

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebagai sebuah Negara, Indonesia memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945. Dalam UUDNRI Tahun 1945, kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian Negara Indonesia adalah Negara konstitusi, bersendikan demokrasi dan berbentuk Republik kesatuan.<sup>1</sup>

Namun, mengingat wilayah Negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, UUDNRI Tahun 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (Provinsi) dan daerah kecil (Kabupaten/Kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara

---

<sup>1</sup>Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 100.

Kesatuan Republik Indonesia, adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 telah melahirkan berbagai produk Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dan kemudian direvisi yang terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>2</sup>

Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu sebagai akibat dari adanya pengaruh perubahan politik pemerintahan yang memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan, dan pola perilaku kepemimpinan Kepala Daerah. Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan

---

<sup>2</sup>Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 54.

pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban, dan persyaratan Kepala Daerah.<sup>3</sup>

Kekuasaan sepenuhnya dipegang oleh Kepala Daerah dan merupakan kekuasaan tertinggi di daerahnya dalam hal ini di lingkup pemerintahan Kabupaten oleh Bupati. Tidak lepas dari itu Kepala Daerah diyakini adalah jabatan politik, ini dibuktikan dengan pelaksanaan pemilihan Bupati yang pesertanya dari partai politik yang otomatis merupakan pilihan dari rakyat melalui partai. Dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seperangkat pelaksana teknis dalam lingkup pelaksanaan tugasnya.

Dalam rangka menjalankan pemerintahannya telah diatur mengenai tugas dan kewajiban dari pemerintah daerah yakni Kepala Daerah tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi dalam hal ini mengenai Pelaksana Tugas sementara diatur dalam peraturan tersendiri. Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis mengingat Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional karena menjadi subsistem dari pemerintahan nasional atau Negara. Kepala Daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi

---

<sup>3</sup>J Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Dearah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 4.

pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab Kepala Daerah.<sup>4</sup>

Dalam hal ini apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Kepala Daerah Rembang otomatis akan menimbulkan banyaknya masalah dalam tata penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten tersebut. Hal ini akan berdampak pada tersendatnya kinerja pemerintahan dalam hal administrasi serta pengambilan keputusan dalam menjalankan pemerintahan sehingga munculah masalah baru mengenai kewenangan serta banyaknya hambatan-hambatan yang terjadi dalam tata kelola pemerintahan Kabupaten Rembang. Pemerintah setempat harus memikirkan jalan keluar masing-masing dalam menyelesaikan hal ini, disamping itu pula pemerintah pusat tidak dapat lepas tangan dalam menyelesaikan masalah ini, yang mengharuskan secara cepat dan tepat menyelesaikan masalah kekosongan jabatan yang terjadi di Kabupaten Rembang dalam menjalankan pemerintahannya yang disebabkan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan

---

<sup>4</sup>*Ibid*

tetap, tidak lagi memenuhi syarat, dinyatakan melanggar sumpah/janji, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar hukum. Dalam hal ini dibutuhkan pejabat Pelaksana Tugas sementara Kabupaten Rembang yang menjalankan tugas dan fungsi Bupati sampai terpilihnya Pejabat Bupati baru yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum setempat.

Namun, dalam pelaksanaan tugasnya terkadang menemui banyak hambatan atau masalah. Diharapkan kehadiran Pejabat Pelaksana Tugas sementara dapat berfungsi dengan baik di dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan. Serta dapat memberikan gambaran bagaimana Pejabat Pelaksana Tugas sementara Kabupaten Rembang menjalankan tugasnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya di Kabupaten Rembang.

Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah secara terus-menerus dihadapkan oleh berbagai tuntutan dan tantangan, baik secara internal maupun eksternal yang harus direspon dan diantisipasi sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah. Namun, penyelenggaraan Otonomi Daerah tidak berjalan mulus begitu saja.

