

## **Pemerintahan Pada Masa Transisi Pergantian Kepala Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah**

**Abd. Azis Hasan**

Abd.azishasan007@gmail.com

Inspektorat Kota Tarakan

### ***Abstract***

*Two problem formulations were discussed in this study, namely the politics of law of governance in the transition period of the replacement of regional heads in Indonesia and the organizational design and governance work in the transition period of the replacement of regional heads in the perspective of regional autonomy. As a normative legal research, it used the statute and the conceptual approaches. Based on the results of the study it was concluded that the politics of law of regional governance in the transition period of the replacement of regional heads in Indonesia are partially regulated in Law Number 10 of 2016 where regional heads are prohibited from replacing officials 6 (six) months prior to the date of the nomination of candidate pairs up to the end of the term of office and 6 (six) months from the date of inauguration unless obtaining written approval from the Minister. Furthermore, in Regulation of the Minister of Home Affairs No. 86 of 2017, it is regulated that the formulation of vision, mission and program of candidates for regional head and deputy regional head must be guided by the RPJPD and if there is a time lag between the elections until the inauguration of the elected regional head exceeds a period of 6 (six) months, the draft the RPJMD technocracy can be refined by referring to the vision, mission, and program of the elected regional head. The implementation of the two regulations has the potential to violate the principles of regional government implementation, namely professionalism, public Intertest, and effectiveness. In order to minimize the potential violations of the principle of regional government implementation, it is necessary to revise Law Number 10 of 2016 and Permendagri Number 86 of 2017.*

*Keywords: Regional Government, Transition Period Substitution of Regional Heads, Transition*

---

### **PENDAHULUAN**

Untuk melaksanakan amanat pasal 18 ayat (7) UUD 1945, Pemerintah kemudian membuat undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada masa reformasi, telah lahir 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan

pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasca reformasi dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun ibarat nasehat para pengemudi, “jangan pernah menginjak rem mendadak”. Dengan undang-undang ini, negara yang semula berjalan di atas lini sentralisme dan uniformisme dengan kecepatan yang sangat tinggi, tiba-tiba harus mengurangi kecepatan dengan sangat mendadak. Desentralisasi politik membalikkan arah seluruh logika kekuasaan secara sangat cepat dan mengurangi kekuasaan pusat secara sangat signifikan. Konsekuensi dari kondisi ini adalah lahirnya kompleksitas yang luar biasa dalam spektrum yang sangat luas dalam kerangka hubungan pusat-daerah di Indonesia.<sup>32</sup>

Secara normatif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang penyelenggara pemerintahan daerah pada Bab VII pasal 57 - 207. Bab ini mengatur mulai dari penyelenggara pemerintahan daerah di provinsi dan kabupaten/kota, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah, tugas, wewenang, kewajiban dan hak kepala daerah dan wakil kepala daerah sampai dengan hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah. Pasal 60 telah diatur bahwa masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Secara hukum hal ini berarti kepala daerah secara resmi baru dapat bekerja melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai dengan wewenang dan menerima haknya ketika telah dilantik dan diambil sumpahnya sebagai kepala daerah.

---

<sup>32</sup> Abdul Gaffar Karim , Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah, JIP UGM, Yogyakarta, 2003, h.28.

Kenyataannya, walaupun telah ditetapkan bahwa masa jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak dilantik, tetapi ada beberapa kepala daerah terpilih yang telah bekerja menyusun program kerja terutama program kerja jangka pendek ( program 100 hari kerja) dalam rangka merealisasikan janji-janji politiknya pada saat pemilihan kepala daerah sebelum kepala daerah tersebut dilantik. Hal ini disebabkan kepala daerah terpilih tersebut memperhitungkan siklus penetapan perda tentang APBD atau perda tentang APBD Perubahan dengan waktu pelantikannya sehingga dapat memanfaatkan waktu pada masa jabatannya secara efektif dan efisien. Terjadinya hal ini dimungkinkan karena adanya jeda masa yang cukup panjang antara waktu penetapan sebagai kepala daerah terpilih dengan waktu pelantikan secara resmi menjadi kepala daerah sebagai konsekuensi dari diberlakukannya 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 Yang Kemudian Kemudian Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Penyusunan program kerja tersebut, biasanya kepala daerah terpilih membentuk “Tim Transisi” yang anggotanya terdiri dari sebagian anggota Tim Sukses dan beberapa orang Aparatur Sipil Negara yang dianggap kapabel dan dapat dipercaya. Pelibatan Aparatur Sipil Negara ini biasanya dilakukan secara diam-diam untuk menjaga hubungan baik dengan kepala daerah yang ada. Walaupun secara de jure hal tersebut tidak dapat dibenarkan karena statusnya masih sebagai kepala daerah terpilih sehingga belum bisa menggunakan wewenang kepala daerah sesuai pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi secara de facto pelibatan Aparatur Sipil Negara dalam penyusunan

