwenang untuk menunjuk dan melantik memberikan alasan yang konkret terhadap nama-nama yang diusulkan oleh DPRD jikalau tidak ditunjuk menjadi Penjabat Bupati. Dengan adanya pemberitahuan tersebut dapat menghindari asumsi-asumsi yang negatif terhadap Kemendagri.

3. Sistem Rekrutmen

Rekrutmen pejabat kepala daerah dalam Permendagri masih memiliki beberapa kekurangan dan masih perlu perbaikan. Sistem yang ditawarkan dan diharapkan oleh DPRD khususnya Kabupaten Cilacap yaitu menggunakan merit sistem. Merit sistem seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, yang diberlakukan secara adil dan wajar dengan tanpa diskriminasi. Sistem merit dalam manajemen ASN merupakan pendekatan yang terfokus pada pemberdayaan ASN sesuai kualifikasi jabatan dengan keahliannya.⁹⁸ Adapun tujuan dari sistem merit, antara lain:⁹⁹

- a. Merekrut ASN yang berintegritas dan profesional dan menempatkan jabatan-jabatan pemerintah yang sesuai kompetensi;
- b. Mengelola ASN secara efisien dan efektif;
- c. Mengembangkan kemampuan dan kompetensi ASN;
- d. Memberikan kepastian karir serta melindungi karir ASN dari intervensi politik dan tindakan kesewenang-wenangan;

⁹⁸ Indra Sandinirwan, dkk, "Faktor-Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Sistem Merit dalam Organisasi Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Manajemen Pendidikan dan Ilmu Sosial*, Vol. 3, No. 2, Juni 2022, hlm. 1165.

⁹⁹ <https://nasional.kompas.com/read/2023/11/15/00450041/pengertian-sistem-merit-manajemen-asn>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2024.

- e. Memberikan penghargaan terhadap ASN yang adil dan layak sesuai dengan kinerja.

Sistem ini cocok untuk proses penunjukan Penjabat Kepala Daerah karena beberapa kasus khususnya di Kabupaten Cilacap ASN yang ditunjuk menjadi Pj Bupati tidak dapat bersikap netral dengan program-program nya yang bermuatan politis. Merit sistem dapat meminimalisir kemungkinan-kemungkinan pejabat yang ditunjuk untuk bersikap tidak netral. Selain itu, pada sistem merit uji kelayakan dan latarbelakang linearitas menjadi pedoman dalam menentukan pantas atau tidaknya seseorang menduduki jabatan yang dimaksud. Pada pelaksanaanya, nama-nama yang diusulkan oleh DPRD untuk menjadi calon penjabat Kepala Daerah diseleksi melalui merit sistem. Tujuan merit sistem ini supaya calon penjabat tersebut nantinya diharapkan dapat memahami kebutuhan serta keadaan sosio-politik daerah yang dipimpinnya.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Setelah melakukan penelitian dan analisis yang diteliti oleh penulis, terdapat beberapa kesimpulan yaitu :

1. Diselenggarakannya Pemilu serentak 2024, proses demokrasi lokal terhambat karena kepala daerah yang purna jabatan sebelum 2024 digantikan oleh Penjabat Sementara. Pejabat Sementara ditunjuk dan dilantik oleh Mendagri merupakan nama-nama yang diusulkan oleh DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Penunjukan Penjabat Sementara oleh Mendagri dinilai tidak transparan karena sering kali bersebrangan dengan nama-nama yang diusulkan oleh DPRD ataupun Gubernur. Sehingga menimbulkan *conflict of interest* di tingkat pusat. Usulan DPRD yang diserahkan kepada Mendagri hanya sebagai formalitas semata.
2. Kekuasaan jabatan politik yang dipangku oleh jabatan karir birokrasi merupakan hal yang salah kaprah dalam keilmuan administrasi negara. Jabatan karir birokrasi yang dimaksud yaitu ASN ditunjuk sebagai penjabat Sementara Kepala Daerah. Munculnya pemilu serentak menimbulkan timpang tindih aturan yang dibentuk secara tergesa-gesa.
3. Pengangkatan Penjabat Bupati/Walikota yang mana Gubernur dapat mengusulkan menjadi permasalahan khusus. Usulan Gubernur dapat mematahkan usulan dari DPRD sehingga peran DPRD dalam

mengusulkan nama calon Penjabat Bupati/Walikota cenderung lemah. Kemudian, masa jabatan penjabat kepala daerah perlu dipangkas menjadi enam bulan. Karena masa jabatan satu tahun bagi penjabat untuk menduduki jabatan politik dinilai terlalu lama dan dapat menimbulkan *conflict of interest*.

