

SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM PEMBERHENTIAN PENJABAT
WALIKOTA MAKASSAR PASCA PEMILIHAN KEPALA
DAERAH TAHUN 2018**

**LEGAL ANALYSIS OF DISMISSAL OF ACTING MAYOR OF
MAKASSAR AFTER 2018 REGIONAL ELECTIONS**



Oleh:

RIKI RISKI HANDOKO

NIM. B11116112

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS HUKUM PEMBERHENTIAN PENJABAT
WALIKOTA MAKASSAR PASCA PEMILIHAN KEPALA
DAERAH TAHUN 2018**

*Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Pada
Program Studi Sarjana Ilmu Hukum*

Disusun dan diajukan oleh:

RIKI RISKI HANDOKO
NIM. B11116112

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS HUKUM PEMBERHENTIAN PENJABAT
WALIKOTA MAKASSAR PASCA PEMILIHAN KEPALA
DAERAH TAHUN 2018**

Disusun dan diajukan oleh:

RIKI RISKI HANDOKO

NIM. B11116112

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Kamis, 6 Juli 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H.
NIP 196409101989031004

Dr. Romi Librayanto, S.H.,M.H
NIP 197810172005011001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn.
NIP 198408182010121005



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan Ini Menerangkan Bahwa Skripsi Dari:

Nama : Riki Riski Handoko
Nomor Induk : B111 16 112
Departemen : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Analisis Hukum Pemberhentian Penjabat Walikota
Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah tahun 2018

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi di
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, Juni 2023

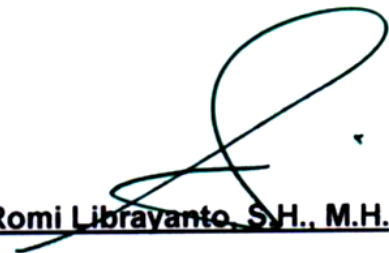
Pembimbing utama



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.

NIP 196409101989031004

Pembimbing pendamping



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.

NIP 197810172005011001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : RIKI RISKI HANDOKO
N I M : B11116112
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis Hukum Pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Pasca
Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018

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

Makassar, Juli 2023



PERNYATAAN KEASLIAN

NAMA : RIKI RISKI HANDOKO

NIM : B11116112

Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul: "Analisis Hukum Pemberhentian Penjabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018" adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 6 Juli 2023

buat pernyataan,


RIKI RISKI HANDOKO

NIM. B11116112

ABSTRAK

RIKI RISKI HANDOKO (B111 16 112) dengan judul “*Analisis Hukum Pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018*”. Dibawah ini bimbingan Aminuddin Ilmar sebagai Pembimbing utama dan Romi Librayanto sebagai Pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pemberhentian Pejabat Walikota Makassar pasca pemilihan kepala daerah tahun 2018 serta apa yang menjadi penyebab dari pemberhentian Pejabat Walikota tersebut.

Dalam penelitian ini digunakan tipe penelitian hukum normatif dengan metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan, dokumen-dokumen hukum dan wawancara dengan narasumber. Data-data yang terkumpul penulis olah dengan deskriptif-analitis. Semua peraturan perundang-undangan yang terkait dalam penelitian ini dijelaskan dan disinkronkan dengan teori-teori hukum yang relevan. Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer yakni perundang-undangan dan keterangan narasumber serta bahan hukum sekunder yakni jurnal, dokumen, buku, skripsi, dan artikel ilmiah.

Adapun hasil dari penelitian ini adalah, 1) Pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Yusran Jusuf yang hanya menjabat selama 43 hari tidak memenuhi batas waktu yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menentukan masa Pejabat Walikota selama 1 (satu tahun) dan dapat diperpanjang selama 1 (satu) tahun serta pemberhentiannya telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terutama Asas Kehati-hatian. 2) Berdasarkan Surat Keputusan Pemberhentian yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri, penyebab dari pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Yusran Jusuf adalah karena telah melanggar Undang-Undang Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun, dalam proses pemberhentiannya sama sekali tidak melalui prosedur-prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan *a quo* beserta turunannya seperti tidak dilakukannya pemeriksaan dan mekanisme klarifikasi bagi Pejabat Walikota Makassar Yusran Jusuf sehingga pemberhentian tersebut telah melanggar prosedur yang berlaku.

Kata Kunci : ***Pemberhentian Pejabat Kepala Daerah, Wewenang Pejabat , Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.***

ABSTRACT

RIKI RISKI HANDOKO (B111 16 112) *A Legal Analysis of Dismissal of Acting Mayor of Makassar After the 2018 Regional Head Election*".

Under this guidance of Aminuddin Ilmar as the main supervisor and Romi Librayanto as the assistant supervisor

This study aims to analyze the dismissal of the Acting Mayor of Makassar after the 2018 regional head election and what were the causes of the dismissal of the Acting Mayor.