program kerja tersebut sangat diperlukan karena mereka yang memahami dan mempunyai akses serta kewenangan untuk konkritisasi program dalam bentuk kegiatan di Perda APBD atau Perda APBD Perubahan sehingga dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan semangat yang ada pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut permasalahan ini dalam rangka penulisan tesis dengan judul “Pemerintahan Pada Masa Transisi Pergantian Kepala Daerah Dalam Prespektif Otonomi Daerah”.

### **Rumusan Masalah**

Dengan memperhatikan latar belakang yang dikemukakan diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Politik hukum tentang pemerintahan daerah pada masa transisi pergantian kepala daerah di Indonesia
2. Desain dan tata kerja organisasi pemerintahan pada masa transisi pergantian kepala daerah dalam perspektif otonomi daerah

### **Metode Penelitian**

Pada penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan – bahan pustaka atau data sekunder yang terkait dengan rumusan masalah yang akan diteliti.

Menurut Soerjono Soekanto sumber bahan hukum adalah data sekunder. Data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier yang penulis peroleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, dan hasil penelitian.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. h. 12

## PEMBAHASAN

### Politik Hukum Tentang Pemerintahan Daerah Pada Masa Transisi Di Indonesia

Diskursus demokrasi di Indonesia sebenarnya telah melewati sejarah yang panjang. Usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dapat dilihat dari rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni orde lama dan orde baru. Pada era Soekarno dikenalkan model Demokrasi Terpimpin, sedangkan pada era Soeharto dikenalkan Demokrasi Pancasila. Namun alih-alih terbentuk suatu pemerintahan demokratis, model demokrasi yang ditawarkan kedua rezim tersebut malah memunculkan pemerintahan otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warganya.

Proses transisi yang berlangsung di Indonesia pasca Soeharto ditandai oleh sejumlah perubahan sosial dan politik yang mendasar. Jatuhnya Soeharto memiliki korelasi positif dengan demokratisasi, karena tidak semata-mata merupakan pergantian pemerintahan tetapi juga dilanjutkan dengan transisi menuju demokrasi dan bahkan diikuti dengan pelebagaan demokrasi di akhir kekuasaan Habibie. Masa transisi memang bermuka dua. Di satu sisi, ketidakpastian dan keserbamungkinan pasti mengiringi masa transisi. Hasil dari proses transisi belum tentu akan terbentuk negara yang demokratis, tetapi tidak jarang malah reinkarnasi negara otoriter dalam bentuk yang baru apabila penunjang demokrasinya lemah<sup>34</sup>. Di sisi yang lain, era transisi adalah suatu *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi. Salah satu gejala pada masa reformasi adalah gejala euforia politik masyarakat yang nyaris tidak terkendali karena menemukan pintu kebebasan setelah sekian lama terkunci di dalam kediktatoran rezim otoriter. Reformasi Mei 1998, telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto tidak ada lagi pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru diluar negara, telah menggeser kedudukan seseorang. Presiden RI dari penguasa yang hegemonic dan

---

<sup>34</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Graffiti, Jakarta, 1977 h. 375.

monopolistic menjadi kepala pemerintahan biasa yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan dapat diturunkan dari kekuasaannya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, telah melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa, sampai melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yakni asas kekeluargaan di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elit berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.