Jabatan justru dapat menimbulkan masalah. Hal ini terbukti di beberapa daerah di Indonesia yang dipimpin oleh Kepala Daerah terlibat masalah hukum. “Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menuturkan

sebanyak 290 Kepala Daerah sudah berstatus tersangka, terdakwa, dan terpidana karena terbelit kasus. Dari jumlah itu, sebanyak 251 Kepala Daerah atau sekitar 86,2 persen terjerat kasus korupsi.”<sup>5</sup> Kepala Daerah yang terlibat kasus hukum tersebut harus menjalani proses pengadilan sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa Pasal 30 ayat (1) dan (2) ;

“Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan”.

“Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.<sup>6</sup>

Pemberhentian sementara Kepala Daerah untuk menjalani proses pengadilan memberikan kewenangan kepada Wakil Kepala Daerah untuk melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah.

Pengangkatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah ini menimbulkan permasalahan dalam aspek hukum administrasi Negara karena Pelaksana

---

<sup>5</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/09/063460207.html>, (diakses tanggal 15/11/2014 jam 08.46)

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 30 ayat (1) dan (2).

Tugas Kepala Daerah berbeda dengan Kepala Daerah definitif. Dalam hal pengangkatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah maupun kewenangan yang dimiliki Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dan menuangkannya dalam bentuk tesis dengan judul **“Peran Pelaksana Tugas Bupati Dalam Menjalankan Pemerintahan Daerah Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Pemerintah Kabupaten Rembang)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka penulis dalam melakukan penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Bupati dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Hambatan apa yang ditemui oleh Pelaksana Tugas (Plt) Bupati dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya?
3. Bagaimana solusi Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai tujuan yang hendak dicapai dalam proses penelitiannya. Adapun tujuan yang Penulis harapkan dapat dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Bupati dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui hambatan apa yang ditemui oleh Pelaksana Tugas (Plt) Bupati dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.
3. Untuk mengetahui solusi mengatasi masalah Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan kegunaan ilmiah ini diharapkan dapat memberikan tambahan kontribusi bagi pokok-pokok kepentingan baik untuk kepentingan teoritis maupun praktis antara lain sebagai berikut :

#### **1. Manfaat Teoretis**

Manfaat teoretis yang diharapkan melalui penelitian tesis ini terhadap kedua permasalahan diatas yakni merumuskan pemikiran-pemikiran bersifat teoretis dalam rangka peranan Pelaksana Tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah sesuai dengan aturan atau norma-norma yang berlaku. Dan dapat memberikan masukan untuk kepentingan pengembangan teori-teori Hukum Administrasi Negara secara khusus dan teori hukum pada umumnya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Pelaksana Tugas Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan kaidah atau norma-norma penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Bagi peneliti dengan hasil penelitian ini untuk menambah wawasan, pengetahuan secara ilmiah mengenai peranan Pelaksana Tugas Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.
- c. Dapat membawa hasil yang menjadi masukan sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah untuk mengkaji peran Pelaksana Tugas Kepala Daerah pada umumnya dan peran Pelaksana Tugas Bupati sebagai Kepala Daerah pada khususnya.

## **E. Kerangka Konseptual**

### **1. Peranan Pelaksana Tugas Bupati (Kepala Daerah)**

Pelaksana Tugas (Plt) adalah Pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena Pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Pelaksana Tugas ditunjuk oleh Pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi Negara, seperti kepala instansi

pemerintahan.<sup>7</sup> Karena sifat sementara, seorang Pelaksana Tugas tidak dapat melaksanakan semua portofolio yang diberikan pada jabatannya itu. Penunjukannya hanya dilakukan demi kelancaran kegiatan administrasi sehari-hari. Pelaksana Tugas Bupati adalah Pejabat pengganti Bupati yang melekat pada Wakil Bupati dikarenakan diberhentikannya Bupati untuk menghindari kekosongan jabatan Bupati, yang dalam hal ini Pelaksana Tugas Bupati ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur.