In this study, the type of normative legal research was used with data collection methods through literature studies, legal documents and interviews with informants. The data collected by the author processed with descriptive-analytical. All laws and regulations related to this research are explained and synchronized with relevant legal theories. The legal materials used in this research are primary legal materials, namely legislation and information from sources, as well as secondary legal materials, namely journals, documents, books, theses, and scientific articles.

The results of this study are, 1) The dismissal of the Acting Mayor of Makassar, Yusran Jusuf, who only served for 43 days, did not meet the time limit specified in Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors which determines the term of office for Mayor for 1 (one year) and can be extended for 1 (one) year. years and his dismissal have violated the General Principles of Good Governance, especially the Principle of Prudence. 2) Based on the Dismissal Decree issued by the Minister of Home Affairs, the cause of the dismissal of the Acting Mayor of Makassar Yusran Jusuf is for having violated Law Number 53 of 2010 concerning Civil Servant Discipline. However, the dismissal process did not go through the procedures stipulated in the a quo legislation and its derivatives, such as the absence of an inspection and clarification mechanism for the Acting Mayor of Makassar, Yusran Jusuf so that the dismissal violated the applicable procedure.

Keywords: ***Dismissal of Acting Head of Region, Acting Authority General Principles of Good Governance.***

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamualaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya kepada seluruh umat manusia. Tidak lupa sholawat serta salam, kita panjatkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad saw. beserta keluarga dan para sahabatnya, serta kepada para thabi'in dan ulama serta umatnya yang akan selalu setia mengikuti petunjuk-petunjuknya hingga ke akhir zaman.

Dengan segala limpahan kesejahteraan dan kesehatan kepada penulis sehingga penyusunan skripsi ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan. Skripsi ini berjudul "Analisis Hukum Pemberhentian Penjabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018". Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, disebabkan oleh keterbatasan yang dimiliki penulis dalam pembuatan skripsi. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, kritik, saran dan koreksi dari pembaca sangat penulis harapkan untuk lebih menambah bobot ilmiah skripsi ini.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan dan saran dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah berpartisipasi dalam pembuatan skripsi ini, baik secara akademis,

moril maupun materil terkhusus kepada Kepada kedua Orang Tua Tercinta saya Alm. ISKANDAR S dan ZULFARIANI yang telah melahirkan serta merawat penulis hingga pencapaian yang penulis raih hari ini, jasa mereka sungguh tak terhitung jumlahnya. Tidak lupa pula kepada HARNAEDAH S dan SUPIANTO S. yang telah menjadi Wali dan Orang Tua Pengganti saya dan menjadi saksi perjuangan saya ucapkan banyak terima kasih. Penulis juga ucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku pembimbing utama penulis yang selama ini memberikan penulis begitu banyak pencerahan serta arahan yang membantu kemajuan penulisan skripsi ini, begitu pula kepada Dr. Romi Librayanto S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang jasanya begitu besar bagi penulis kami ucapkan terima kasih.

Selain itu, penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. beserta jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. beserta jajarannya;
3. Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara;

5. Muhammad Zulfan Hakim S.H., M.H. dan Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H. selaku tim penilai yang memberikan masukan dan saran pada ujian Seminar Proposal sampai Ujian Skripsi.
6. Seluruh jajaran Dosen dan Asisten Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membekali ilmu yang berguna sejak memasuki bangku kuliah sampai dengan menjadi sarjana di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Staff dan karyawan Universitas Hasanuddin Makassar yang telah banyak memberikan bantuan berupa informasi mengenai perkuliahan dan proses penyelesaian studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
8. Keluarga besar penulis, SALISSI DG. MAGGUNA dan ST. MARYAM terima kasih atas doa dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis;
9. Saudara-saudaraku yang telah menemani sejak 2016, KURATELE, A. Risky Amelia, Vira Praditha Salsabillah, Reski Amalia Saputri, Eka Jumriana, dan Jivadevi a. Tenri Sanna yang senantiasa menemani dan membantu penulis menjalani kehidupan kampus yang penuh tawa dan drama;
10. Saudara-Saudaraku BIGFAM BARLOP, Puspa Protagonista, Riska Apriana, Syawirah Mansyur, Riskayanti HR, Anif Laila Sahir, Muh. Haeril Hartani, Ahmad, Rezki Amelia, Muh. Aburizal Darwis, Sri Nurhidayah, Nursyamsi, Ayu, Muh. Taufan, Nurasih Jamilah, Sri

Hardianti dan yang tak bisa saya sebutkan 1 per satu, terima kasih sudah mewarnai dunia perkuliahanku;

