

SKRIPSI

**TINJAUAN NORMATIF PEMBERHENTIAN
PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH GUBERNUR**

**Disusun dan diajukan oleh :
MUHAMMAD RAMADANY MUSTAMIN
B021171022**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN NORMATIF PEMBERHENTIAN
PENJABAT KEPALA DAERAH OLEH GUBERNUR**

**Disusun dan diajukan oleh:
MUHAMMAD RAMADANY MUSTAMIN
B021171022**

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN NORMATIF PEMBERHENTIAN PENJABAT KEPALA
DAERAH OLEH GUBERNUR**

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD RAMADANY MUSTAMIN

B021171022

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 5 Maret 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Anshori Ilyas, SH., MH.
NIP. 195606071985031801


Fajlurrahman, SH., MH.
NIP. 198407132015041003

**Ketua Program Studi
Sarjana Hukum Administrasi Negara**


Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., MH.
NIP. 195701011986011001

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Sripsi mahasiswa:

Nama : Muhammad Ramadany Mustamin

Nomor Induk Mahasiswa : B021171022

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Tinjauan Normatif Pemberhentian Pejabat
Kepala Daerah Oleh Gubernur

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 12 Februari 2021

Pembimbing Utama



Dr. Anshori Ilyas, SH., MH.

NIP. 10560607 1085031 001

Pembimbing Pendamping



Fallurrahman, SH., MH.

NIP. 198407 13201504 1 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245
E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUHAMMAD RAMADANY MUSTAMIN
N I M : B021171022
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Normatif Pemberhentian Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP: 1973012511999031003

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Muhammad Ramadany Mustamin

NIM : B021171022

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul

"Tinjauan Normatif Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur"

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 12 Februari 2021

Yang Menyatakan,



Muhammad Ramadany Mustamin

ABSTRAK

MUHAMMAD RAMADANY MUSTAMIN (B021171022) dengan Judul **“*Tinjauan Normatif Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur*”**. Di bawah bimbingan (Anshori Ilyas) sebagai Pembimbing I dan (Fajlurrahman) sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur.

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, yaitu perundang-undangan serta bahan hukum sekunder, yaitu literatur buku dan jurnal hukum. Keseluruhan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu 1) Prosedur pemberhentian Pejabat Walikota yaitu, Gubernur melakukan pemeriksaan kepada Pejabat Walikota, kemudian Gubernur melaporkan hasil pemeriksaan kepada Menteri Dalam Negeri, apabila terbukti melakukan pelanggaran maka Gubernur mengusulkan pemberhentian Pejabat Walikota kepada Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan SK pemberhentian Pejabat Walikota. 2) Tidak jelasnya alasan dari Gubernur dalam pengusulan pemberhentian Pejabat Walikota menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum yang kemudian juga akan timbul kecurigaan yang bersifat politis dari masyarakat kepada Gubernur karena tidak adanya kepastian hukum dalam pemberhentian Pejabat Walikota selain itu Gubernur juga melanggar asas kecermatan yang dimana Gubernur tidak cermat menilai pelanggaran yang dilakukan oleh Pejabat Walikota.

Kata kunci : Pejabat Kepala Daerah, Gubernur, Walikota

ABSTRACT

MUHAMMAD RAMADANY MUSTAMIN (B021171022) with the title ***“Normative Review of Dismissal of Acting Regional Heads by the Governor”***. Under the guidance of (Anshori Ilyas) as Advisor I and (Fajlurrahman) as Advisor II.

This study aims to analyze the dismissal of the acting regional head by the governor.

The type of research used by the author is a type of normative legal research with a statutory approach method and a conceptual approach. The legal materials used consist of primary legal materials, namely legislation and secondary legal materials, namely literature books and legal journals. All legal materials were analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this research are 1) Procedure for dismissing the Acting Mayor, namely, the Governor conducts an examination to the Acting Mayor, then the Governor reports the results of the examination to the Minister of Home Affairs, if proven to have committed a violation, the Governor proposes the dismissal of the Acting Mayor to the Minister of Home Affairs and the Minister of Home Affairs. stipulating a decree for the dismissal of the acting mayor. 2) The unclear reasons from the Governor in proposing the dismissal of the Acting Mayor raises the implication of legal uncertainty which then results in political suspicion from the public to the Governor because there is no legal certainty in the dismissal of the Acting Mayor besides the Governor also violates the principle of due care where the Governor does not. carefully assess the violations committed by the Acting Mayor.

Keywords: Acting Regional Head, Governor, Mayor

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan nikmat dan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini dengan judul : “**Pemberhentian Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur**”, yang merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang terkasih yang senantiasa memberikan doa dan dukungan serta membantu secara langsung dan tidak langsung selama penyusunan skripsi ini. Terutama kepada orang tua penulis, Muhammad Abduh Mustamin dan Ratna Mansir, kakak penulis, Hendrawan serta adik penulis, Muhammad Radit Zacky Mustamin yang senantiasa sabar mendidik dan memberikan arahan dengan penuh cinta kepada penulis sehingga mampu melewati segala rintangan hidup selama ini. Begitu juga segala doa yang tulus dan dukungan secara moril dan materil kepada penulis. Tiada hal yang dapat penulis balaskan selain mengucapkan terimakasih atas segala ketulusan cinta dan kasih sayang kepada penulis. Semoga Allah SWT senantiasa memberi kesehatan dan perlindungan-Nya.

Ucapan terimakasih penulis ucapkan pula kepada para pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Penulis mengucapkan terimakasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Anshori Ilyas, SH., MH. selaku Pembimbing Utama dan Bapak Fajlurrahman, SH., MH. selaku Pembimbing Pendamping atas segala kebaikannya selama ini yang telah memberikan waktu luang dan bimbingan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini. Selanjutnya, teimakasih kepada Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH., DFM. selaku Penguji I dan Ibu Ariani Arifin, SH., MH. selaku Penguji II atas saran dan ilmu yang telah diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Kemudian tak lupa pula penulis ucapkan terimakasih yang kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. beserta jajarannya;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, SH., MH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
3. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara beserta jajarannya;
4. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberi ilmu, pengalaman, dan nasihat-nasihat yang begitu luar biasa dan telah penulis anggap sebagai orang tua selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

5. Seluruh Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala bantuannya dalam pengurusan administrasi selama penyusunan skripsi ini;
6. Paman dan Bibi, Anwar dan Hasnah yang telah penulis anggap sebagai orang tua penulis yang senantiasa memberi dukungan moril dan materil kepada penulis selama proses penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Wandy Anwar dan Wahyudi Anwar, SS. yang telah penulis anggap sebagai kakak penulis yang senantiasa memberi dukungan kepada penulis selama proses penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Seluruh keluarga besar Asian Law Students' Association Local Chapter Universitas Hasanuddin (ALSA LC Unhas) yang telah menjadi rumah bagi penulis dalam mengembangkan keilmuan hukum dan menempa penulis menjadi seorang organisatoris. Hangatnya kekeluargaan dan kebersamaan akan selalu penulis kenang terkhusus kepada pengurus BOD, BPH dan Staff ALSA LC UNHAS Periode 2018-2019, kakand Indra Kurniawan, SH., kakanda Andi. Muh. Dwihar, SH., Annisa Dwi Ramadhania., Nuriyah Fara Muthia, Siti Isti Dwi Pratiwi, Shafira Saodana, Zahid Busran, Widya Aisyah, Winda Putri Pradini, Andi Ahmad Ichsan Hady, Ifah Khofifah, Andi Resky Nurfatima, Yusuf Abustam, Girilliano, Aulia Adelia, Anugrah Ismail, Fitriani Shafira, Riast

Umar, Istifany Syarif, Rea Aurelia, Hadi Shafitra, Intan Pratiwi, Nurfitri, Fathurrahman, Suci Damayanti, Reza Mahendra, Marianas, Nadia, Z Demmaluru, Faida Nadia, Yohanes Gatra, Febriana, Habibul Quran, Nurziratul Qudzi dan lain-lain yang tak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terimakasih atas segala pengalaman dan kehangatannya, semoga semakin jaya. *ALSA! Always Be One;*

9. Saudara saudari BARACAS Imam Mahdi, Andi Ahmad Ichsan Hady, Yohanes Anugrah Gatra, Yusril Firdaus, Hanif Bachtiar Yusril Sirman, Nisa Roem, Mala Mutiara Raiz, Salsabila, Hutri Moni, Hesti Iskandar, terimakasih telah menjadi keluarga kedua penulis saat pertama kali menginjakkan kaki di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan terimakasih atas doa dan dukungannya selama ini.
10. Senior-senior penulis, kakanda Irfan Marhaban, SH., M.Kn., kakanda Dr. Muh. Fauzan Aries, SH., MH., kakanda Muh. Iriansyah Tjoteng, SH., kakanda Rizkallah Achmadsyah SH., kakanda Adinul Haq, SH.,MH., kakanda Zulfikar Naharuddin, SH., kakanda Ibrahim Arifin, SH., kakanda Muh. Akram Syarief, SH., MH., kakanda Zulfikar Ervan, SH., kakanda Alif Zahran Amirullah, SH., kakanda Sri Dewi Sandra, SH., kakanda A. Ilham Taufik Ramli, SH., kakanda Achmad Fauzi, SH., kakanda Andi. Muh. Dwihar, SH., kakanda Andi Indra Kurniawan, SH., kakanda Muh.