Berhasil tidaknya pencapaian tujuan Pemerintahan Daerah ikut ditentukan oleh kemampuan Pelaksana Tugas Bupati dalam membimbing, mengarahkan, dan mengendalikan kegiatan organisasi kearah pencapaian tujuan. Demikian pentingnya peranan pemimpin dalam menjalankan Pemerintahan Daerah, sehingga Stogdill mengatakan “Kepemimpinan adalah sarana pencapaian tujuan”.<sup>8</sup>

Menurut Tjickroamidjojo, walaupun tugas Pelaksana Tugas Bupati cukup kompleks dan diwarnai oleh karakteristik organisasi, namun terdapat tugas dan fungsi Bupati yang sifatnya universal karena selalu dilakukan oleh setiap pemimpin organisasi, yaitu mengambil kebijaksanaan organisasi, menentukan arah dan pelaksanaan kebijaksanaan, menyelesaikan permasalahan yang dihadapi organisasi pemerintahan, mengevaluasi tujuan organisasi dengan mengantisipasi perubahan-perubahan kondisi sosial ekonomi

---

<sup>7</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Pelaksana\\_Tugas.html](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelaksana_Tugas.html)(diakses tanggal 28/4/2015,jam 23.20).

<sup>8</sup> J. Kaloh, *Loc,Cit.*, hal. 48.

masyarakat, mengkoordinasikan unit-unit kerja, dan mengambil keputusan. Ateng Syafrudin mengatakan Bupati berperan sebagai pamong masyarakat, yang dapat memenuhi harapan masyarakat dibidang ketentraman, ketertiban dan keamanan, agar masyarakat berada dalam suasana dan semangat kekeluargaan guna tercapainya kesejahteraan yang mengandung keadilan sosial, demi utuhnya kesatuan dan persatuan bangsa.<sup>9</sup>

Penunjukan figur Pejabat yang akan memegang jabatan Pelaksana Tugas Bupati harus bebas dari kepentingan politik. Penunjukan Pelaksana Tugas Bupati ini dilakukan untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati, yang terkena kasus tindak pidana dan pula menyusul akan berakhir masa jabatan Bupati tersebut.

Apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya, Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.<sup>10</sup>

## **2. Masa Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati ( Kepala Daerah )**

Berapa lama Pejabat publik pengganti/ sementara boleh menjabat, mengingat adanya perbedaan tanggungjawab dan wewenang yang dimiliki antara Pejabat Kepala Daerah definitif dan Pejabat Pelaksana Tugas atau Pejabat Sementara, tentu diperlukan adanya

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Hanif Nurcholis, *Loc. Cit.*, hal. 213.

batasan waktu bagi Pejabat Pelaksana Tugas atau Pejabat Sementara/pengganti. Saat ini belum ada aturan yang jelas tentang batasan bagi seorang Pejabat publik sementara, baik batasan kewenangan maupun batasan waktu lamanya menjabat. Karena itu perlu ada aturan yang jelas tentang batasan kewenangan dan masa jabatan Pejabat publik sementara, karena suatu kekuasaan cenderung di selewengkan, apalagi jika kekuasaan itu sedemikian luas, maka sudah tentu dibutuhkan upaya pembatasan terhadapnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton dalam Mangunsong bahwa "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*"<sup>11</sup>

Apabila pendapat ini dikaitkan dengan pengertian sikap yang dikemukakan para ahli di atas, untuk menghindari kecenderungan negatif dalam menjalankan tugas dan wewenang Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Daerah sebaiknya perlu ada aturan yang jelas tentang batasan berapa lama seorang Pejabat publik pengganti memegang jabatannya. Patokan tentang berapa lama jangka waktu Pejabat publik pengganti memegang jabatannya adalah sebagai berikut :

- a. Pejabat publik pengganti karena pimpinannya (Kepala Daerah; Gubernur, Bupati atau Walikota) berhalangan akibat suatu hal ; meninggal dunia, mencalonkan diri menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah untuk periode berikutnya :
  - 1) Apabila Kepala Daerah terpilih yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota berhalangan tetap, Penggantinya adalah Wakil Gubernur, Wakil Bupati atau Wakil Walikota, dilantik menjadi Kepala Daerah dengan masa jabatan lima tahun apabila terjadipada awal masa jabatan, atau sisa masa jabatan apabila