11. Amelia Rizki Triana, A. Rezha Hidayat, Muh. Yusril Yusuf, Royan Juliazka, Uma Widyatri, Refki, Abd. Rahman, Angga, Fahmi, Khrisno, Dwiandri, Ichwan, Fadli, Wahid, Rian Nugraha dan teman-teman yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan skripsi ini dan telah saling memberi dukungan selama beberapa bulan terakhir masa studi.
12. Teman-teman SAUDARA BURENG, Friska Fricilia, Febry Annisa Maharani, Putri Adiningsi, Siska Puspita Ilham, Wulan Rahmadani, Riyas A.Yani, dan teman BESTIE , Septiani Andari, Puput Amelia, Devi Rahmi, yang selalu ada disaat penulis sedang berada di jalan buntu dan disaat penulis membutuhkan teman dan dukungan secara mental karena kesulitan dalam menyusun skripsi ini.
13. BIG FAMILY BAHASA 1, Keluarga Besar CRM Blok M, yang sudah memberikan dukungan dan sebagai pengingat disaat lagi down, terima kasih.
14. Kepada teman-teman BSDK FH-UH Kakak A.J, Eno, Afif, Dede, Farhan, Nelson, Rial, Ricko, Ulul, Khaeril, Edi, Akram, Indrasatya, Kakak Mita, Yunita, Sheila, Fifi, Nia, Puspita dan teman-teman diksar 17 Ciko, Clara, Laila, Nisa, Munira, dan teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

15. KKN UNHAS Gel. 102 khususnya teman-teman Desa Ureng Kec. Palakka, Sri Hastuti, Sri Utari, Sri Nurhidayati, Saldi Suryadi, Ulfi Dwi Arnita, dan Buyu Biringkanae, yang turut serta menyempurnakan cerita di masa-masa kuliah penulis.

16. Seluruh teman-teman DIKTUM angkatan 2016 yang tidak sempat penulis tulis satu persatu yang senantiasa memberikan motivasi serta dukungan kepada penulis hingga penyelesaian skripsi ini.

Harapan penulis semoga segala bantuan, petunjuk, dorongan, dan pengorbanan yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang memungkinkan selesainya skripsi ini bernilai ibadah dan memperoleh imbalan yang berlipat ganda di sisi Allah Swt. Aamiin.

Makassar, 6 Juli 2023

Penulis,

Riki Riski Handoko

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Kegunaan Penelitian.....	12
1. Secara Akademis.....	12
2. Secara Praktis	12
E. Keaslian Penelitian	13
F. Metode Penelitian.....	17
1. Jenis penelitian.....	17
2. Pendekatan Penelitian.....	18
3. Sumber Bahan Hukum	18
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	21
5. Analisis Bahan	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS KETENTUAN HUKUM PEMBERHENTIAN PENJABAT WALIKOTA MAKASSAR PASCA PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2018	22
A. Ketentuan Hukum Pengangkatan Pejabat Walikota Makassar	22
1. Konsep Kewenangan.....	22
3. Pemerintah Daerah	31
4. Tinjauan Umum tentang Pejabat Negara	40

B.	Analisis Pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah 2018	44
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS SEBAB PEMBERHENTIAN PENJABAT WALIKOTA MAKASSAR PASCA PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2018		
49		
A.	Kewenangan Pejabat Walikota Makassar dalam Menjalankan Tugas Selaku Kepala Daerah	49
1.	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)	49
2.	Administrasi Pemerintahan	56
3.	Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah	58
B.	Analisis Sebab Pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018	62
BAB IV PENUTUP		
69		
A.	Kesimpulan	69
B.	Saran	70
LAMPIRAN		
72		
DAFTAR PUSTAKA		
74		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki wilayah yang begitu luas dengan beragam suku dan budaya di berbagai daerah, sehingga UUD NRI 1945 juga mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa negara Indonesia terdiri atas daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (Kabupaten/Kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerahnya. Sehingga keberadaan Pemerintahan Daerah merupakan amanat yang sudah ditetapkan oleh konstitusi dan harus diwujudkan dalam sistem tatanan pemerintahan Republik Indonesia.

Jika didasarkan pada ketentuan yang berlaku tentang Pemerintahan Daerah peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional yang menjadi sub-sistem pemerintahan nasional atau negara.

Kepala Daerah ialah suatu lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menurut Logeman, jabatan merupakan suatu fungsi dalam organisasi *public* yang bernama negara. Di

mana fungsinya ini merupakan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan (organisasi).¹

Masa kepemimpinan jabatan Kepala Daerah diberi batasan oleh peraturan perundang-undangan. Indonesia sudah memiliki aturan yang mengatur Kepala Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah selama 5 (lima) tahun dan akan terjadi kekosongan jabatan setelah berakhirnya masa jabatan tersebut sesuai yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Setelah itu akan dilaksanakan pemilihan dan pergantian Kepala Daerah secara serentak di seluruh wilayah di Indonesia yang bertujuan untuk dicapainya efisiensi anggaran dalam proses pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada).²

Kepala Daerah pada waktu tertentu kadang tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pemimpin Pemerintahan Daerah akibat terdapat permasalahan baik itu dalam aspek sosial, politik, maupun hukum yang dapat menyebabkan terjadinya kekosongan jabatan.³ Kemudian, seperti halnya yang terjadi pada Pemerintahan Kota Medan, dimana Walikota Medan tersandung permasalahan hukum yaitu Operasi Tangkap Tangan (selanjutnya disebut OTT) yang dilakukan oleh