Reformasi pasca pemilu 1999, diwarnai perdebatan tajam antara kalangan yang mengusung gagasan atau konsepsi demokrasi procedural dan demokrasi substansial. Bagi konsepsi substansial, pelaksanaan pemilu saja tidaklah cukup bagi suatu sistem politik untuk mendapatkan gelar demokrasi karena konsep ini mensyaratkan penghormatan terhadap hak-hak sipil yang lebih luas dan penghargaan terhadap kaidah-kaidah pluralism yang mendasar. Pasca reformasi 1998, agenda perubahan terhadap UUD segera dilakukan. Alasannya karena menurut pendapat berbagai pihak, otoritarianisme yang terjadi pada masa orde baru salah satunya disebabkan oleh konstitusi Indonesia yang masih sangat buruk. Akhirnya disepakati untuk melakukan perubahan, tetapi tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, perubahan hanya untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan ini, perubahan hanya dilakukan terhadap pasal-pasal bukan terhadap pembukaan UUD 1945.

Perubahan UUD 1945, selain mengubah norma-norma yang memungkinkan prinsip negara hukum dapat diwujudkan, juga mengubah norma-norma demokrasi agar demokrasi prosedural dan demokrasi substansi juga dapat diwujudkan secara spesifik, amandemen konstitusi Indonesia menghasilkan

sejumlah desain baru format kenegaraan sebagai berikut:<sup>35</sup>

Presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat, sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik presiden dan wakil presiden terpilih saja. Oleh karena itu masing-masing lembaga negara sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat dan bertanggung jawab langsung kepada pemegang kedaulatan asli yaitu rakyat.

Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut konstitusi UUD 1945. Hal ini terlihat dari adanya pembagian tugas masing-masing lembaga negara yang makin jelas dan terperinci sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih dan intervensi kewenangan antar lembaga negara (*separation of power*).

Adanya jaminan terciptanya stabilitas jalannya pemerintahan karena jabata presiden dibatasi dalam masa jabatan lima tahun dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR dalam kondisi tertentu saja berdasarkan UUD, serta melalui mekanisme hukum yaitu pembuktian hukum oleh MK. Dengan demikian, presiden tidak dapat diusulkan oleh DPR untuk diberhentikan semata-mata karena alasan konflik politik. Demikian pula presiden dilarang untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR. Dalam bidang pemerintah daerah juga terjadi perubahan yang sangat mendasar, otonomi yang luas dinyatakan secara jelas dalam UUD dan pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Berbeda halnya dengan masa orde baru dimana kepala daerah ditentukan oleh presiden.

Perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali, sebagaimana telah disebutkan dimuka mempertegas dua hal kerangka hukum (dasar) demokrasi sekaligus, yaitu demokrasi prosedural berupa ditetapkannya prosedur dan mekanisme penentuan puncak jabatan politik eksekutif baik nasional maupun daerah melalui pemilu langsung oleh rakyat. Perubahan

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 33-95

ini menempatkan warganegara sebagai subjek hukum yang memiliki makna dan nilai politik serta hukum sekaligus dalam penentuan jabatan-jabatan politik.

Inti dari politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara<sup>36</sup> Dengan demikian, politik hukum adalah pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.

Pokok bahasan dalam tesis ini adalah terkait dengan politik hukum undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014. Namun demikian, perlu kiranya bagi penulis untuk membahas terlebih dahulu undang-undang yang disahkan pada orde yang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, hal ini berdasarkan setidaknya dua alasan. *Pertama*, kelahiran UU No 22 Tahun 1999 tidak lepas dari keberadaan UU No 5 Tahun 1974 yang dinilai gagal mewujudkan hubungan pusat dan daerah yang efektif dan efisien. *Kedua*, menurut para ahli keberadaan UU No 22 Tahun 1999 membalikkan 180o logika yang ada dalam UU No 5 Tahun 1974, oleh karena itu pembahasan terkait dengan UU No 5 Tahun 1974 ini menjadi penting sebagai pembanding dan untuk mengetahui apakah undang-undang otonomi daerah pasca reformasi tetap konsisten dengan semangat reformasi ataukah terdapat kemunduran.