Arya Azzurba, SH., kakanda Fadly Gaffar, serta senior lainnya yang sangat berjasa bagi penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;

11. Adik-adik suksesor Muh. Ikhsan Ramadhan, Muh. Arfan Arif, Razin Arkan, Imam Ibnu, Muh. Kurniawan, Fawzan Mangputra, Adinda Fortuna, Maura Putri Chairunnisa, Ainil Maksura, Afifah Khairunnisa, Apriani Novita, Zaskiah Salsabila Pawe, serta adik-adik lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terimakasih telah membantu penulis. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian;
12. Keluarga besar Pledoi 2017, terimakasih atas segala pengalamannya selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
13. Keluarga besar Hukum Administrasi Negara 2017, terimakasih atas segala pengalamannya selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
14. Keluarga besar KKN Pinrang gelombang 104 khususnya posko wilayah Pinrang 04. Terimakasih telah membantu penulis sebagai Wakil Kordinator Kecamatan serta atas semua kebersamaan dan kekeluargaannya selama KKN;
15. Keluarga besar Program Magang Hukum Administrasi Negara tahun 2020 wilayah Balaikota Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kota Makassar. Terimakasih telah membantu penulis

sebagai Kordinator kelompok serta atas semua kebersamaan dan kekeluargaannya selama program magang.

16. Terakhir, kepada seluruh teman-teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian.

Penulis menyadari skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu kritik dan saran sangat penulis harapkan. Besar harapan penulis agar skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin secara khusus dan negara secara umum. Akhir kata, penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil Alamin. Billafisabililhaq Fastabikul Khairat.*

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Makassar, 12 Februari 2021



Muhammad Ramadany Mustamin

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|-------------------------------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| PENGESAHAN SKRIPSI | Error! Bookmark not defined. |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING | Error! Bookmark not defined. |
| PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI | Error! Bookmark not defined.v |
| PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI | Error! Bookmark not defined. |
| ABSTRAK | vii |
| KATA PENGANTAR | viii |
| DAFTAR ISI | xivv |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 16 |
| C. Tujuan Penelitian | 16 |
| D. Kegunaan Penelitian | 17 |
| E. Keaslian Penelitian | 17 |
| F. Metode Penelitian | 28 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG PROSEDUR PEMBERHENTIAN PENJABAT WALIKOTA OLEH GUBERNUR | 33 |
| A. Konsep Negara Hukum | 33 |
| B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah | 36 |
| C. Konsep Otonomi Daerah | 40 |
| D. Konsep Kewenangan | 46 |
| 1. <i>Freies Ermessen</i> | 51 |
| 2. Penyalahgunaan Kewenangan | 55 |

| | |
|---|-----------|
| E. Konsep Pemerintahan Daerah | 64 |
| F. Tugas dan Wewenang Gubernur..... | 66 |
| G. Analisis Tentang Prosedur Pemberhentian Pejabat Walikota Oleh Gubernur | 73 |
| BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PEMBERHENTIAN PENJABAT WALIKOTA | 81 |
| A. Implikasi Hukum | 81 |
| B. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik | 83 |
| C. Analisis Tentang Implikasi Hukum Terhadap Pemberhentian Pejabat Walikota..... | 85 |
| BAB IV PENUTUP..... | 92 |
| A. Kesimpulan..... | 92 |
| B. Saran..... | 93 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 94 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara hukum Indonesia memiliki sebuah konstitusi yang bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian disingkat menjadi UUD NRI Tahun 1945. Dimana UUD NRI Tahun 1945 sebagai supremasi hukum yang ada di Indonesia. Dengan menempatkan hukum sebagai hal tertinggi dalam suatu negara. Artinya penyelenggaraan kekuasaan didalam suatu negara harus berdasarkan hukum. Dalam Pasal 1 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ditegaskan pula pada pasal 1 ayat 2 dan 3, bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan ini Indonesia adalah negara hukum, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.¹

Adapun dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang dimana masing-masing daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

¹ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 100.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia dalam Pasal 18 ayat 6 UUD NRI Tahun 1945 secara jelas mengatur adanya pembagian daerah dengan susunan pemerintahannya yang bersifat otonom yang ditetapkan undang-undang. Istilah yang bersifat otonom ini memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Melihat wilayah negara Indonesia sangat luas dari segi geografis dan kondisi budaya yang beragam, UUD NRI Tahun 1945 kemudian mengatur tentang pemerintahan daerah pada Pasal 18 yang menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten/kota.

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan. Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah. Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan kepada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pertumbuhan aspirasi dan kreatifitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adanya pemerintah daerah sesuai dengan apa yang ditegaskan dalam konstitusi telah melahirkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu undang-undang nomor 9 tahun 2015 perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang kemudian disingkat menjadi undang-undang Pemda.

Sejak adanya undang-undang tersebut sebagai dasar yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain, kedudukan, kewajiban, fungsi, tugas dan persyaratan kepala daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah sebagaimana telah di atur di dalam undang-undang Pemda yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan lembaga-lembaga pemerintah, yaitu kepala daerah, DPRD dan biroksasi setempat, dalam undang-undang secara tegas dinyatakan pemerintah daerah yang terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya sebagai badan legislatif daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom sesuai Pasal 59 undang-undang Pemda bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, berdasarkan undang-undang berlaku maka itu kepala daerah memiliki peran sebagai bagian penting dalam menjalankan sistem pemerintahan di daerah. Peraturan

perundang-undangan tentang pemerintahan daerah telah meletakkan peran sebagai kepala daerah sangat strategis karena kepala daerah merupakan komponen penting bagi keberhasilan pembangunan nasional karena menjadi subsistem dari pemerintahan nasional atau negara.

Kepala daerah merupakan figur yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. 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 tanggungjawab kepala daerah.²

Kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi, karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hirarkis.³

Dalam menjalankan fungsinya, pemerintah memiliki instrumen khusus berupa kewenangan yang disebut *freies ermessen*.⁴ *Freies Ermessen* pada hakekatnya adalah sebuah kekuasaan atau kewenangan bebas yang diberikan kepada pemerintah dengan maksud agar dapat berperan lebih

² J.Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4.

³ Dian Bakti Setiawan, 2011, *Pemberhentian Kepala Daerah*, PT Raja Grafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 80.

⁴ Ridwan HR, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 174.

aktif dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat.⁵

Dalam berjalannya roda pemerintahan, pejabat atau tata usaha negara seringkali menyimpang dari norma yang ada, paling tidak terdapat tiga bentuk tindakan hukum pejabat atau tata usaha negara yang menyimpang, yaitu penyalahgunaan wewenang, melampaui wewenang, dan sewenang-wenang.⁶

Pejabat adalah seseorang yang memegang suatu jabatan secara tetap.⁷ Pengangkatan Pejabat kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berhalangan tetap. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memegang jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat 5 undang-undang Pemda mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Adapun ketentuan yang dimaksud adalah Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat 1 undang-undang Pemda, kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima)

⁵ *Ibid*, hlm. 169.

⁶ *Ibid*, hlm. 379-385.

⁷ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2019, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 96.

tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Menteri menetapkan Penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dasar utama pemerintah mengangkat seorang Penjabat kepala daerah adalah adanya mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah defenitif.⁸ Penjabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua 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 yang selanjutnya disingkat menjadi undang-undang Pilkada ketentuan tersebut menjelaskan dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan Penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan Penjabat Bupati/Walikota.

Legalitas pengangkatan Penjabat Walikota juga harus dilakukan oleh institusi yang berwenang. Menurut Philipus M Hadjon yang menyatakan

⁸ Fabian Riza Kurnia dan Rizari, "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Pertahana", TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan, IPDN Sumatera Barat, Vol. 11, Nomor 2 2019, hlm. 88

bahwa prinsip legalitas dalam tindakan keputusan pemerintahan meliputi wewenang, prosedur, dan substansi. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal yang melahirkan *asas praesumptio iustae causa/vermoden van rechtmatig* keabsahan tindakan pemerintah, yang artinya setiap perubahan, atau keputusan suatu pejabat yang berwenang selalu dianggap sah kecuali apa bila telah adanya putusan pembatalan yang inkraht dari pengadilan yang berwenang.⁹

Hal ini juga telah diatur secara tegas dalam Pasal 52 undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintah yaitu syarat sahnya keputusan meliputi:

- a. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang
- b. Dibuat sesuai prosedur
- c. Substansi yang sesuai dengan objek keputusan

Dalam Pasal 201 ayat 10 undang-undang Pilkada menjelaskan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 201 ayat 11 untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat jabatan Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁹ Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina, "Legalitas Penetapan Pejabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018", Jurnal Hukum Unsulbar, Universitas Sulawesi Barat, Vol. 1, Nomor 1 Januari 2017, hlm. 7.

Sehingga Menteri Dalam Negeri mengangkat seorang Penjabat Bupati/Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada penjelasan ketentuan Pasal 19 Ayat 1 huruf b dan huruf c undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara telah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan yang dimaksud dengan jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Selanjutnya yang dimaksud dengan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Dalam melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh penjabat kepala daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan Penjabat Gubernur merupakan kewenangan Presiden dengan usulan Menteri Dalam Negeri dan pengangkatan Penjabat

Bupati/Walikota merupakan kewenangan Menteri Dalam Negeri dengan usulan Gubernur, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

Dalam Pasal 132 Ayat 3 dan Ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah yang mengatur beberapa ketentuan terkait Pejabat Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya Pejabat Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Pejabat Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Pejabat Bupati/Walikota. Masa jabatan Pejabat Kepala Daerah paling lama 1 (satu) tahun.

Pejabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain kosong. Pejabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.¹⁰

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan

¹⁰ Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, 2019, *Pejabat Kepala Daerah*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 124.

pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya.¹¹

Kedudukan dan kewenangan Pejabat kepala daerah kemudian dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota menjelaskan mengenai Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Pejabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Pejabat Bupati dan Pejabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kurun waktu tertentu. Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa kewenangan Pejabat kepala daerah tidak hanya sekedar mengisi kekosongan jabatan, namun lebih luas, karena juga melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Pejabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 132 Ayat 5 dan Ayat 6 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan

¹¹ Ni'matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 8.

Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

- (5) Laporan pertanggungjawaban Pejabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Pejabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.
- (6) Pelaksanaan tugas Pejabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.

Wewenang yang dimiliki pejabat kepala daerah bukan hanya bersifat atributif, namun oleh Presiden dan Mendagri juga telah dilimpahi wewenang secara delegatif. Kewenangan pejabat kepala daerah adalah untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah sementara waktu. Cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Sehingga, apabila dilihat dari tugas dan kewenangannya, maka pejabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah.¹²

Menurut Ridwan HR secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu:

1. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintah secara langsung dari peraturan perundang-undangan.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

¹² *Ibid*, hlm. 125.

3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹³

Secara normatif tugas dan wewenang Penjabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum Pasal 65 Ayat 2 undang-undang Pemda antara lain:

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

Tidak semua wewenang Kepala Daerah dapat dijalankan Penjabat kepala daerah. Dalam Pasal 132A Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Adapun larangannya sebagai berikut:

- 1) Melakukan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan

¹³ Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. IV, Nomor 3 Desember 2016, hlm. 542.

- 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Akan tetapi, dalam Pasal 132A Ayat 2 disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Presiden dan atau Mendagri selaku delegans.

Adapun batasan kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam bidang kepegawaian juga terlihat apabila merujuk pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 perihal Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian. Dalam poin 2 surat keputusan tersebut disampaikan bahwasannya:

- a. Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
- b. Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

Penjabat Kepala Daerah adalah Penjabat ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat ditetapkan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu hal ini diatur dalam Pasal 1 Peraturan Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, bahwa Tugas utama penjabat kepala daerah adalah menyelenggarakan pemerintahan daerah, memfasilitasi penyelenggaraan pilkada sampai akhir tahapan pilkada hingga pelantikan.

Dalam pengangkatan Penjabat Walikota Makassar Yusran yang berdasar pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.73-779 tahun 2020 tentang pengangkatan Penjabat Walikota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan tanggal 11 Mei 2020 setelah sebelumnya mengikuti seluruh rangkaian seleksi dan syarat-syarat sebagai calon Penjabat Walikota dan kemudian dilantik langsung oleh Gubernur Sulawesi Selatan Nurdin Abdullah pada tanggal 13 Mei 2020.¹⁴ Pelantikan tersebut diatur didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Yusran yang sebelumnya menjabat menjadi Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda) Provinsi Sulawesi Selatan diangkat menjadi Penjabat

¹⁴ <https://news.detik.com/berita/d-5013083/gubernur-sulsel-lantik-yusran-jadi-pj-walkot-makassar?single=1>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2020, pukul 23:30 WITA.

Walikota Makassar menggantikan M. Iqbal Samad Suhaeb karena SK pengangkatannya sebagai Penjabat Walikota Makassar sudah tepat satu tahun. Yusran akan menjabat menjadi Penjabat Walikota Makassar selama satu tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya pada tanggal 13 Mei 2020. Namun baru 44 hari menjabat sebagai Penjabat Walikota Makassar Yusran diganti oleh Rudy Djamaluddin.¹⁵ Adapun beberapa kebijakan yang dikeluarkan Yusran selama menjabat sebagai Penjabat Walikota antara lain pembentukan satgas inspektur covid, pengadaan alat tes massal secara besar-besaran, menjalin sinergitas antar OPD dan Forkopimda, kebijakan relaksasi pajak di tengah pandemi, pencetus Perwali nomor 31 tahun 2020 tentang pedoman pelaksanaan protokol kesehatan dan masih banyak kebijakan lainnya.¹⁶

Adapun alasan pemberhentian Yusran sebagai Penjabat Walikota tidak jelas karena penggantian Penjabat Walikota hanya dibenarkan setelah masa jabatan, mencapai 1 (satu) tahun atau dapat berakhir kurang dari 1 (satu) tahun, dalam hal sudah terpilih Pejabat Walikota definitif melalui hasil pemilihan kepala daerah. Selama Yusran menjabat sebagai Penjabat Walikota dia telah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan dan sebelumnya Yusran juga telah mengikuti seluruh tahapan penyeleksian untuk menjadi Penjabat Walikota sesuai dengan prosedur. Sehingga pemberhentian

¹⁵ *Ibid.*,

¹⁶ <https://makassar.tribunnews.com/2020/06/25/ini-kebijakan-yusran-jusuf-selama-44-hari-pimpin-makassar>, diakses pada tanggal 6 November 2020, pukul 20:00 WITA.

Yusran sebagai Penjabat Walikota Makassar menarik untuk dikaji lebih mendalam karena pemberhentian tersebut berpotensi bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, maka hal tersebut menjadi dasar penulis untuk meneliti dalam sebuah skripsi yang berjudul **“Tinjauan Normatif Pemberhentian Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka proposal yang berjudul tinjauan normatif pemberhentian penjabat kepala daerah oleh gubernur akan dibatasi pada permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah prosedur pemberhentian Penjabat Walikota oleh Gubernur?
2. Bagaimanakah implikasi hukum terhadap pemberhentian Penjabat Walikota?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menjelaskan prosedur pemberhentian Penjabat Walikota oleh Gubernur.
2. Mengetahui dan menjelaskan implikasi hukum terhadap pemberhentian Penjabat Walikota.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah :

a. Manfaat teoritis

Dalam penelitian ini di harapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama dalam proses pemberhentian Pejabat Kepala Daerah oleh Gubernur.

b. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan gambaran dan menambahkan wawasan tentang pemberhentian Pejabat Walikota.

c. Manfaat bagi penulis

Untuk menambah wawasan dan pengalaman bagi penulis.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang berjudul “Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur” adalah asli yang dilakukan oleh penulis berdasarkan isu hukum yang berkembang yang dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum tersebut.

Adapun yang menjadi perbandingan penulis adalah beberapa hasil dari penelitian berikut:

Krizya Hadinata, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2014, dengan judul penelitian skripsi “Analisis Hukum Terhadap Kewenangan

Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Pare-Pare”, adapun hasil dari penelitian tersebut sebagai berikut:

- 1) Kewenangan Walikota defenitif dengan Penjabat atau pejabat pelaksana tugas sementara itu hampir sama dikarenakan segala hak dan kewajiban yang dilaksanakan oleh walikota defenitif juga dilakukan oleh Penjabat atau Pelaksana Tugas Sementara Walikota, hal yang mengatur mengenai kewajiban pelaksana tugas sementara di atur di dalam SK pengangkatan dari hal tersebut segala hak dan kewajiban pelaksana tugas sementara telah ada di dalamnya.
- 2) Implikasi hukum atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat pelaksana tugas sementara yaitu bersifat mengikat dan dilaksanakan oleh seluruh organ yang ada dalam lingkup pemerintahannya, serta keputusan tersebut dapat berlaku dalam masa jabatannya sebagai pelaksana tugas sementara dan dapat diganti apabila tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta tidak sesuai dengan SK pengangkatan.

Dari uraian hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Krizya Hadinata dengan penelitian penulis ialah, teletak pada pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu peneliti sebelumnya membahas mengenai kewenangan pejabat pelaksana tugas sementara Walikota Pare-Pare dalam melaksanakan tugasnya selaku kepala daerah, implikasi hukum atas kebijakan yang

dikeluarkan oleh pejabat pelaksana tugas sementara dalam melaksanakan tugasnya selaku kepala dan tidak membahas mengenai pemberhentian Pejabat kepala daerah oleh Gubernur sedangkan penelitian penulis, yang akan dikaji dan dianalisis adalah prosedur mengenai pemberhentian pejabat Walikota oleh Gubernur dan implikasi hukum terhadap pemberhentian Pejabat Walikota.

Hanfree Bunga' Allo, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2016, dengan judul penelitian skripsi "Tinjauan Yuridis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Oleh Gubernur", adapun hasil dari penelitian tersebut sebagai berikut:

- 1) Seorang kepala daerah dapat berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya saja, Wakil Bupati/Walikota juga mencalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Untuk mengisi kekosongan maka diangkatlah pejabat bupati/walikota. Proses pengangkatan pejabat kepala daerah oleh Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Pejabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS didalam Penyelenggaraan Pilkada

dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota. Pengusulan tersebut paling lambat 30 hari sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

- 2) Faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan panjabat kepala daerah adalah terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota. Faktor terjadinya kekosongan jabatan dapat terjadi apabila seorang kepala daerah berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Faktor kepangkatan yaitu pejabat eselon II yang memiliki pangkat minimal IVc, mempunyai pengalaman dalam bidang pemerintahan, pengusulan oleh gubernur 3 nama dalam satu daerah untuk dikirim ke kementerian dalam negeri setelah itu Menteri Dalam Negeri mengirim satu nama untuk ditetapkan dan Gubernur melantik atas nama Presiden. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya saja, Wakil Bupati/Walikota juga mencalonkan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah.