¹ Dian Bakti Setiawan, 2017, *Pemberhentian Kepala Daerah*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 25

² Nandang Alamsyah Deliarnoor, 2015, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 1 No. 2, Oktober, hlm. 324

³ Dewi Triwahyuni & Fuqoha, "Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Administrasi Negara*, Volume No. 2, Januari-April, hlm. 35

Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK) pada Selasa-Rabu, 15-16 Oktober 2019 di Medan. Penangkapan itu terkait dengan dugaan suap proyek dan jabatan pada Pemerintahan Kota Medan.⁴

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemd) dijelaskan bahwa pemberhentian sementara dilakukan kepada Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang tersandung kasus hukum dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun sampai dengan adanya putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap.

Peran dari jabatan Walikota adalah esensial sebagai kemudi terhadap jalannya pembangunan di suatu wilayah perkotaan. Posisi sebagai Walikota, beserta perangkat pembantunya, telah dilengkapi dan dilindungi oleh perundang-undangan di Indonesia untuk melaksanakan tugasnya pada kurun waktu yang definitif. Namun posisi ini kadang kala kosong karena ditinggalkan baik secara permanen maupun singkat oleh pejabat definitif sebelumnya. Atas dasar fakta tersebut sehingga pemerintah pusat memandang perlu untuk menetapkan suatu kebijakan dengan payung hukum yang jelas untuk memilih, menunjuk dan mengisi posisi Walikota yang kosong.

⁴ Adam Prireza, 2020, Begini Kronologi Operasi Tangkap Tangan Wali Kota Medan, (<https://nasional.tempo.co/read/1260749/begini-kronologi-operasi-tangkap-tangan-wali-kota-medan>, Diakses Pada 25 Februari 2020 Pukul 13:06 Wita)

Kekosongan posisi pada tingkat kepala administratif kotamadya harus segera untuk diisi kembali. Hal ini bertujuan agar roda pemerintahan tingkat kotamadya beserta jajaran-jajaran di bawahnya tetap berada pada jalur yang diharapkan meski tanpa kepala yang definitif. Adapun menurut Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 2/SE/VII/2019 Tahun 2019 terdapat sejumlah batasan dari kewenangan seorang pengganti Walikota definitif yaitu tidak berhak untuk melakukan pelantikan dan pengangkatan jabatan tertentu hingga tidak berhak untuk mengubah atau menghasilkan keputusan yang bersifat strategis.

Ketika seorang Walikota sebagai pejabat definitif yang terpilih melalui suatu mekanisme pemilihan umum mengalami suatu proses atau peristiwa yang mengharuskan posisi tersebut untuk ditinggalkan, maka UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serta diperkuat dalam Peraturan Mendagri No. 1 tahun 2018 menjadi payung hukum tindakannya. Lebih lanjut dalam UU No. 10 Tahun 2016 Pasal 54D Ayat (4) dijelaskan bahwa ketika seorang Walikota atau pejabat tertinggi suatu tingkat administratif mangkat dari jabatannya maka pemerintahan dengan level yang lebih tinggi harus segera menunjuk pengganti atas posisi yang ditinggalkan tersebut dengan cara memilih pejabat Pelaksana Harian (Plh) ataupun pejabat Pelaksana Tugas (Plt).

Kewenang pelaksanaan tugas yang ditujukan kepada pejabat pengganti menunjukkan bahwa jabatan bukan merupakan jabatan defenitif sehingga memiliki batas kewenangan yang telah di tetapkan oleh

peraturan perundang-undangan. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) dijelaskan bahwa tugas dari seorang Plt adalah melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada tahun 2018 silam tepatnya ketika pesta demokrasi masyarakat kota Makassar dilaksanakan, terjadi dinamika politik praktis yang tidak biasa. Pada proses pemilihan umum kepala daerah (pilkada) kota Makassar pada tahun 2018 silam tidak satupun calon kepala daerah yang menang melawan kotak atau kolom kosong. Fenomena ini berawal dari dicabutnya legalitas pencalonan salah satu pasangan calon Walikota Makassar kala itu, pasangan Mohammad Ramdhan Pomanto sebagai calon Walikota dan Indira Mulyasari sebagai calon wakil Walikota Makassar, melalui keputusan rapat tertutup Komisi Pemilihan Umum (KPU) pada bulan Februari sebagai respon dari tetapan Mahkamah Agung. Akibatnya calon pasangan lainnya dapat maju sebagai calon tunggal dalam pesta Pemilihan Umum Walikota (Pilwalkot) Makassar, yaitu pasangan Munafri Arifuddin (calon Walikota) dan Andi Rahmatika Dewi (calon Wakil Walikota).

Implikasi dari perubahan konstelasi pencalonan Pilwalkot Makassar 2018 silam mengakibatkan pertandingan antara kolom kosong dan salah satu pasangan calon tunggal tidak dapat dihindari. Pemilihan kepala

daerah merupakan suatu arena kompetisi, terkadang menimbulkan persaingan sangat ketat. Namun semua itu kembali kepada rakyat, menang atau kalahnya suatu kandidat akan ditentukan oleh rakyat dengan menggunakan mekanisme pemungutan suara.