Politik hukum pemerintahan daerah mulai dari UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 34 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014, tidak ada satupun yang mengatur tentang politik

---

<sup>36</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999,

hukum pemerintahan daerah pada masa transisi. Namun demikian kita dapat menemukan politik hukum

pemerintahan daerah pada masa transisi secara parsial pada UU atau peraturan lain sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Dalam UU Nomor Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang, Pasal 71 ayat (2);

*“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.”*

Selanjutnya pada Pasal 162 ayat (3) mengatur bahwa ;

*“Gubernur, Bupati, dan Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.”*

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017

Peraturan lain yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa transisi adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86, Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Dalam Permendagri tersebut setidaknya terdapat dua pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada

masa transisi yaitu Pasal 40 dan Pasal 46

Pasal 40 :

*“(1) RPJPD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, wajib menjadi pedoman dalam perumusan materi visi, misi dan program calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.*

*(2) Visi dan misi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan setiap calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah kepada masyarakat secara lisan maupun tertulis pada saat kampanye.”*

Pasal 46 :

*“Dalam hal terdapat jeda waktu antara pemilihan Kepala Daerah sampai dengan dilantiknya Kepala Daerah terpilih melebihi jangka waktu 6 enam) bulan, rancangan teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dapat disempurnakan dengan berpedoman pada visi, misi, dan program Kepala Daerah terpilih.”*

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2016 pasal 71 ayat (2) dan Pasal 162 ayat (3) tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada masa transisi pemerintahan daerah, ada waktu lebih dari 1 (satu) tahun Kepala Daerah dilarang melakukan pergantian pejabat kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Tujuan dari peraturan ini adalah untuk memastikan bahwa tidak ada kepentingan politik balas budi atau balas dendam terhadap ASN yang dianggap berjasa atau dianggap tidak berfihak kepada kepala daerah terpilih pada saat penyelenggaraan pilkada, sehingga menjamin terciptanya ASN pemerintah daerah yang profesional. Dalam masa transisi pemerintahan daerah yang cukup panjang itu akan mengakibatkan terjadi kekosongan pejabat yang disebabkan karena pejabat yang ada memasuki batas usia pensiun, berhalangan tetap sehingga tidak dapat melaksanakan tugasnya, mengundurkan diri, mutasi kerja ke instansi lain, diberhentikan dari jabatan karena hukuman dinas, dan meninggal dunia.

Untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak

terganggu oleh adanya kekosongan pejabat, tetap dapat berjalan dengan baik terutama dalam pelayanan publik, secara normatif Kepala Daerah dapat mengisi kekosongan pejabat tersebut dengan menunjuk Pelaksana Tugas (Plt.), Penjabat (Pj.) dan atau melakukan pergantian pejabat setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Dalam implementasinya, proses untuk mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri ternyata memerlukan waktu yang cukup panjang sehingga akhirnya selama masa transisi yang lebih dari 1 (satu) tahun, kekosongan pejabat diisi oleh Plt. saja. Tidak dilaksanakannya segera penggantian pejabat dalam waktu yang lama sehingga hanya jabat oleh Plt. mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kurang profesional. Hal ini berpotensi melanggar Asas Profesionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk jabatan pimpinan tinggi pratama (Inspektur, Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Pelaksana), biasanya yang ditunjuk menjadi Plt. adalah Asisten Sekda sesuai dengan bidangnya masing-masing, tetapi untuk penunjukan Plt. Asisten biasanya dari salah satu kepala perangkat daerah yang dianggap senior dan mampu. Pejabat yang ditunjuk menjadi Plt. mempunyai kantor dan tugas pokok dan fungsi sendiri sehingga mereka jarang berada di kantor tempat mereka ditunjuk sebagai Plt. Hal ini tentunya mengakibatkan terganggunya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari perangkat daerah tersebut.

Selain berasal dari Asisten atau Kepala Perangkat Daerah yang dianggap senior dan mampu, umumnya yang ditunjuk sebagai Plt. Kepala Perangkat Daerah adalah Sekretaris pada perangkat daerah tersebut. Dalam melaksanakan tugas sebagai Plt. Kepala Perangkat Daerah, biasanya Sekretaris mengalami banyak hambatan karena kewenangan sebagai Plt. sangat terbatas dan tidak mendapat penghormatan yang cukup dari para

pejabat yang ada di perangkat daerah tersebut. Hal ini juga mengakibatkan terganggunya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari perangkat daerah tersebut

Penunjukan Plt. yang cukup lama pada masa transisi baik yang berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama maupun Sekretaris mengakibatkan tidak maksimalnya pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan sehingga akhirnya masyarakat juga yang dirugikan. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yaitu Asas Kepentingan Umum. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangan dokumen perencanaan 5 (lima) tahunan yang disiapkan oleh pemerintah Daerah dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD merupakan bagian dari kegiatan Persiapan Penyusunan RPJMD dan harus sudah diselesaikan paling lambat sebelum penetapan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah terpilih. Oleh karena itu penyusunan rancangan teknokratik merupakan bagian penting dari penyusunan RPJMD.