---

<sup>11</sup> Parlin M. Mangunsong, *Pembatasan Kekuasaan Melalui Hukum Administrasi, Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2000, hal. 40.

terjadi pada masa perjalanan jabatan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.<sup>12</sup>

- 2) Apabila Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati atau Walikota berhalangan karena tersangkut tindak pidana (hukum). Berdasarkan asas praduga tak bersalah, Kepala Daerah itu belum bisa dinyatakan bersalah apabila vonis hakim belum berkekuatan hukum tetap. Karena proses hukum memakan waktu lama, dan masa jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) hanya lima tahun, maka untuk menghindari kevakuman pemerintahan, perlu segera ditunjuk Pejabat pengganti, yaitu Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati atau Wakil Walikota) setelah enam bulan proses hukum. Pertimbangannya dimuat dalam Pasal 123 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008: Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Dalam Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, Pasal 124 ayat (1) disebutkan bahwa: Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Putusan pengadilan yang dimaksud disebutkan dalam penjelasan Pasal 124 ayat (1) adalah putusan pengadilan tingkat pertama yaitu Pengadilan Negeri.<sup>13</sup>
- 3) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota) yang dicalonkan atau mencalonkan diri menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah, maka wajib mengundurkan diri dari jabatannya sejak saat pendaftaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Pengunduran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) adalah :

---

<sup>12</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 97 ayat (1) tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 124 ayat (1)

- a) Kepala Daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Kepala Daerah di daerah sendiri atau daerah lain;
- b) Wakil Kepala Daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Kepala Daerah di daerah sendiri atau daerah lain;
- c) Wakil Kepala Daerah yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Wakil Kepala Daerah di daerah sendiri atau daerah lain;
- d) Bupati atau Walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur di daerah sendiri atau daerah lain;
- e) Wakil Bupati atau Wakil Walikota yang akan mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur atau Wakil Gubernur di daerah sendiri atau daerah lain;<sup>14</sup>

Apabila terjadi kekosongan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka sesuai dengan Pasal 131 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 jo Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat Kepala Daerah. Apabila sekretaris daerah diangkat menjadi penjabat Kepala Daerah, maka untuk sementara jabatan sekretaris daerah harus dilepas.<sup>15</sup>

- b. Pejabat publik pengganti yang disebabkan karena pemekaran wilayah atau daerah, sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan perlu ditunjuk seorang penjabat Gubernur, penjabat Bupati atau penjabat Walikota. Persyaratan untuk diangkat sebagai penjabat Kepala Daerah adalah pegawai negeri yang memenuhi syarat dan kriteria sebagai berikut :
  - 1) Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
  - 2) Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi penjabat Gubernur, dan jabatan struktural eselon II dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi penjabat Bupati/Walikota;
  - 3) Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan selama tiga tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik. Masa kerja bagi seorang penjabat Kepala Daerah adalah satu tahun, dalam melaksanakan tugasnya Penjabat Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi penjabat Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi penjabat Bupati/Walikota.

---

<sup>14</sup>*Ibid*, Pasal 40 ayat (1)

<sup>15</sup>*Ibid*, Pasal 131 ayat (4)

- c. Pejabat publik pengganti yang disebabkan karena jabatan tersebut sedang ditinggalkan sementara oleh pemegang jabatan, seperti cuti, menjalankan ibadah haji, mengikuti pendidikan dan pelatihan sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang Pejabat Sementara atau lebih dikenal dengan Pejabat Pelaksana Harian (Plh).

Sampai saat ini belum ada aturan yang jelas tentang jangka waktu jabatan Plh, namun demikian karena Plh diangkat untuk mengisi kekosongan sementara waktu, sementara Pejabat definitif sedang cuti atau mengikuti pendidikan dan pelatihan maka jangka waktu Plh sebaiknya tidak boleh lebih dari tiga bulan. Adapun pengangkatan bagi seorang Plh sebaiknya :

- 1) Pangkat dan golongan sama atau paling rendah adalah satu tingkat dari jabatanyang dipangkunya;
  - 2) Jabatan eselon sama atau satu tingkat lebih rendah;
  - 3) Penjabat yang ada dalam satu unit.
- d. Pejabat publik sementara yang disebabkan karena jabatan tersebut tidak ada Pejabatnya atau kosong sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang Pejabat Sementara atau lebih dikenal dengan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt).