Fenomena yang terjadi dalam Pilwalkot Makassar tahun 2018 tersebut dengan suara bulat menunjukkan bahwa suara rakyat memenangkan kotak kosong. Diperbolehkannya kontestasi kotak atau kolom kosong dalam pemilihan umum merupakan salah satu implikasi normatif dari Pasal 14 Ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum atau PKPU No. 13 Tahun 2018 ketika salah satu calon dinyatakan didiskualifikasi namun menyisakan calon lainnya untuk bertanding. Kebebasan rakyat untuk tetap bersuara dengan mencoblos kolom bergambar ataupun tidak bergambar telah sesuai dengan Pasal 18 PKPU No.13 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa:

“Pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada kolom yang memuat foto Pasangan Calon atau kolom kosong yang tidak bergambar”

Dampak dari menangnya kolom kosong terhadap salah satu calon pasangan Walikota mengisyaratkan bahwa perlu diberlakukannya kembali Pilwalkot berikutnya hingga terpilih pasangan Walikota yang definitif selain kolom kosong. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 54D Angka (2) UU No. 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menerangkan bahwa *“Jika perolehan suara pasangan calon kurang, maka*

pasangan calon yang kalah dalam Pemilihan boleh mencalonkan lagi dalam Pemilihan berikutnya”.

Sehubungan dengan peraturan di atas maka fenomena kekosongan jabatan definitif dari Walikota Makassar adalah konsekuensi logis, hingga Pilwalkot berikutnya diadakan kembali oleh KPU guna memilih pejabat definitif. Konsekuensi logis kekosongan jabatan ini mengharuskan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai perwakilan pemerintah pusat yang lebih tinggi tingkatannya untuk turun tangan membentuk dan menunjuk Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) pada lingkungan Walikota Makassar.

Penunjukan Pejabat Plt oleh Kemendagri ini ditujukan agar roda pemerintahan maupun segala aspek tata kelola pemerintahan tingkat Kota Makassar dapat dijalankan meski tanpa kepala daerah yang definitif, dan tugas serta fungsi kewenangan pejabat Plt telah diatur oleh perundang-undangan yang ada. Payung hukum atas penetapan dan penunjukan Pejabat Plt ini telah diatur dalam Pasal 54D Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan bunyi:

“Dalam hal belum ada pasangan calon terpilih terhadap hasil Pemilihan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3), Pemerintah menugaskan pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota.”

Kemudian, dipertegas tata cara pengusulannya dalam Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Mendagri No. 1 Tahun 2018. Selanjutnya kewenangan dari

Penjabat Kepala Daerah tersebut diatur dalam Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 2/SE/VII/2019 Tahun 2019.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 Ayat (11) untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu Kementerian Dalam Negeri berwenang untuk mengangkat seorang Penjabat sementara sampai terpilihnya Walikota definitif. Penjabat sementara dapat berupa Penjabat Pelaksana Harian (Plh) maupun Penjabat Pelaksana Tugas (Plt) dari jabatan Walikota Makassar yang kosong akan kepemimpinan atas kasus menangnya kolom kosong Pilwalkot Makassar 2018 silam. Setelah secara resmi Walikota Makassar periode 2014-2019, Mohammad Ramdhan Pomanto selesai menjabat, maka dipilih Muhammad Anshar sebagai Pelaksana Harian Sementara selama beberapa hari sebelum terpilihnya Walikota Makassar yang definitif.

Namun proses politik berbicara lain, tidak ada satupun kandidat yang lolos menjadi Walikota definitif kala itu menyebabkan Muhammad Anshar dari posisinya Sekretaris Pemerintahan Kota Makassar naik menjadi Plh hingga dipilihnya seorang Penjabat Pelaksana Tugas (Plt) melalui keputusan Menteri Dalam Negeri Muhammad Tito Karnavian. Lebih lanjut pasca menjabatnya Muhammad Anshar, dilakukan penunjukan Dr. Muhammad Iqbal Samad Suhaeb sebagai Pejabat

Walikota Makassar selama kurun waktu setahun melalui Surat Keputusan (SK) Kementerian Dalam Negeri (Mendagri) Nomor: 131/73/2352 tertanggal 26 April 2019.