Dari uraian hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Hanfree Bunga' Allo dengan penelitian penulis ialah, teletak pada pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu peneliti sebelumnya membahas tentang prosedur pengangkatan

Penjabat kepala daerah, faktor yang mempengaruhi proses pengangkatan Penjabat kepala daerah dan tidak membahas mengenai pemberhentian Penjabat kepala daerah oleh Gubernur sedangkan penelitian penulis, yang akan dikaji dan dianalisis adalah prosedur mengenai pemberhentian Penjabat Walikota oleh Gubernur dan implikasi hukum terhadap pemberhentian Penjabat Walikota.

Frisca Tyara M. Fanhar, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, 2016, dengan judul penelitian skripsi “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Mutasi Kepegawaian Di Kota Bandar Lampung” adapun hasil dari penelitian tersebut sebagai berikut:

- 1) Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 pada Pasal 132A Ayat 1 dilarang melakukan mutasi pegawai, berdasarkan Surat Kepala BKN Nomor K.26-30/V.20-3/99 yang mengatur Kewenangan penjabat kepala daerah dibatasi dalam melakukan mutasi pegawai. Batasan kewenangan tersebut dapat disampingkan dengan ada persetujuan tertulis dari Mendagri sesuai dengan instruksi Mendagri Nomor 820/6040/SJ tentang larangan mutasi pegawai oleh Penjabat Kepala Daerah.
- 2) Penjabat Walikota Bandar Lampung Sulpakar merombak 52 pejabat di Kota Bandar Lampung dianggap tidak sah karena melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 132A ayat 1 larangan melakukan mutasi. Proses mutasi pejabat harus

melalui proses dengan merekomendasikan kepada ASN untuk melakukan seleksi dan mendapatkan persetujuan tertulis dari Mendagri sesuai dengan Instruksi Mendagri Nomor 820/6040/SJ tentang Mutasi Pegawai oleh Penjabat Kepala Daerah Menteri Dalam Negeri.

Dari uraian hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Frisca Tyara M. Fanhar dengan penelitian penulis ialah, teletak pada pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu peneliti sebelumnya membahas tentang kewenangan Penjabat Walikota Bandar Lampung dalam melaksanakan mutasi kepegawaian, proses keabsahan mutasi yang dilakukan Penjabat Walikota Bandar Lampung dan tidak membahas mengenai pemberhentian Penjabat kepala daerah oleh Gubernur sedangkan penelitian penulis, yang akan dikaji dan dianalisis adalah prosedur mengenai pemberhentian Penjabat Walikota oleh Gubernur dan implikasi hukum terhadap pemberhentian Penjabat Walikota.

Wiwin Arifatul Lestari, Fakultas Syari'ah, Program Studi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2019, dengan judul penelitian skripsi "Pengangkatan Penjabat Gubernur Dari Kalangan Polri Dalam Perspektif Teori *Maslahah Mursalah* Imam Najamuddin Al-Thufi" adapun hasil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Asas pembentukan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bertentangan dengan asas kejelasan rumusan yakni terlihat pada pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang kurang jelas sehingga menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya terlebih norma yang diatur justru tidak konsisten dengan peraturan lainnya dan menyebabkan ketidaksinkronan antar peraturan perundang-undangan yang mengatur objek norma yang sama, serta bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan yang terdapat pada Pasal 201 ayat 10 Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada serta Pasal 19 ayat 1 huruf b undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN, dimana yang berhak mengisi kekosongan jabatan gubernur adalah jabatan pimpinan tinggi madya diisi oleh ASN sedangkan pada Pasal 4 ayat 2 Permendagri nomor 1 tahun 2018 mengubah tingkatan itu, yakni memperbolehkan jabatan setingkat serta Permendagri nomor 1 tahun 2018 juga membuka pintu bagi anggota Polri untuk menjabat jabatan sipil.
- 2) Terkait urgensi dari pengangkatan Iriawan untuk menjadi PJ Gubernur karena potensi kerawanan di Jawa Barat merupakan bentuk kekhawatiran pemerintah pusat yang berlebihan terhadap fenomena Pilkada di Jawa Barat. Selama ini Pilkada di Jawa Barat cukup terkendali dan belum ada indikasi ada hambatan atau

ancaman yang serius serta tidak terdapat faktor ancaman lain yang potensial menghambat pelaksanaan Pilkada, maka dari itu pertimbangan menempatkan anggota Polri menjadi PJ Gubernur sama sekali tidak memiliki urgensi apapun.

- 3) Pengangkatan Pejabat Gubernur dari kalangan Polri ditinjau dari perspektif teori *masalah mursalah* Imam Najamuddin al-Thufi, jika dikaitkan dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 ini dibolehkan dan dianggap benar meskipun terdapat pasal yang tidak sesuai dengan norma undang-undang di atasnya, karena tujuan dari penambahan norma setingkat dilingkup pemerintahan pusat adalah untuk mewujudkan kemaslahatan apabila nantinya pada Kementerian Dalam Negeri kekurangan pejabat pimpinan tinggi madya eselon I, maka untuk menghindari hal tersebut Mendagri mengubah norma sebelumnya sehingga dapat mengambil dari kementerian lain, serta untuk meminimalisir keumuman ketentuan terkait pengangkatan PJ Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Dari uraian hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wiwin Arifatul Lestari dengan penelitian penulis ialah, teletak pada pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu peneliti sebelumnya membahas tentang sinkronisasi pengaturan pengangkatan Pejabat Gubernur dari kalangan Polri dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, urgensi pengangkatan

penjabat Gubernur dari anggota Polri menurut perspektif teori masalah mursalah imam najamuddin al-thufi dan tidak membahas mengenai pemberhentian Penjabat kepala daerah oleh Gubernur sedangkan penelitian penulis, yang akan dikaji dan dianalisis adalah prosedur mengenai pemberhentian Penjabat Walikota oleh Gubernur dan implikasi hukum terhadap pemberhentian Penjabat Walikota.

Carlamea Karinca Pelupessy, Fakultas Hukum, Universitas Pattimura, Ambon, 2019, dengan judul penelitian skripsi “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Penjabat Walikota Makassar)” adapun hasil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Penjabat walikota berwenang menjalankan kegiatan pemerintahan secara administratif selaku kepala daerah sama seperti Walikota defenitif. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 25 mengatur jelas tentang tugas dan wewenang kepala daerah “a. memimpin penyelenggaraan pemreintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, b. mengajukan rancangan Perda, c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Kemudian tugas dan kewenangan Penjabat Kepala Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2012, pada Pasal 132A, berbunyi: ayat (1): “ Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4) atau diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang melakukan mutasi pegawai, membatalkan perjanjian yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Selanjutnya pada ayat (2) : ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Berdasarkan UU nomor 23 tahun 2014 dan PP

nomor 78 tahun 2012 maka jelas kewenangan seorang Penjabat Kepala Daerah sangatlah terbatas tidak seluas kewenangan Kepala Daerah Defenitif. Penjabat Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas tidak bisa melaksanakn kebijakannya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Penjabat kepala daerah dilarang melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kebijakan yang dilakukan atau dibuat oleh kepala daerah sebelumnya dan 4 (empat) larangan sebagaimana bunyi ayat 1 Pasal 132A, PP Nomor 78 tahun 2012 itu, baru dapat dikecualikan apabila ada persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, demikian penjelasan ayat 2 nya.

Dari uraian hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Carlamea Karinca Pelupessy dengan penelitian penulis ialah, teletak pada pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu peneliti sebelumnya membahas mengenai wewenang Penjabat Walikota Makassar selaku kepala daerah daslam melaksanakan tugas hingga terpilih walikota baru dan tidak membahas mengenai pemberhentian Penjabat kepala daerah oleh Gubernur sedangkan penelitian penulis, yang akan dikaji dan dianalisis adalah prosedur mengenai pemberhentian Penjabat Walikota oleh Gubernur dan implikasi hukum terhadap pemberhentian Penjabat Walikota.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah sebuah penelitian yang dilatarbelakangi ketimpangan antara hal yang seharusnya terjadi atau apa yang diharapkan (*das sollen*) dengan apa yang terjadi dikenyataan (*das sein*) pada tataran hukum yang dilakukan secara terorganisasi, sistematis, objektif, rasional, dengan orientasi pemecahan masalah.¹⁷

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif yaitu penelitian hukum dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan.¹⁸ Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau norma yang merupakan berperilaku masyarakat.¹⁹

2. Metode Pendekatan

Adanya hubungan dengan penelitian normatif maka pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan undang-undang (*Statute Approach*)

¹⁷ Syahrudin Nawi, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*, PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, Makassar, hlm. 3.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Raja Grafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm 24.

¹⁹ I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 12

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.²⁰

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.²¹

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan normatif, adapun bahan-bahan hukum terdiri dari:²²

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan.²³

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁰ *Ibid*, hlm. 93.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 94.

²² *Ibid*, hlm. 141.

²³ *Ibid*, hlm. 181.

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi.

- 8) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang meliputi buku hukum, kamus hukum, jurnal hukum.²⁴

c. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan sebagai pelengkap atas bahan hukum primer dan sekunder diantaranya kamus bahasa Indonesia, surat kabar, majalah, serta bahan-bahan yang ada di internet sesuai dengan permasalahan yang diteliti.²⁵

4. Teknik Pengumpulan dan Analisa Bahan Hukum

a. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 298.