Persyaratan pengangkatan bagi seorang Pelaksana Tugas sebaiknya adalah :

- 1) Pangkat dan golongan paling rendah adalah satu tingkat maksimal dua tingkat dari jabatan yang dipangkunya;
- 2) Penjabat yang ada dalam satu Unit;
- 3) Masa jabatannya tidak boleh lebih satu tahun, mengacu pada pengangkatan penjabat Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 132 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008.<sup>16</sup>

Pelaksana Tugas (Plt) atau yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penunjukan Pelaksana Tugas atau Pejabat Sementara juga terjadi akibat pemekaran wilayah, dalam rangka menjalankan roda pemerintahan yang baru sebelum Pejabat definitif terpilih, ditunjuk salah seorang sebagai Pejabat Sementara, seperti penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota.

---

<sup>16</sup>*Ibid*, Pasal 132 (4)

Selain itu penunjukan Pelaksana Tugas juga terjadi pada pencalonan kembali Kepala Daerah untuk periode kedua yang lebih dikenal dengan sebutan *incumbent*, karena yang bersangkutan harus cuti. Penunjukan Pejabat Pelaksana Tugas juga dilakukan apabila Pejabat semula mengikuti pendidikan dan pelatihan, cuti, sakit, ibadah haji dan sebagainya, agar roda organisasi atau pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat tidak terganggu.

Banyaknya pengangkatan Pelaksana Tugas dalam pemerintahan tentu akan menimbulkan permasalahan tersendiri terutama dari aspek hukum, karena Pejabat publik sementara tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat kepada masyarakat atau publik. Permasalahan yang timbul berkaitan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pejabat publik sementara adalah sejauhmana Pejabat publik sementara/pengganti berwenang mengambil keputusan yang sifatnya mengikat kepada masyarakat, serta kebijakan publik yang bersifat strategis. Permasalahan lain adalah siapa yang harus bertanggung jawab apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat publik sementara itu, karena dilain pihak kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang strategis tetap berada pada Pejabat yang definitif.

Pada saat ini dikabupaten Rembang memiliki Pelaksana Tugas Kepala Daerah dikarenakan Kepala Daerah definitif tersangkut permasalahan hukum, maka pemerintahan daerah Kabupaten Rembang

menunjuk wakil Kepala Daerah Bupati Rembang menjadi Bupati Rembang sisa masa jabatan Tahun 2010 – 2015. Pengangkatan Wakil Kepala Daerah Bupati Rembang untuk Menjadi Pelaksana Tugas Bupati dikarenakan :

- a. Bahwa berdasarkan Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa apabila Bupati/Walikota diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan Bupati/Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan Kepala Daerah;
- b. Bahwa berdasarkan Pasal 203 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota ditegaskan bahwa dalam hal terjadi kekosongan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka wakil Gubernur, wakil Bupati, dan wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan berakhirnya masa jabatannya;
- c. Bahwa untuk maksud tersebut pada huruf (a) huruf (b) mengusulkan Pengangkatan Wakil Bupati Rembang menjadi Bupati Rembang sisa masa jabatan 2010-2015 yang ditetapkan

dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rembang.

Pejabat publik pengganti yang sifatnya sementara (Pejabat Sementara, pelaksana harian, Pelaksana Tugas, *ad interim*, penjabat, *acting* dsb) mempunyai kewenangan dalam mengambil keputusan yang mengikat publik, “karena pengambilan keputusan adalah aspek yang paling penting.”<sup>17</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten, dengan mengadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>18</sup>

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, metodologi penelitian hukum adalah menguraikan mengenai penalaran, dalil-dalil postulat-postulat dan proposisi-proposisi yang menjadi latar belakang dari setiap langkah dalam proses yang lazim ditempuh dalam kegiatan penelitian hukum, kemudian memberikan alternatif-alternatif tersebut serta membandingkan unsur-unsur penting di dalam penelitian.<sup>19</sup> Dengan demikian dalam melakukan penelitian hukum terdapat cara-cara atau langkah-langkah pengumpulan

---

<sup>17</sup> J. Salusu, *Pengambilan Keputusan Strategik : Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*, Grasindo, Jakarta, 1996, hal. 45.