### **Desain Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Pada Masa Transisi Dalam Perspektif Otonomi Daerah**

Organisasi pemerintahan di daerah pada prinsipnya dibentuk untuk mengakomodasikan kewenangan yang dilaksanakan oleh Daerah. Dalam upaya mendukung transformasi kewenangan dan kelembagaan sebagai pelaksanaan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang mengisyaratkan pembentukan daerah disesuaikan

dengan kemampuan, kebutuhan, dan beban kerja. Organisasi perangkat daerah diarahkan untuk menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan pengembangan sektor unggulan (*core competence*). Pemerintah daerah tidak hanya dituntut untuk memberikan pelayanan dasar tetapi juga memajukan daerah berdasarkan sektor unggulan yang dimilikinya. Organisasi pemerintahan daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan dengan sumber legitimasi yang berasal dari masyarakat.

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah membedakan atas dua mengenai urusan pemerintahan wajib yaitu adanya urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menyatakan mengenai urusan pemerintahan wajib dasar yaitu terdiri atas urusan: (1). Pendidikan, (2). Kesehatan, (3). Pekerjaan umum dan penataan ruang, (4). Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, (5). Ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, (6). Sosial.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud meliputi: (1). Tenaga Kerja, (2). Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, (3). Pangan, (4). Pertanian, (5). Administrasi kependudukan dan pencacatan sipil, (6). Pemberdayaan masyarakat dan desa, (7). Pengendalian penduduk dan keluarga berencana, (8). Perhubungan, (9). Komunikasi dan Informatika, (10). Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, (11). Penanaman modal, (12). Kepemudaan dan olahraga, (13). Statistik, (14). Persandian, (15). Kebudayaan, (16). Perpustakaan, (17). Kearsipan,

Untuk urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud yaitu: (1). Kelautan dan perikanan, (2). Pariwisata, (3). Pertanian, (4). Kehutanan, (5). Energi dan sumber daya mineral, (6). Perdagangan, (7). Perindustrian,

(8). Transmigrasi. Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah Provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta pemerintah daerah ini sendiri memiliki tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah.<sup>37</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan diatas diatur secara eksplisit dalam Pasal 18 UUD 1945:

- 1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah - daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- 2) *Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- 3) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- 4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara*

---

<sup>37</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 1991. h. 14.

*demokratis.*

- 5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.*
- 6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- 7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

Adapun maksud dan tujuan dari Pasal 18 ayat (7) mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diejawantahkan dengan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang sebelumnya mengalami beberapa kali perubahan terhadap aturan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan, keadaan serta kebutuhan dari setiap daerah.

Berdasarkan konsep organisasi dan manajemen yang telah diuraikan di atas, perencanaan desain dan tata kerja organisasi pemerintahan daerah pada masa transisi sebagai berikut :

- a) Pembentukan Dengan Surat Keputusan Kepala Daerah
- b) Kedudukan Tim dipimpin oleh seorang Ketua Tim yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah terpilih.
- c) Susunan Organisasi

Susunan Organisasi Tim terdiri dari :

- 1) Tim ;
- 2) Sekretariat ;
- 3) Sub Tim Penyusunan RPJMD dan RKPD/APBD ;
- 4) Sub Tim Penataan OPD.

Tugas Dan Fungsi :

Tim mempunyai tugas merancang RPJMD, merancang RKPD/ APBD tahun pertama masa jabatan dan merancang penataan dan atau pembentukan OPD yang akan melaksanakan visi, misi, program Kepala Daerah terpilih.

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana tersebut di atas, Tim mempunyai fungsi :

- 1) pelaksanaan penyusunan rencana program;
- 2) pelaksanaan pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana;
- 3) pelaksanaan ketatausahaan;
- 4) pelaksanaan penyusunan rancangan RJMD, RKPD/APBD tahun pertama masa jabatan Kepala Daerah terpilih
- 5) pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- 6) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah terpilih sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat mempunyai tugas :