Setelah Muhammad Iqbal Samad Suhaeb menyelesaikan tugasnya selama satu tahun, dilakukan penunjukan kepada Yusran Jusuf sebagai Penjabat Walikota Makassar pada 13 Mei 2020 dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.73-779 tahun 2020 tentang pengangkatan Penjabat Walikota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan tanggal 11 Mei 2020. Pada penjelasan pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 disebutkan bahwa "*Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda*". Namun pada praktiknya, pengangkatan Yusran Jusuf sebagai Penjabat Walikota Makassar hanya berlangsung selama 43 hari. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan publik mengenai musabab dari tidak terpenuhinya batas maksimal durasi jabata Yusran Jusuf sebagai Penjabat Walikota Makassar sebagaimana yang diatur oleh perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, pejabat pengganti sementara yang ditugaskan tidak dapat menjalankan tugas jabatannya dengan baik yang disebabkan oleh dua hal, pertama bagi pejabat Plt tidak memiliki kewenangan yang sama seperti pejabat defenitif yang sedang digantikan. Kemudian yang kedua, pejabat Plt dapat memiliki tugas ganda

dimana hal itu sesuai jabatannya pejabat pengganti ini memiliki tugas sesuai dengan Kepala Daerah defenitifnya, kondisi lainnya juga pejabat pengganti tersebut memiliki tugas sendiri dari jabatannya itu sendiri sebagai pejabat pengganti.

Artinya dalam memangku jabatan untuk menjalankan roda pemerintahan seorang Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama dengan pejabat yang digantikan sebelumnya, sehingga Penjabat Kepala Daerah ini tidak dapat memaksimalkan peran, fungsi, dan tugas jabatannya tersebut.⁵

Penggunaan kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan peran, fungsi, serta tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Hal ini penting dilakukan agar dalam tindakan atau perbuatan pemerintahan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) baik formal maupun materiil dalam arti luas dan perbuatan sewenang-wenang. Pembatasan terhadap penggunaan kewenangan tersebut memberikan ruang lingkup terhadap legalitas tindakan atau perbuatan pemerintahan yang meliputi Kewenangan, prosedur, dan substansi.⁶

Kewenangan atau wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan

⁵ Dewi Triwahyuni & Fuqoha, *Op. Cit.* hlm. 39

⁶ Fabian Riza Kurnia dan Rizari, 2019, "Tinjauan Yuridis Kewenangan Pejabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana, *Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Volume 11 Nomor 2, hlm. 85

(administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar kewenangan yang di perolehnya, keabsahan tindakan pemerintahan atas dasar kewenangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan (legalitiet beginselen) sehingga tidak menimbulkan permasalahan dalam aspek Hukum Administrasi Negara.⁷

Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah ini dapat menimbulkan permasalahan dalam aspek hukum administrasi negara, sebab perihal dari pada kekuasaan pemerintahan eksekutif baik itu meliputi organ atau fungsi pemerintahan, di luar yang bukan organ dan fungsi pembuat undang-undang serta peradilan merupakan kajian dari hukum administrasi negara. Karena Penjabat Kepala Daerah berbeda dengan Kepala Daerah definitif baik itu dalam hal pengangkatan maupun kewenangan yang dimiliki Penjabat Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pemaparan di atas, penulis tertarik mengkaji dan menganalisis bagaimana ketentuan hukum pemberhentian penjabat Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018 dan apa sebab pemberhentian Penjabat Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengambil pokok permasalahan sebagai berikut:

⁷ *Ibid.*

1. Bagaimanakah ketentuan hukum pemberhentian Pejabat Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018?
2. Apakah yang menjadi sebab pemberhentian Pejabat Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui ketentuan hukum pemberhentian Pejabat Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui sebab pemberhentian Pejabat Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas dan ruang lingkup penelitian, maka kegunaan dari penelitian ini meliputi:

1. Secara Akademis

Secara Akademis penulis berharap karya tulis ilmiah ini dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dan ilmu hukum tata negara secara khusus terutama tentang hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan hukum pengangkatan pelaksana tugas dan kewenangan pelaksana tugas Walikota Makassar dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah.

2. Secara Praktis

Secara praktis diharapkan karya tulis ilmiah hukum ini dapat memberikan pengetahuan hukum bagi pihak-pihak yang berkegiatan dalam hal ini ketentuan hukum pengangkatan pelaksana tugas dan kewenangan pelaksana tugas Walikota Makassar dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah serta menjadi sumber inspirasi bagi penelitian selanjutnya yang sesuai atau berkaitan dengan penelitian hukum ini.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini yang berjudul “Analisis Hukum Pemberhentian Penjabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2018” belum pernah diteliti sebelumnya. Hal ini penulis dapatkan dari penelusuran kepustakaan di perpustakaan Universitas Hasanuddin, terkhusus di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis juga melakukan pencarian menggunakan mesin pencari seperti *google* dan mencari di *repository* perpustakaan dari perguruan tinggi lainnya, dan berdasarkan hasil pencarian tersebut tidak ditemukan penelitian yang sama. Adapun kemiripan penelitian yang ditemukan antara lain sebagai berikut:

1. Nur Chalil, Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Makassar, 2019.
 - a. Judul: *Analisis Pelaksana Tugas Sementara (PLT) Walikota Makassar Dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi.*
 - b. Rumusan Masalah:

1) *Bagaimana Kewenangan Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Walikota Makassar Dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi?*