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 2004, hal. 1.

<sup>19</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal.9.

data, dan dari data yang ada dibuat suatu perbandingan yang mengarah pada tujuan yang akan dicapai.

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*. Pendekatan *yuridis sosiologis* adalah suatu cara prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan menggunakan penelitian terhadap data primer di masyarakat atau di lapangan.<sup>20</sup> Metode *yuridis sosiologis* digunakan karena merupakan suatu pendekatan yang dimaksudkan untuk meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya yang terdiri dari; studi pustaka, pengamatan (observasi), dan wawancara (interview).

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*, yaitu menggambarkan keadaan dari obyek yang diteliti dan sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh itu dikumpulkan, disusun, dijelaskan, kemudian dianalisis. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hal. 52.

melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu.<sup>21</sup>

Suatu penelitian deskriptif menekankan pada penemuan fakta-fakta yang digambarkan sebagaimana keadaan sebenarnya, dan selanjutnya data maupun fakta tersebut diolah dan ditafsirkan. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang obyek yang diteliti, keadaan, atau gejala-gejala lainnya.<sup>22</sup> Dengan suatu penelitian yang deskriptif, maka hasil-hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai peran Pelaksana Tugas Bupati dalam menjalankan Pemerintahan demi kelancaran dan keberlanjutan Otonomi Daerah di Kabupaten Rembang. Dikatakan analitis karena terhadap data yang diperoleh selanjutnya akan dilakukan analisis dari aspek yuridis terhadap peran Pelaksana Tugas Bupati dalam menjalankan Pemerintahan demi kelancaran dan keberlanjutan Otonomi Daerah di Kabupaten Rembang.

### **3. Macam Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder sebagai berikut:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama melalui suatu penelitian lapangan (*field research*).

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1998, hal. 35.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hal. 10.

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh berdasarkan studi kepustakaan. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk membandingkan antara teori dan kenyataan di lapangan. Melalui studi kepustakaan ini diusahakan pengumpulan data dengan mempelajari buku-buku, majalah, surat kabar, artikel dari internet, serta referensi lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini mencakup:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat seperti baik bahan hukum internasional mengenai ketentuan-ketentuan internasional maupun bahan hukum nasional melalui peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah bahan hukum primer yang berupa: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sehingga dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya hasil penelitian, hasil karya ilmiah para sarjana, artikel, halaman *website*, buku-buku yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus hukum, ensiklopedia.

#### **4. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel**

##### **a. Populasi**

Populasi merupakan keseluruhan subyek yang diamati dalam penelitian yang menurut Arikunto disebutkan bahwa :

“*Populasi* adalah keseluruhan subyek penelitian, apabila seseorang ingin mengamati semua elemen yang ada di wilayah penelitian, maka penelitiannya merupakan penelitian populasi atau studi sensus”<sup>23</sup>

##### **b. Sampel**

---

<sup>23</sup> Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rieneka Cipta, Jakarta, 1998, hal. 115.

Penggunaan sampel dilakukan karena banyaknya jumlah populasi dan terbatasnya waktu dalam melakukan penelitian, sehingga tidak memungkinkan untuk mengambil populasi secara keseluruhan. Menurut Sugiyono sampel adalah :

“Sebagian dari jumlah karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Bila populasi besar dan peneliti tidak mungkin mempelajari semua yang ada pada populasi, misalnya karena keterbatasan waktu, dana dan tenaga, maka peneliti dapat menggunakan sampel yang harus betul-betul mewakili”<sup>24</sup>.