Teknik dalam pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang merupakan suatu metode pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *content analysis*.²⁶ Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan permasalahan.

b. Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum digunakan dalam penelitian ini adalah analisis bahan hukum kualitatif normatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh setelah disusun secara sistematis, untuk kemudian dianalisis secara kualitatif normatif dalam bentuk uraian, agar dapat ditarik kesimpulan untuk dapat dicapai kejelasan mengenai permasalahan yang akan diteliti.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, hlm. 21.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG PROSEDUR PEMBERHENTIAN PENJABAT WALIKOTA OLEH GUBERNUR

A. Konsep Negara Hukum

Negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara dalah berdasarkan atas hukum, negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum. Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.²⁷

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan pengertian negara hukum terus berkembang mengikuti perkembangan umat manusia.²⁸ Pemikiran tentang konsep Negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti Plato dan Aristoteles. Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas negara hukum

²⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 17.

²⁸ Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 17.

yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁹

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang.³⁰ Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem *anglosaxon* dengan istilah *rule of law*. *Rule of law* berkembang di negara-negara *anglosaxon*, seperti Amerika Serikat. Di dunia ini dikenal tiga konsep negara hukum yang paling menonjol, yakni (1) konsep negara hukum barat *rechtsstaat dan the rule of law*, (2) konsep negara hukum sosialis-komunis *socialist legality*, (3) konsep negara hukum islam (nomokrasi islam).³¹

Makna yang terkandung dalam istilah-istilah tersebut, adalah menunjukkan sosok suatu negara yang diselenggarakan berdasarkan hukum dan pemerintahan dijalankan dengan aturan atau pemerintahan

²⁹ Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan ke-2, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 48.

³⁰ Majda El. Muhtaj, 2007, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 1-2

³¹ Suroto, "Macam-Macam Konsep Negara Hukum (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan Negara Hukum)", *Jurnal Konstitusi*, PKK UII Yogyakarta, Vol. 1, Nomor 1 November 2012, hlm. 109-124.

berdasarkan dengan hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia dan kekuasaan. Oleh karena itu peristilahan negara hukum mengandung maksud untuk membatasi kekuasaan dari para penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas dan menelantarkan rakyatnya, negara hukum meletakkan persamaan di hadapan hukum, perlindungan terhadap hak-hak fundamental rakyat, dan hukum beserta peradilan yang adil.³²

Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik. E Utrecht mengemukakan dari tujuan hukum dan fungsi negara, ada dua pengertian negara hukum, yaitu negara hukum klasik (*klassiekerechtsstaat*) identik dengan negara hukum dalam arti formal, dan negara hukum modern (*moderenrechtsstaat*) identik dengan negara hukum dalam arti materil.³³

Andrin Berdner menyatakan, meskipun ada perbedaan di antara defenisi-defenisi negara hukum, namun pada dasarnya, perbedaan pengertian itu mencerminkan pandangan atas keinginan atau keperluan untuk memiliki instrumen dalam rangka mempromosikan dua fungsi suatu

³² Nurul Qamar, 2010, *Negara Hukum Atau Negara Undang-Undang*, Pustaka Refleksi, Makassar, hlm. 5-6.

³³ I Dewa Gede Atmadja (dkk), 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 124.

negara hukum, yaitu melindungi warga dari kekuasaan negara, dan melindungi warga dari warga lain.³⁴

B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara pusat dan daerah sering terjadi masalah karena sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan antara kedua satuan pemerintahan.³⁵

Menurut Hummes IV hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditentukan dalam sistem pengawasannya. Berdasarkan sistem pengawasan inilah terbentuk tata hubungan pemerintahan dalam suatu negara.³⁶

Secara teoritis menurut Clarke dan Stewart model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:³⁷

Pertama, *The relative autonomy mode*.³⁸ Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati

³⁴ *Ibid.* hlm. 125.

³⁵ Ni'matul Huda, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hlm. 1.

³⁶ Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Gubernur, Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 23

³⁷ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 12.

³⁸ *Ibid.*,

eksistensi pemerintah pusat. Pada kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah dalam rangka tugas dan tanggungjawab yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Kedua, *the agency model*³⁹. Model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Pada model ini mekanisme kontrol sangat menonjol yang dimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketiga, *the interaction model*⁴⁰. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, ada empat faktor yang menentukan hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam otonomi daerah, yaitu kewenangan, keuangan, pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.⁴¹

Adapun dasar dibentuknya undang-undang pemerintahan daerah nomor 23 tahun 2014 adalah untuk mengoreksi permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintah daerah selama 10 tahun terakhir

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ *Ibid.*,

⁴¹ Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol. 23, Nomor 2 Desember 2016, hlm. 194.

sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya yaitu undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.⁴²

Adanya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ini berarti menandakan juga ada perubahan terhadap pola hubungan kewenangan dan juga pola hubungan pengawasan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Mengenai pembagian urusan pemerintahan di atur di dalam undang-undang Pemda daerah BAB IV tentang urusan pemerintahan.

Apabila dicermati, pada undang-undang Pemda, masih menerapkan *pola residual power* atau *open arrangement*,⁴³ Pasal 9 undang-undang Pemda menjelaskan bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkruen dan urusan pemerintah umum. Pasal 10 undang-undang Pemda menjelaskan urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal, dan agama. Pasal 11 undang-undang Pemda menjelaskan urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kemudian dalam Pasal 25 undang-undang Pemda menjelaskan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Selain itu dalam

⁴² Muhtar Said, 2019, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 76.

⁴³ Septi Nur Wijayanti, *Op.cit.*, hlm. 197

undang-undang Pemda yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain berikatan dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan daerah.

Adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut mencerminkan bahwa Indonesia masih menjalankan adanya bentuk negara kesatuan. Daerah diberi kewenangan sudah diperinci dalam undang-undang, hal ini memberikan penafsiran bahwa pemberian kewenangan tersebut masih di bawah kontrol dan kendali dari pemerintah pusat. Apabila dikaitkan dengan teori Clarke dan Steward, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *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. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.

Hal ini sangat wajar mengingat proses pemberian kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah dilatarbelakangi oleh beberapa faktor dan

sistem politik yang terjadi di Indonesia. Pemerintah pusat tidak menginginkan adanya kebebasan pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan dalam undang-undang, namun masih ada pengawasan dan kontrol yang harus dilakukan pemerintah pusat.

C. Konsep Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang.⁴⁴ Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *selfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁴⁵

Menurut undang-undang Pemda, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun pendapat dari beberapa ahli mengenai pengertian otonomi daerah. Menurut Soehino, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁶

⁴⁴ Ni'Matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 83.

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ Rusdianto Sesung, 2013, *Hukum Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*, PT Refika Aditama, Bandung, hlm. 24.

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah sebagai suatu kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.⁴⁷

Benyamin Hoesein, otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintahan pusat.⁴⁸

Ateng Syarifuddin, otonomi daerah mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud atas pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁹

Philip Malwood, otonomi daerah adalah suatu pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan sendiri di mana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.⁵⁰

Otonomi daerah yang dilaksanakan dalam negara republik Indonesia landasannya di atur dalam Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Kemudian pada Pasal 18 menjelaskan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi akan dibagi dalam daerah yang

⁴⁷ *Ibid.*,

⁴⁸ Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, hlm. 13.

⁴⁹ *Ibid.*,

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 14.

lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Adapun daerah-daerah istimewa dan daerah khusus yang ada di Indonesia ialah daerah istimewa Yogyakarta, daerah istimewa Aceh dan daerah khusus ibukota Jakarta. Kemudian otonomi daerah diatur lebih lanjut di dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Dalam mewujudkan terselenggaranya otonomi daerah yang nyata, dinamis serasi, dan bertanggungjawab beriiikut prinsip-prinsip otonomi daerah adalah:⁵¹

1. Yang nyata, berarti urusan pemerintah yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pembangunan.
2. Dinamis, berarti sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat.
3. Serasi, berarti urusan dilaksanakan sesuai dengan arah, dan kebijaksanaan pemerintah pusat/nasional.
4. Bertanggung jawab, berarti tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

⁵¹ H.A.W. Widjaja, 1998, *Percontohan Otonomi Daerah Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 125

Adapun ciri-ciri daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia adalah:⁵²

1. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal.
2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.
3. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan sebagaimana tersebut utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Secara konseptual, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia didasarkan pada tiga tujuan utama, yakni sebagai berikut:⁵³

1. Tujuan politik, hal yang diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah.
2. Tujuan administratif, perwujudan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber daya keuangan, serta pembaruan manajemen birokrasi.

⁵² Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Op.cit.*, hlm. 38

⁵³ Ani Sri Rahayu, *Op.cit.*, hlm. 22.

3. Tujuan ekonomi, hal yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah relasi dari peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Tujuan dari pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut:⁵⁴

1. Peningkatan pelayanan publik yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Peradilan nasional.
4. Wilayah regional adil.
5. Pemeliharaan hubungan harmonis antara pusat dan daerah serta antardaerah di integritas urusan republik.
6. Mendorong pemberdayaan masyarakat.
7. Peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah, peningkatan partisipasi masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Adapun manfaat dari otonomi daerah:⁵⁵

1. Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat.
2. Memotong birokrasi yang sedikit prosedur yang rumit dan sangat terstruktur dari pemerintah pusat.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 23

⁵⁵ *Ibid*.,

3. Supaya meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, pemerintah pusat tidak lagi melakukan tugas-tugas rutin ke daerah-daerah karena bisa diserahkan kepada pejabat daerah otonom.
4. Demi meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang biasanya tidak simpatik terhadap program pembangunan nasional dan peka terhadap kebutuhan masyarakat miskin di pedesaan.
5. Demi meningkatkan pasokan barang dan jasa di daerah dengan biaya yang terjangkau dan lebih rendah, itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan kepada pemerintah daerah.

Menurut Rondineli terdapat empat bentuk otonomi daerah:⁵⁶

1. Dekonsentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggungjawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa.
2. Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 24-26.