2) *Bagaimana Akibat Hukum Atas Kebijakan Mutasi Yang Dikeluarkan Oleh Pejabat pelaksana Tugas Sementara (Plt) dalam Menjalankan Tugasnya sebagai Kepala Daerah?*

c. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah di atas, maka kesimpulannya sebagai berikut:

1) *Kewenangan pelaksana tugas sementara dalam melaksanakan roda pemerintahan memiliki beberapa perbedaan dengan pejabat definitif diantaranya adalah pejabat pelaksana tugas sementara tidak dapat melakukan kebijakan yang bersifat struktural dan hanya dapat mengeluarkan kebijakan yang bersifat administrasi saja. Salah satu kebijakan yang tak bisa dilakukan oleh pejabat pelaksana tugas sementara adalah melakukan kebijakan Mutasi.*

2) *Implikasi Hukum dari Kebijakan yang dikeluarkan oleh pelaksana tugas sementara walikota Makassar adalah tidak sah, pengisian jabatan yang lowong tidak logis dengan fakta yang terjadi, walaupun sesuai dengan prosedur yang ada dengan meminta izin kepada kementerian dalam negeri atas kebijakan pengisian jabatan yang kosong, akan*

tetapi kenyataan dilapangan menunjukkan bahwa Plt walikota Makassar melakukan Mutasi sebanyak 113 pejabat struktural III dan IV lingkup Kota Makassar, pengisian jabatan yang lowong tidak mungkin sebanyak itu.

2. Sutan Rais Aminullah Nasution, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020.

a. Judul: *Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara.*

b. Rumusan Masalah:

1) *Bagaimana Tugas dan Kewenangan Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?*

2) *Bagaimana Pengaturan Mengenai Plt Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-undangan?*

c. Kesimpulan: Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah di atas, maka kesimpulannya sebagai berikut:

1) *Tugas dan kewenangan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas*

dan kewenangan Kepala Daerah dilengkapi dengan kewajiban yang harus dijalankan oleh Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi tugas dan kewenangan tersebut tidak dapat dilaksanakan apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Sehingga dapat dipahami bahwa tugas dan kewenangan yang diperoleh Kepala Daerah sangat menentukan jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik.

2) Pengaturan tentang pengangkatan Plt Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah menurut peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 34 ayat (2). Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan yang mengisyaratkan pengangkatan Plt Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah yang sedang ditahan atau berhalangan sementara sebagaimana yang terdapat pada Pasal 65 ayat (4), (5), dan (6).

Persamaan dari kedua penelitian diatas adalah sama-sama memiliki objek penelitian yakni pejabat pelaksana tugas (plt) kepala

daerah. Namun, perbedaan dari penelitian di atas yang di mana fokus pada pengambilan keputusan mutasi pelaksana tugas kepala daerah dan kewenangan Plt kepala daerah dengan perspektif hukum administrasi negara. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih berfokus pada Analisis Hukum Pemberhentian Penjabat Pelaksana Tugas Walikota Makassar pasca Pemilihan Kepala Daerah 2018.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulisa dalam karya ini adalah jenis penelitian normatif. Jika merujuk pada pendapat Soerjono Soekanto, penelitian normatif adalah jenis penelitian yang menggunakan studi normatif berupa produk hukum, seperti mengkaji undang-undang. Inti kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma yang berlaku di tengah-tengah masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Artinya penelitian hukum normatif berfokus pada asas-asas hukum, penemuan hukum dalam perkara konkrit, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Oleh sebab itu, penelitian hukum normatif berangkat dari bahan-bahan hukum yang bersifat tertulis, sehingga disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen.⁸

⁸ Peter Mahmud, 2005, *penelitian hukum edisi revisi*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 45

Metode penelitian hukum normatif juga didasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Pendekatan Penelitian

Berikut adalah pendekatan-pendekatan yang dipakai dalam penelitian hukum ini:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan bahan dasar dalam ilmu penelitian umumnya disebut dengan sumber data

sekunder. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 5) Undang-Undang Nomor 53 tahun 2014 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- 6) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 7) Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah
- 9) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- 10) Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K .26-30 IV .100 -2 Tanggal : 19 Oktober 2015
- 11) Dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik yang dibahas.

b) Bahan Hukum Sekunder

Adalah bahan hukum yang bersifat membantu dan atau menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Bahan ini biasanya digunakan untuk melengkapi bahan hukum primer dan memberikan petunjuk kearah mana penelitian melangkah.⁹

c) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, hukum, ensiklopedia, majalah, koran dan lain-lain.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 23.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui metode studi kepustakaan (library research) yang ditujukan untuk memperoleh bahan-bahan hukum dan informasi-informasi sekunder yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian yang bersumber dari buku-buku, jurnal, makalah, serta sumber-sumber informasi lainnya seperti bahan-bahan hukum yang terdokumentasikan melalui situs-situs internet yang relevan. Metode studi pustaka ini digunakan untuk memperoleh informasi ilmiah mengenai tinjauan pustaka, pembahasan teori dan konsep yang relevan dalam penelitian ini yaitu yang berkaitan dengan pengangkatan pejabat pelaksana tugas Walikota Makassar.