Populasi yang respondennya bersifat *homogeny* atau mempunyai kesamaan sifat, dalam menentukan sampelnya dapat dilakukan dengan cara *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa :

“*Purposive sampling* adalah dilakukan dengan cara mengambil subyek bukan didasarkan atas strata, random, atau wilayah tetapi atas adanya tujuan tertentu”<sup>25</sup>.

Teknik *purposive sampling* digunakan penulis dalam mengambil sampel pada Sekretariat Kabupaten Rembang pada pegawai Kabid Tata pemerintahan, Kabid Hukum, dan Pegawai Kecamatan serta LSM dan masyarakat di wilayah Kabupaten Rembang.

## 5. Metode Pengumpulan Data

Metode secara umum diartikan sebagai proses, cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah. Metode

---

<sup>24</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 1994, hal. 57.

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 58.

yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan langkah awal dalam metode pengumpulan data. Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data dan informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, foto-foto, gambar, maupun dokumen elektronik yang dapat mendukung dalam proses penulisan.” Hasil penelitian juga akan semakin kredibel apabila didukung foto-foto atau karya tulis akademik dan seni yang telah ada.”<sup>26</sup> Dikatakan bahwa studi pustaka dapat mempengaruhi kredibilitas hasil penelitian yang dilakukan.

b. Observasi

Observasi sebagai langkah kedua dalam melakukan pengumpulan data. Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan tentang keadaan yang ada di lapangan. Dengan melakukan observasi, penulis menjadi lebih memahami tentang subyek dan obyek yang sedang diteliti.

c. Wawancara

Wawancara merupakan langkah terakhir dalam pengumpulan data. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tehnik wawancara bebas terpimpin yang mana peneliti membawa pokok-pokok

---

<sup>26</sup>Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2005, hal 83.

pertanyaan, namun demikian tidak mengurangi kebebasan dalam proses wawancara.

Sampel dalam wawancara menggunakan *purposive sampling* yang artinya sampel yang diambil bertujuan untuk penelitian yang ditujukan kepada pihak-pihak yang terkait sesuai korelasi, kompetensi dan kapabilitasnya ditujukan kepada Kepala Bagian Tata Pemerintahan, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rembang, Camat Sulang serta Tokoh Masyarakat.

Wawancara yang merupakan metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak dan dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penelitian. Pada umumnya dua orang atau lebih hadir secara fisik dalam proses tanya jawab.<sup>27</sup>

Sedangkan menurut Moleong, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.”<sup>28</sup>

## 6. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah analisis *deskriptif kualitatif*, yaitu setelah memperoleh data lengkap, maka selanjutnya diperiksa kembali data yang telah diterima terutama mengenai

---

<sup>27</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research I*, Andi Off Set, Yogyakarta, 2004, hal. 218.

<sup>28</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Edisi Revisi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007, hal. 186.

keragaman data yang diterima. Dari data tersebut selanjutnya dilakukan analisis mengenai peran Pelaksana Tugas Bupati dalam menjalankan Pemerintahan Daerah di kaitkan dengan nilai-nilai keberlanjutan dan kelancaran Otonomi Daerah di Kabupaten Rembang, kemudian disusun secara sistematis.

### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan yang dimaksud adalah untuk mempermudah dan memberikan gambaran secara menyeluruh dengan jelas dari isi penelitian tersebut. Penulisan hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab, yakni sebagai berikut :

BAB I berisi Pendahuluan mencakup Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II berisi mengenai Tinjauan Pustaka yang mencakup Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah, Gambaran Umum Otonomi Daerah, Tinjauan Umum Kepala Daerah, Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah, Mekanisme Pengisian Jabatan Pelaksana Kepala Daerah, Masa Jabatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah dan Urgensi Kepemimpinan dalam Perspektif Islam.

BAB III berisi mengenai Hasil Penelitian dan Pembahasan mencakup Kewenangan dan Hambatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah, serta Solusi Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam melaksanakan Pemerintahan Daerah.

BAB IV berisi mengenai Penutup yang mencakup tentang  
Simpulan dan Saran.