- 1) amenyusun perencanaan dan kegiatan Tim ;
- 2) melaksanakan urusan kepegawaian ;
- 3) melaksanakan pembinaan organisasi dan tata laksana ;
- 4) melaksanakan urusan keuangan, rumah tangga, perlengkapan dan peralatan serta kebersihan kantor ;
- 5) melaksanakan koordinasi penyusunan laporan Tim ;
- 6) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Ketua Tim sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sub Tim Penyusunan RPJMD dan RKPD/APBD mempunyai tugas :

- a. menyusun rancangan RJMD;
- b. menyusun rancangan RKPD;
- c. menyusun rancangan APBD tahun pertama masa jabatan

Kepala Daerah terpilih;

- d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Ketua Tim sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sub Tim Penataan OPD mempunyai tugas :

- a. menyusun rancangan penataan OPD;
- b. menyusun rancangan pembentukan OPD;
- c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Ketua Tim sesuai dengan tugas dan fungsinya.

## Tata Kerja

### Bagian 1

1. Ketua Tim berkewajiban memimpin dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan anggota Tim;
2. Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Tim;
3. Setiap Sub Tim dipimpin oleh seorang Ketua Sub Tim yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Tim.

### Bagian 2

1. Ketua Tim berkewajiban melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi baik dalam lingkungan Tim maupun dengan instansi lain ;
2. Sekretaris dan Ketua Sub Tim berkewajiban melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing ;
3. Ketua Tim, Sekretaris dan Ketua Sub Tim masing-masing bertanggungjawab memberikan bimbingan atau pembinaan kepada staf pelaksanaannya serta melaporkan hasil-hasil pelaksanaan tugas menurut

jenjang jabatannya masing- masing ;

4. Ketua Tim dijabat oleh Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (sebaiknya Kepala Bappeda) dan apabila Ketua Tim berhalangan di dalam menjalankan tugasnya, Ketua Tim dapat menunjuk Sekretaris atau salah seorang Ketua Sub Tim untuk mewakilinya.

### Bagian 3

Ketua Tim, Sekretaris dan Ketua Sub Tim bukan merupakan jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.

1. Pengangkatan Dan Pemberhentian Dalam Jabata Ketua Tim, Sekretaris dan Ketua Sub Tim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah atas usul Kepala Daerah terpilih.
2. Masa Kerja Sejak penetapan Kepala Daerah terpilih oleh KPUD sampai dengan Pelantikan Kepala Daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi ini dibentuk untuk jangka waktu tertentu dalam rangka menjalankan atau melaksanakan program khusus, oleh karena itu organisasi ini adalah organisasi *ad hoc*.

## Kesimpulan

Politik hukum pemerintahan daerah pada masa transisi di Indonesia diatur secara parsial pada :

1. UU Nomor 10 Tahun 2016

Untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang demokratis, salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menjaga netralitas ASN di lingkungan pemda. Untuk itu perlu ada jaminan bahwa ASN pemda tidak akan menjadi korban politik balas dendam akibat netral pada pilkada sehingga kepala daerah dilarang untuk melakukan

penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan dan 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

## 2. Permendagri Nomor 86 Tahun 2017

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, salah satu upaya yang dilakukan adalah melaksanakan pembangunan dengan berpedoman pada RPJPD. Untuk itu perlu dipastikan bahwa perumusan materi visi, misi dan program calon kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib berpedoman pada RPJPD dan apa bila terdapat jeda waktu antara pilkada sampai dengan dilantiknya kepala daerah terpilih melebihi jangka waktu 6 (enam) bulan, Rancangan Teknokratik RPJMD dapat disempurnakan dengan berpedoman pada visi, misi, dan program kepala daerah terpilih.

## Saran

1. Perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2016 dengan menambahkan ketentuan yang mengatur tentang pemberian kewenangan kepala daerah terpilih untuk menyetujui atau menolak rencana mutasi ASN.
2. Perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan menambahkan ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah pada masa transisi dengan membentuk organisasi yang bertugas menyusun rancangan RPJMD, RKPD/APBD tahun pertama masa jabatan dan menyusun Organisasi Perangkat Daerah yang akan melaksanakan program penjabaran dari visi dan misi kepala daerah terpilih

## Reference

Asshiddiqie Jimly, *Perkembangan & Konsidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Garafika, Jakarta, 2013.

Huntington Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Graffiti, Jakarta, 1977. Kaho Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 1991

Karim Abdul Gaffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, JIP UGM, Yogyakarta, 2003.

Mahfud MD Moh., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.