3. Devolusi adalah pelimpahan wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonom pemerintah daerah.
4. Privatisasi adalah suatu tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swadaya masyarakat.

Dari uraian diatas, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan tentang otonomi daerah, pertama otonomi daerah bukan hanya soal hak dan wewenang, namun juga soal kewajiban. Yakni kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kedua hak, wewenang, dan tanggung jawab tersebut terkait dengan urusan pemerintah sekaligus kepentingan masyarakat. Artinya, otonomi daerah dilaksanakan demi kepentingan administrasi pemerintahan sekaligus kepentingan publik. Ketiga pelaksanaan otonomi daerah tersebut dilakukan dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Artinya, betapapun suatu daerah memiliki otonomi untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan aturan dan kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah pusat.

D. Konsep Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan

membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang atau organ lain.

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep penting dari hukum administrasi negara.⁵⁷ Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsi atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintah atas dasar wewenang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁸ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.⁵⁹

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁶⁰

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban

⁵⁷ HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pusaka, Jakarta, hlm. 61.

⁵⁸ Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 49.

⁵⁹ Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", Jurnal Hukum dan Keadilan IUS, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. IV, Nomor 3 Desember 2016, hlm. 541.

⁶⁰ Ridwan HR, *Op.cit.*, 101.

horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.⁶¹

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya.
- c. Mandat, mande terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁶²

Sedangkan menurut Indroharto kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ada tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun legislator yang kompeten untuk memertikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang membuat undang-undang, dan di tingkat daerah ada DPRD dan Pemerintah Daerah yang membuat Peraturan Daerah.

⁶¹ Mustamin Dg. Mattutu (dkk), 2004, *Mandat, Delegasi Atribusi, dan Implementasinya Di Indonesia*, Tim UII Press, Yogyakarta, hlm. 138.

⁶² Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 102

- b. Yang bertindak sebagai *delegator legislator* seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara Tertentu.⁶³

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya. Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁶⁴

Berbeda dengan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dalam buku Ridwan HR, menyebutkan bahwa ada dua cara organ pemerintah memperoleh wewenang, yaitu dengan cara atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.⁶⁵

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu atribusi dan delegasi.⁶⁶ Atribusi adalah wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah

⁶³ *Ibid*, hlm. 101.

⁶⁴ *Ibid*,

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 102.

⁶⁶ Philipus M. Hadjon (dkk), 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 130.

kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat tata usaha negara kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggungjawab dan yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi. Dalam pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi
- d. Kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut

- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut.⁶⁷

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberri wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama atau biasa disingkat a.n. dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggungjawab pemberi mandat.⁶⁸

Adanya pemberian dan atau pembagian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik dalam bentuk atribusi maupun delegasi dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Termasuk didalamnya wewenang menetapkan peraturan sendiri di daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah yang dikenal dengan peraturan daerah.

1. *Freies Ermessen*

Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan,

⁶⁷ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 104.

⁶⁸ Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 66.

menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen (diskresionare power)* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.⁶⁹

Untuk menjalankan tugasnya menyelenggarakan kesejahteraan umum itu pemerintah diberi juga *freies ermessen*, yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.⁷⁰

Adapun pandangan beberapa pakar hukum tentang konsep *freies ermessen* yaitu:

S. Prajudi Atmosudirjo⁷¹ yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Prancis), *freies ermessen* (Jerman). Diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara

⁶⁹ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 169.

⁷⁰ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 46.

⁷¹ Subadi dan Tiara Oliviarizky Toersina, "Perkembangan Konsep Atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Percepatan Investasi Di Daerah", *Mimbar Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Vol. 30, Nomor 1 Februari 2018, hlm. 20.

yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negar harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Namun demikian tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari.

Indroharto⁷² menyebut wewenang diskresi sebagai wewenang fakultatif yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha negara menerapkan wewenangnya, tetapi memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.

Diana Halim Koentjoro⁷³ mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa saat peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.

Nana saputra⁷⁴ *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

⁷² *Ibid.*,

⁷³ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 41.

⁷⁴ Aristoni, "Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State Perspektid Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam", *Jurnal Penelitian*, Lembaga Kajian Sosial dan Agama Tasamuh Institute, Vol. 8, Nomor 2 Agustus 2014, hlm. 227-228.

Dilihat dari beberapa pengertian *freies ermessen* di atas, dapat disimpulkan secara khusus, bahwa *freies ermessen* atau diskresi (*discretion*), adalah suatu wewenang untuk bertindak atau tidak bertindak atas dasar penilaiannya sendiri dalam menjalankan kewajiban hukum. Oleh karena tindakan yang dilakukan atas dasar penilaian dan pertimbangannya sendiri, maka tepat dan tidaknya penilaian sangat dipengaruhi oleh moralitas pengambil tindakan.

Kewenangan *freies ermessen* sebagai penyelenggara pemerintahan bukanlah sebagai kekuasaan tidak terbatas akan tetapi tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis berupa asas-asas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu penggunaan wewenang tindakan *freies ermessen* dilakukan dengan syarat:⁷⁵

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan.
- c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
- d. Menghormati hak asasi manusia.

Dengan demikian, penilaian yang digunakan dasar pengambilan keputusan untuk bertindak berdasarkan nuraninya, akan tetap dapat diukur kriterianya, sehingga tindak pemerintahan yang dilakukan dapat diketahui

⁷⁵ Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 75.

benar dan tidaknya menurut hukum. Oleh karena itu wewenang *freies ermessen* ini dilakukan dalam hal-hal, sebagai berikut:⁷⁶

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian secara konkrit terhadap suatu masalah tertentu, sedangkan masalah tersebut menuntut penyelesaian dengan segera.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bertindak aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya untuk bertindak.
- c. Adanya delegasi wewenang dari perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur, menilai dan menentukan tindakan sendiri atas tanggungjawabnya sendiri.
- d. Tindakan dilakukan dalam hal-hal tertentu yang mengharuskan untuk bertindak.

2. Penyalahgunaan Kewenangan

Penyalahgunaan wewenang yang didasari oleh asas legalitas mengalami dinamisasi seiring berkembangnya konsep negara *welfare state*. Dinamisasi yang terjadi melahirkan konsep *Freies Ermessen* atau *Discretionary Pouvoir* (diskresi) yakni kebebasan menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.⁷⁷ Hal ini sesuai dengan kebutuhan negara

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 76.

⁷⁷ Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 55.

welfare state yang tidak bergantung pada asas legalitas semata tetapi turut berorientasi pada keefektifan tujuan dari nafas peraturan perundang-undangan itu sendiri. Namun, kebebasan yang diperoleh oleh para pejabat administrasi dari konsep diskresi tersebut memberikan ruang yang lebih besar pula untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Adapun bentuk-bentuk penggunaan wewenang, yaitu penggunaan wewenang dengan asas legalitas dan penggunaan wewenang secara diskresi. Indikasi penyalahgunaan kewenangan serta parameterinya yang diolah dari berbagai bahan hukum. Terdapat tiga bentuk penyalahgunaan kewenangan yaitu:

a. Penyalahgunaan wewenang (*Detournement de Pouvoir*)

Penyalahgunaan wewenang atau *detournement de pouvoir* berasal dari bahasa Prancis. *Detournement* memiliki makna penyimpangan, penyelewengan, dan penyalahgunaan. Sedangkan *Pouvoir* memiliki makna kekuasaan, kemampuan, pengaruh, dan wewenang. Jadi istilah *Detournement de Pouvoir* dapat dimaknai sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang⁷⁸

Dalam hukum administrasi negara, setidaknya ada tiga konsep penyalahgunaan kewenangan yang menjadi rujukan para ahli, yakni konsep dari Mariette Kobbussen, Schrijvers dan Smeets, serta Philipus M. Hadjon. Mariette Kobbussen mengembangkan konsep penyalahgunaan

⁷⁸ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 381.

wewenang dengan tolak ukur yaitu asas spesialitas (*specialiteitbeginsef*).⁷⁹

Secara substansial asas spesialitas mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam disiplin ilmu hukum administrasi negara dikenal asas *zuiverheid van oogmerk* yang memiliki makna ketajaman arah atau tujuan. Penyimpangan terhadap asas tersebutlah melahirkan perbuatan penyalahgunaan kekuasaan.

Menurut Schrijvers dan Smeets, "*Een bestuursorgaan mag en door wet toegekende bevoegdheid alien gebruiken voor het doel dat de itgever vor ogen had. Gebruik voor persoonlijke of andere doeleinden is dus verboden. Detournement de Pouvoir is dus handelen in strijd met het specialiteitbeginsef*". (Organ Pemerintah hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan. Penggunaan wewenang untuk tujuan lain atau orang lain adalah dilarang. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang adalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas spesialitas).⁸⁰

Menurut Philipus M. Hadjon, penyalahgunaan kewenangan haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan kewenangan bukanlah karena suatu kealpaan, melainkan secara sadar mengalihkan tujuan dari pemberian wewenang tersebut. Pengalihan tujuan tersebut didasarkan pada kepentingan pribadi, baik diri sendiri atau untuk orang lain.⁸¹

Berdasarkan pendapat Mariette Kobussen, Schrijvers dan Smeets, serta Philipus M. Hadjon terkandung pengertian yang sama untuk

⁷⁹ Indriyanto Seno Adji, 2007, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, hlm. 26

⁸⁰ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 382.

⁸¹ Philipus M. Hadjon (dkk), 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 26.

menyikapi tindakan pemerintah yang dinilai sebagai penyalahgunaan kekuasaan yaitu pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan, dalam hal ini asas spesialitas.