B. SARAN

1. Perlu adanya klasifikasi yang jelas dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia terutama dalam hal pengisian jabatan Negara. Tumpang tindih pengisian jabatan di Indonesia karena tidak ada legitimasi yang jelas. Jabatan yang dibagi menjadi tiga (3) yaitu, jabatan karir birokrasi, jabatan negara, dan jabatan politik.
2. Memperkuat peran DPRD Kabupaten/Kota dalam pengusulan calon Penjabat (Pj) Bupati/Walikota. Usulan dari DPRD perlu dipertimbangkan secara matang oleh Mendagri untuk meminimalisir kepentingan ditingkat daerah atau pusat. Selain DPRD, dalam Permendagri No 4 Tahun 2023, Mendagri dan Gubernur berhak mengusulkan nama-nama calon Penjabat (Pj) Bupati/Walikota. Menurut penulis, usulan dari Gubernur dalam Permendagri nomor 4 Tahun 2023 dihapus dan cukup mengetahui secara administratif dan tidak perlu mengusulkan nama-nama baru untuk calon Penjabat (Pj) Bupati/Walikota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta; Thafa media, 2019.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

Assiddiqie, Jimly *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009.

Busroh, Abu Daud dan Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Pertama ,Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2010..

J. H. A. Logemann diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Ictiar Baru – Van Hoeve, 1975.

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, 2014.

Kartono, Kartini *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Bandung: Alumni, 1986.

Kusdarini, Edy, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UNY Press, 2011.

Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sitem Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

Lutfi, Mustafa. *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia*. Yogyakarta; UII Press, 2010.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.

Nurcholis Hanifa, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta:

Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007.

Moh. Mahfud MD, *Membangun politik Hukum. Menegakan Konstitusi*, Edisi 1,

Cetakan 4, Depok: Rajawali Pers, 2017.

Muh. Kusnardi dan Haemaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Fakultas

Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2012.

S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di*

Indonesia, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2021.

Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas, Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara*

Kesatuan, Cetakan VII, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2009.

Thaha, Miftah, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta:

Kencana, 2014.

Tesis, Disertasi, Jurnal

Alamsah Deliarnoor, Nandang. “Problematisa Pelaksana Tugas (PLT) dalam Masa

Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)”, *Jurnal Ilmu*

Pemerintahan, Vol.1 No. 2, Oktober (2015).

Alma'arif & Megandaru, “Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI

Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana”, *Jurnal Ilmiah*

Ilmu Pemerintahan, Vol 6 No. 1 25 Maret (2021).

- Agus Nardi, *Analisis Urgensitas Pemekaran Daerah Provinsi Kotawaringin dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*, Tesis Pascasarjana Hukum UII, 2024.
- Ardipandanto, Aryojati, “Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019”, *Jurnal Info Singkat*, Vol. XI, No. 11, Juni (2019).
- Ekie Ramada, Dio “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 6 No. 3 Juli, (2022).
- Elly Novianti, Cora, “Demokrasi dan Sistem Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 10 No. 2 Juni (2013).
- Faisal Akbar Nasution, *Sumber-sumber Pembiayaan Daerah Otonom Dalam rangka Menunjang Keberhasilan Otonomi Daerah*, Disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Hakim, Lukman, “Kewenangan Organ Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi Puskahi FH Universitas Widyagama Malang*, Vol. IV No. 1, Juni (2011).
- Harun Alrasid, *Masalah Pengisian Jabatan Presiden di Indonesia Sejak Dokuitsu Zyunbi Choosakai 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993: Suatu Tinjauan Formal Yuridis*, (Depok: Disertasi Doktor Universitas Indonesia, 1993).
- Imam Ropii, Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya), *Jurnal: Maksigama Hukum*, Vol. 18, No.1, 2015.