Asas spesialitas

Asas spesialitas merupakan suatu asas yang menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan.⁸² Setiap kewenangan pemerintah diatur oleh aturan perundang-undangan dengan suatu tujuan tertentu yang pasti. Dari sudut hukum administrasi asas spesialitas dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu.⁸³ Dalam penggunaan wewenang, pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan terkait yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Jika ketentuan tujuan itu tidak ada, maka akan lahir suatu keadaan bahwa berdasarkan peraturan lain tingkah laku tersebut harus dilarang. Dalam kondisi seperti ini pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan kepentingan yang lain, maka asas legalitas tidak memadai untuk digunakan sebab pemerintah bertindak di luar ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, maka memicu timbulnya penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah.

⁸² Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 173.

⁸³ Abdul Latif, 2016, *Hukum Administrasi Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 22

Dalam konteks pemerintah dituntut untuk melakukan tindakan tertentu kendati peraturan perundang-undangnya kurang memadai, penyalahgunaan kewenangan dalam kaitannya dengan *fries ermessen* harus didasarkan dengan asas spesialitas yang melandasi kewenangan itu sendiri. Asas spesialitas tersebut memberikan makna terhadap tujuan dari suatu wewenang.⁸⁴ Dengan demikian penyalahgunaan kewenangan dalam konteks penyalahgunaan kekuasaan terjadi apabila penggunaan wewenang itu menyimpang dari tujuan.

Hubungan Asas Spesialitas dengan Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan asas universal karena merupakan perwujudan hak asasi manusia. Dalam hukum pidana dikenal dengan "*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*" (tidak ada hukuman tanpa undang-undang). Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna "*Dat bet bestuur aan de wet is onderworpen*" (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas spesialitas merupakan bagian dari asas legalitas, maka asas spesialitas masih memiliki hubungan dengan asas legalitas. Asas legalitas dalam pemerintahan menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dalam mengambil kebijakan.⁸⁵ Namun, kebijakan yang diambil tidak untuk menimbulkan kekakuan sebagai dampak peraturan perundang-undangan

⁸⁴ *Ibid.*,

⁸⁵ Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 90.

yang terkadang memiliki muatan tidak konkrit. Selanjutnya, disinilah kewenangan diskresi berlaku.

Kewenangan diskersi bisa terjadi karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur kewenangan pemerintah sama sekali atau bisa terjadi pula peraturan perundang-undangan mengandung norma yang samar dalam pemberian wewenangnya.⁸⁶ Hal yang pertama biasanya terjadi dalam kaitan dengan situasi yang mendesak dan sangat perlu untuk segera mengambil suatu kebijakan namun landasan hukum untuk bertindak tidak ada, padahal hakikatnya pemerintahan tidak boleh berhenti ibaratnya dalam sedetikpun.⁸⁷

Dalam kondisi demikian maka tindakan yang berada diluar jangkauan peraturan perundang-undangan namun tetap dengan tujuan yang sama dengan peraturan perundang-undangan (asas legalitas) tersebut memasuki ranah asas spesialisitas dengan sendirinya sehingga pengujian terhadap penyalahgunaan wewenang dalam konteks penyalahgunaan kekuasaan.

Hubungan Asas Spesialitas dengan AAUPB

Asas-asas umum pemerintahan yang baik atau biasa disingkat menjadi (AAUPB) merupakan konsep yang terbuka oleh karenanya asas tersebut berkembang sesuai dengan ruang dan waktu dimana konsep itu berada.⁸⁸ AAUPB dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis,

⁸⁶ Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 70.

⁸⁷ Abdul Latif, *Op.cit.*, hlm. 24.

⁸⁸ Ridwan HR, *Op.cit.*, 234.

yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan AAUPB meliputi larangan penyalahgunaan kewenangan (*Dertournement de Puvoir*) dan larangan sewenang-wenang (*willekeur*).

Kemudian, *detournement de pouvoir* dapat diindikasikan pada suatu tindakan pemerintah apabila tindakan pejabat administrasi tersebut telah menyimpang dari tujuan pemberi wewenang tersebut. Hal ini tentunya bertentangan dengan asas spesialisitas dalam konteks umum dan bertentangan dengan asas larangan penyalahgunaan wewenang dalam konteks AAUPB.

b. Sewenang-wenang (*Willekeur*)

Dalam melaksanakan aktivitas pemerintahan pejabat tata usaha negara tidak semata-mata berpegang pada asas legalitas. Karena tugas utama tata usaha negara dalam konsepsi *weldare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum⁸⁹ maka para pejabat dapat menggunakan diskresi atau *freies ermessen*. Menurut Laica Marzuki diskresi adalah suatu kebebasan ygn diberikan kepada badan atau pejabat

⁸⁹ Nomensen Sinamo, *Op.cit.*, 57.

administrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁹⁰ Diskresi melahirkan kebebasan mengambil kebijakan dan kebebasan mempertimbangkan.

Konsep sewenang-wenang (*weillekeur*) umumnya berkenaan dengan kewenangan diskresi tersebut. D.J. Galligan mengatakan bahwa sewenang-wenang itu terkait dengan pemberian alasan dalam proses pengambilan keputusan dan dianggap sebagai antitesis dari tindakan yang masuk akal.⁹¹ Rasionalitas merupakan syarat mendasar dalam setiap pengambilan keputusan, khususnya yang didasarkan pada diskresi. Sehubungan bahwa konsep sewenang-wenang itu berkenaan dengan pertimbangan akal sehat, maka unsur sewenang-wenang itu diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan.⁹² Suatu tindakan dikategorikan mengandung unsur sewenang-wenang, jika tindakan itu secara nyata tidak masuk akal sehat atau tidak beralasan.⁹³

c. Melampaui Wewenang (*Onbevoegd*)

Melampaui wewenang pada esensinya adalah tidak berwenang. Asas legalitas memberikan makna bahwa segala tindakan pejabat tata usaha negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Apabila

⁹⁰ Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 70.

⁹¹ Ridwan HR. *Op.cit.*, hlm. 386.

⁹² *Ibid.*,

⁹³ *Ibid.*,

seorang pejabat tata usaha negara melakukan tindakan hukum tanpa adanya wewenang, maka tindakannya batal demi hukum.⁹⁴

Ada tiga kemungkinan tidak berwenang⁹⁵, yaitu pertama, tidak berwenang dari segi wilayah, kedua, tidak berwenang dari segi waktu, ketiga, tidak berwenang dari segi materi.

P. de Haan dan kawan-kawan menyebutkan *onbevoegdheid* itu mencakup *onbevoegdheid absolut*, yaitu berkenaan dengan substansi wewengna atau suatu urusan, dan *onbevoegdheid relatieve* yaitu berkenaan dengan waktu dan tempat.⁹⁶

Menurutnya, *onbeveoegheid* yang berkenaan dengan substansi wewenang atau urusan itu terkait dengan persoalan atribusi, delegasi dan mandat. *Onbevegdheid* yang berkenaan dengan tempat, terkait dengan desentralisasi teritorial misalnya, bukan Kabupaten A tetapi Kabupaten B yang berwenang atau terkait dengan dekosentrasi dari aparat pegawai pemerintah pusat misalnya, bukan pemeriksaan A tetapi pemeriksaan B. *Onbevoegdheid* yang berkenaan dengan waktu adalah suatu urusan dimana dalam hal pengambilan atau pembentukan keputusannya tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.⁹⁷

⁹⁴ *Ibid*, hlm 384.

⁹⁵ *Ibid.*,

⁹⁶ *Ibid.*,

⁹⁷ *Ibid*, hlm 385.

E. Konsep Pemerintahan Daerah

Jauh sebelum masa penjajahan sebelum pelosok tanah air telah terdapat satuan-satuan pemerintah asli baik kerajaan-kerajaan atau yang lebih rendah yaitu desa atau marga, kuria, kota, gampong, negeri, negorij dan sebagainya dan adapula disebut sebagai *de zelfbesturende landschappen* atau swapraja.⁹⁸

Dalam sejarahnya di Indonesia pernah di kenal istilah Daerah Swatantra yang sekarang yang dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusan di daerah pada masa kemerdekaan disebut pamong praja, masa Belanda di sebut dengan *Bhinnenlandsbestuut*, *Bestuurdians* pemerintah pangeran praja. Pemerintah khusus pusat di daerah dalam keseharian disebut jawatan atau dinas pusat didaerah atau dinas vertikal. Jadi, pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertikal dan pemerintahan daerah.⁹⁹

Merujuk dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah dan Pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah berarti organ atau perlengkapan. Pemerintah dalam arti luas berarti semua organ, badan atau lembaga, atau alat perlengkapan negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk menapai tujuan negara. Secara singkat, pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga.

⁹⁸ Philipus M. Hadjon (dkk), *Op.cit.*, hlm. 111.

⁹⁹ Martin Jimung, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Pustaka Nusantara, Yogyakarta, hlm. 41.

Negara yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebaliknya, pemerintah dalam arti sempit hanya lembaga eksekutif. Sedangkan pemerintahan menunjukkan kepada bidang-bidang tugas atau fungsi. Pemerintahan dalam arti luas adalah kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan pada Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.¹⁰⁰

Pada tanggal 18 Agustus 1945 di adakan sidang PPKI permintaan Soekarno selaku ketua PPKI, Supomo memberikan penjelasan mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang akan disahkan sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dalam sidang PPKI itu,¹⁰¹ berdasarkan pendapat tokoh perancang Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut maka dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 adalah:

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di dasarkan pada asas desentralisasi.
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraan dilakukan dengan “memandang dan mengingari dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”.

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 41-42.

¹⁰¹ Andi Pangerang Moenta dan H. Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pres, Depok, hlm. 4.

3. Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

F. Tugas dan Wewenang Gubernur

Tugas dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah secara umum adalah mewakili kepala negara dan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan sektoral di wilayahnya. Wakil pemerintah pusat karena kedudukan, tugas dan kewenangannya mempunyai tanggungjawab menjamin tetap tegaknya negara dan kelangsungan pemerintahan, sehubungan dengan hal tersebut wakil pemerintah pusat mempunyai kekuasaan kenegaraan dan pemerintahan dalam wilayahnya atas nama Presiden selaku kepala dan kepala pemerintahan.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bertanggungjawab langsung kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Merujuk pada Pasal 91 undang-undang Pemda menyatakan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota, presiden dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Selanjutnya dalam Pasal 91 ayat 2 undang-undang Pemda menjelaskan bahwa untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas :

1. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota.
2. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.
3. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.
5. Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota.
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 91 ayat 3 undang-undang Pemda menjelaskan bahwa untuk melaksanakan tugasnya, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota.
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.
4. Memberikan persetujuan terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota.
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan, dalam Pasal 91 ayat 4 undang-undang Pemda menjelaskan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas dan wewenang:

1. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antar daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya.

2. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.
3. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan DAK pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
4. Melantik Bupati/Walikota
5. Memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturanya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturanya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, dalam Pasal 67 undang-undang Pemda menjelaskan mengenai kewajiban Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
6. Melaksanakan program strategis nasional.
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Penguatan fungsi Gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi juga dimaksudkan memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota bersifat bertingkat, di mana Gubernur melakukan peran pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebaliknya Bupati/Walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hubungan antar kabupaten/kota. Disamping penguatan peran Gubernur sebagai kepala daerah akan dapat memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.¹⁰²

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Di Wilayah Provinsi atau selanjutnya disingkat menjadi PP Nomor 19 Tahun 2010 menjelaskan Gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan sebagai berikut:

1. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintahan daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antarinstitusi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan.
2. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.

¹⁰² Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Op.cit.*, hlm. 202-203.

3. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antarpemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.
4. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
5. Menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi.
7. Memelihara stabilitas politik.
8. Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
9. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Selain melaksanakan urusan pemerintahan, Gubernur sebagai wakil pemerintah juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰³

Pasal 4 PP Nomor 19 Tahun 2010 untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, Gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki wewenang sebagai berikut:

1. Mengundang rapat Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpindan instansi vertikal.
2. Meminta kepada Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat.
3. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji.
4. Menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota seseuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota.

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 204.

6. Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.
7. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi.
8. Melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Pasal 16 PP nomor 19 tahun 2010 menjelaskan karena kedudukannya sebagai wakil pemerintahan, Gubernur memberikan informasi tentang kebijakan pemerintah dan instansi vertikal di provinsi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Pasal 17 PP nomor 19 tahun 2010 untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya Gubernur dibantu oleh Sekretaris Gubernur, yang secara *ex officio* dijabat oleh Sekretaris daerah provinsi. Kemudian dalam Pasal 18 PP nomor 19 tahun 2010 Sekretaris Gubernur dibantu oleh sekretariat dan tenaga ahli yang dipimpin oleh kepala sekretariat, sedangkan susunan organisasi dan tata kerja sekretariat diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri dalam negeri setelah mendapat persetujuan yang menangani urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 5 PP Nomor 19 Tahun 2010, Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan instansi vertikal dan antarinstitusi vertikal di wilayah provinsi dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

1. Musyawarah perencanaan pembangunan provinsi yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan, monitoring dan evaluasi, serta penyelesaian berbagai permasalahan yang dilakukan paling sedikit 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) tahun.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Gubernur dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta stabilitas daerah bagi kelancaran pembangunan daerah dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah, yang terdiri atas Gubernur, ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Panglima Daerah Militer, Kepala Kepolisian Daerah, dan Kepala Kejaksaan Tinggi dan diketuai oleh Gubernur.

Dalam Pasal 7 ayat 1 PP Nomor 19 tahun 2010 sebagaimana koordinasi yang dilakukan dengan instansi vertikal di wilayah Provinsi, Gubernur dalam melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi juga dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yang sama persis dengan koordinasi yang dilakukan dengan instansi vertikal di wilayah provinsi, yakni:

1. Musyawarah perencanaan pembangunan provinsi.
2. Rapat kerja pelaksanaan program/kegiatan, monitoring dan evaluasi serta penyelesaian berbagai permasalahan yang dilakukan paling sedikit 3 (tiga) kali dalam 1 (satu) tahun.

Dalam Pasal 7 ayat 4 PP Nomor 19 tahun 2010 terdapat ketentuan yang memungkinkan bagi Gubernur untuk memberikan sanksi bagi kabupaten/kota yang dengan sengaja tidak ikut serta dalam pelaksanaan

koordinasi. Ketentuan tersebut secara organisatoris memberikan posisi tawar yang kat bagi Gubernur untuk melakukan kordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian dalam Pasal 9 ayat 1 PP Nomor 19 tahun 2010 Gubernur dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota melalui:

1. Pemberian fasilitas dan konsultasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupatern/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.
2. Pemberitan fasilitas dan konsultasi pengelolaan kepegawaian kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.
3. Penyelesaian perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabuparen/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.
4. Upaya penyetaraan kualitas pelayanan publik antar kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Dalam Pasal 9 ayat 2 PP Nomor 19 tahun 2010 menjelaskan mengenai pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota melalui:

1. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
2. Pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota.
3. Usul pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
4. Pengawasan kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota.

G. Analisis Tentang Prosedur Pemberhentian Penjabat Walikota Oleh Gubernur

Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Menurut Bagir Manan, otonomi daerah sebagai suatu kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.¹⁰⁴ Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.

Dengan demikian, otonomi daerah pada hakikatnya adalah;

- a. Hak untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut berasal dari urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pada daerah;
- b. Dalam menjalankan kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya diluar batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan padanya.

Menurut Rondineli terdapat empat bentuk otonomi daerah:¹⁰⁵

1. Dekosentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggungjawab administrasi antara departemen pusat dengan

¹⁰⁴ Rusdianto Sesung, *Op.cit.*, hlm. 24

¹⁰⁵ Ani Sri Rahayu, *Op.cit.*, hlm. 24-26.

pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa.

2. Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat.
3. Devolusi adalah pelimpahan wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonom pemerintah daerah.
4. Privatisasi adalah suatu tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swadaya masyarakat.

Pada prinsipnya, otonomi daerah sebagai implikasi dari desentralisasi dimana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan lokal kepada daerah. Itulah sebabnya otonomi daerah dan desentralisasi tidak bisa terpisahkan, karena tidak mungkin terwujud otonomi daerah kalau sistem desentralisasi pemerintahan tidak dijalankan.

Pengaturan mengenai otonomi di Indonesia diatur dalam Pasal 18 angka (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini menunjukkan bahwa kemandirian pemerintah daerah tercermin dari adanya pelimpahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk

menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan setiap pemerintahan di daerah. Hal ini terealisasi dari penerapan konsep desentralisasi, yang pada akhirnya akan melahirkan daerah-daerah otonom.

Penjabat kepala daerah merupakan pejabat yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Penjabat kepala daerah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan usulan dari Gubernur. Adapun mengenai proses pengangkatan Penjabat Walikota yaitu, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Penjabat Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari Jabatan tinggi Pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS di dalam Penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota. Berikut penulis jabarkan aturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengangkatan Penjabat kepala daerah:

| | | |
|--|--|---|
| <p>UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda</p> | <p>Pasal 83 ayat 1 : kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> | <p>Pasal 86 Ayat 5: Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.</p> |
| <p>UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada</p> | <p>Pasal 201 ayat 10: Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> | <p>Pasal 201 ayat 11 : Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat jabatan Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN</p> | <p>Pasal 19 Ayat 1 huruf b: Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.</p> | <p>Pasal 19 ayat 1 huruf c: Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.</p> |
| <p>Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah</p> | <p>Pasal 132 ayat 4 : Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah paling lama 1 (satu) tahun.</p> | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>Perpres No. 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota</p> | <p>Pasal 1 ayat 1: Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kurun waktu tertentu.</p> | |
| <p>Permendagri No. 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah</p> | <p>Pasal 1 ayat 5: Penjabat Kepala Daerah adalah Penjabat ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat ditetapkan Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu.</p> | |

Adapun mengenai pemberhentian Penjabat Walikota yaitu, Gubernur melakukan pemeriksaan kepada Penjabat Walikota yang diduga melakukan pelanggaran, kemudian Gubernur melaporkan hasil pemeriksaan Penjabat Walikota kepada Menteri Dalam Negeri, apabila Penjabat Walikota terbukti melakukan pelanggaran maka memberi usulan

pemberhentian Penjabat Walikota kepada Menteri Dalam Negeri. Apabila Menteri Dalam Negeri menyetujui usulan tersebut, maka Menteri Dalam Negeri menetapkan SK pemberhentian Penjabat Walikota dan kemudian menetapkan kembali Penjabat Walikota yang baru dengan usulan dari Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan sampai terpilihnya Pejabat Walikota Defenitif. Kemudian melakukan pelantikan dan serah terima jabatan dari Penjabat Walikota lama ke Penjabat Walikota Baru sesuai dengan yang diatur didalam Permendagri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Pejabat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.