- Indra Sandinirwan, dkk, “Faktor-Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Sistem Merit dalam Organisasi Pemerintahan di Indonesia”, *Jurnal Manajemen Pendidikan dan Ilmu Sosial*, Vol. 3, No. 2, Juni, (2022)
- Johansyah, *Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Otonomi*, Vol.16, No.3, September 2018.
- M. Aries Djaenuri dan Enceng, *Pemerintahan Daerah, Modul 1, IPEM4214/MODUL 1*.
- M. Hantoro, Novianto. “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Negara Hukum*, Vol. 7 November (2016).
- Mohamad Yose Rizal, *Pemberhentian Kepala Daerah yang Terkena Perkara Korupsi Pasca Pemenangan Pemilu*, Tesis, (Surabaya: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya 2019).
- Putera Astomo, *Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Analisis Terhadap Pertanggungjawaban Bupati Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat Periode 2004-2009)*, Tesis, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2011).
- Simamora, Janpatar, “Menyongsong Rezim Pemilu Serentak”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. III No. 1, April (2014).
- Sukriono, Didik, “Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II No. 1, Juni (2009).

Sumodiningrat, Aprilian, “Menakar Transformasi Bawaslu Menjadi Lembaga Peradilan Khusus Pemilukada”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19 No. 1, (2022).

Suyatno, “Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia”, *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, Vol.1 No. 2, Juli, (2016).

Vinod Mehra, *Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah oleh Perwira Tinggi Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Tesis (Jambi: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi 2021).

Yahya Selma, Muhammad, “Perjalanan Panjang Pemilu di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.1 No. 1, Juni (2009).

Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Amendemen.

Undang-Undang Dasar Tahun Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 20 Tahun 2023

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang
Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014

Internet

<https://nasional.kompas.com/read/2022/05/23/19085491/daerah-tolak-lantik-pj-bupati-presiden-diminta-turun-tangan-jangan-anggap>, diakses tanggal 20 Maret 2023.

<https://otda.kemendagri.go.id>, diakses 13 Februari 2023.

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61576564>, diakses tanggal 20 Maret 2023.

<https://www.kompas.com/tag/Pilkada-Serentak-2024> diakses 13 Februari 2023

<https://dprd.cilacapkab.go.id/dprd-cilacap-usulkan-3-nama-calon-pj-bupati-cilacap/>, diakses tanggal 23 Juli 2024.

<https://www.detik.com/jateng/berita/d-6878666/pj-kepala-daerah-hadiri-pertemuan-pdip-di-semarang-ini-kata-bambang-pacul>, diakses tanggal 26
Juli 2024.

<https://banyumas.tribunnews.com/2023/11/15/lewat-program-kancing-merah-jumlah-balita-stunting-di-kabupaten-cilacap-turun-hingga-45-persen>,

diakses pada tanggal 26 Juli 2024

<https://banyumas.tribunnews.com/2023/11/29/program-stunting-kancing-merah-cilacap-diduga-bermuatan-politis-tnk-sindir-pj-kepala-daerah>, diakses pada tanggal 28 Juli 2024.

<https://suaraindonesia.co.id/news/news/653c4255a64d7/Program-Kancing-Merah-Ketua-GNPK-RI-Cilacap-Nilai-ada-Muatan-Politik>, diakses pada tanggal 28 Juli 2024.

<https://serayunews.com/bawaslu-kabupaten-cilacap-beberkan-hasil-telaah-kancing-merah>, diakses pada tanggal 29 Juli 2024.

<https://nasional.kompas.com/read/2023/11/15/00450041/pengertian-sistem-merit-manajemen-asn>, diakses pada tanggal 7 Agustus 2024

<https://www.liputan6.com/news/read/4970343/mendagri-soal-pj-kepala-daerah-mohon-maaf-bukan-berarti-usulan-itu-hak-gubernur> , diakses 9 Agustus 2024.

Diakses dari <https://cilapkab.go.id/v3/sejarah-cilacap/>, pada tanggal 2 Oktober 2024.