5. Analisis Bahan

Keseluruhan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisir, selanjutnya akan diolah dan dianalisis secara mendalam oleh Penulis sehingga diperoleh ratio logis mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan argumentasi untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS KETENTUAN HUKUM

PEMBERHENTIAN PENJABAT WALIKOTA MAKASSAR PASCA

PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2018

A. Ketentuan Hukum Pengangkatan Pejabat Walikota Makassar

1. Konsep Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

Kata wewenang menurut KBBI diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, atau fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.¹⁰ Istilah wewenang atau kewenangan disetarakan dengan “authority” dalam bahasa Inggris dan “bevoegdheid” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*” yang artinya kewenangan adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.¹¹

¹⁰ <https://kbbi.web.id/wenang> (Diakses Pada 18 Mei 2020)

¹¹ Nur Basuki Winarno, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 65

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan yang esensial dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Sangat esensialnya kewenangan ini sehingga selaras dengan pernyataan F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek yang mengatakan: “Het begrip bevoegheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”¹²

Wewenang sebagai konsep hukum publik setidaknya terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu pengaruh, dasar hukum, konformitas hukum sebagai berikut:¹³

- 1) Pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Konformitas mengandung arti adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

H.D. Stout mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang sering dijumpai pada hukum organisasi pemerintahan, yang memiliki arti sebagai keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹⁴

Selain H.D. Stout salah satu pakar hukum yang bernama Bagir Manan mengatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum berbeda dengan kekuasaan itu sendiri. Sebab ia mengatakan bahwa kekuasaan

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.* hlm. 66

¹⁴ Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Kota Depok, hlm. 71

hanya mengdeskripsikan hak untuk berbuat dan tidak berbuat sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.¹⁵

Menurut F.P.C.L. Tonnaer, “Kewenangan adalah wewenang pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan relasi hukum antara pemerintah dengan warga negara”.¹⁶

Wewenang atau Kewenangan memiliki kedudukan sentral dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Betapa pentingnya kedudukan kewenangan itu, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai hakikat dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹⁷

P. Nicolai mengatakan kewenangan di dalamnya terkandung hak dan kewajiban. Kewenangan ialah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Sedangkan kandungan hak dalam wewenang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan

¹⁵ Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Lampung, hlm. 26

¹⁶ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 98

¹⁷ *Ibid.* hlm. 99

kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁸

Berdasarkan pandangan beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau pemerintahan maupun institusi yang menjalankan kewenangannya beralaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selaras dengan perkataan R.J.H.M. Huisman bahwa “Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki wewenang pemerintahan sebelum ada peraturan perundang-undang yang memberikannya. Kewenangan ini hadir ketika pembuat undang-undang memberikannya tapi tidak terbatas pada organ pemerintahan tetapi termasuk pula pegawai maupun badan-badan khusus seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus, bahkan terhadap badan hukum.”¹⁹

Selaras dengan pilar negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen*), maka atas dasar prinsip tersebut maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Di dalam literatur hukum administrasi negara terdapat tiga cara memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

b. Cara Memperoleh Wewenang

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ *Ibid.* hlm. 100

Negara adalah sebuah organisasi atau badan tertinggi yang mempunyai kewenangan untuk mengatur keadaan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat umum dan memiliki kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan sosial, ketertiban dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Miriam Budiardjo mendefinisikan negara secara umum sebagai suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (governed) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (control) monopolitis terhadap kekuasaan yang sah.²⁰

Negara yang ideal adalah sebuah organisasi yang aktivitas pemerintahannya maupun tujuannya dipikirkan secara rasional dan matang, dengan kejelasan pembagian tugas dan wewenang. Selaras dengan pilar utama negara hukum yakni asas legalitas maka berdasarkan asas ini dimaknai bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, sumber wewenang pemerintahan tidak lain berasal dari peraturan perundang-undangan.

Wewenang dalam konsepsi hukum publik memiliki tiga unsur, yaitu pengaruh, dasar hukum dan komformitas hukum:²¹

- 1) Unsur pengaruh ialah penggunaan wewenang bermaksud untuk mengendalikan perilaku dari subjek hukum.
- 2) Unsur dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu memiliki dasar hukum yang jelas.

²⁰ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 49

²¹ Nur Basuki Winarno, *Op. cit.*, hlm. 66

- 3) Unsur konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum dan khusus.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, mandat.²²

H.D. van Wijk mendefinisikan perihal atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut:²³

- 1) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.
- 3) Mandat ialah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Lain halnya dengan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek yang menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Ia mengatakan bahwa atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut perlimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain. Jadi, delegasi secara masuk akal selalu didahului oleh adanya atribusi. Sedangkan pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula perlimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak

²² Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91

²³ Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 102

terjadi perubahan wewenang apapun, setidaknya dalam arti hukum formal.²⁴

Telah diketahui bahwa untuk memperoleh wewenang diperoleh dari atribusi, delegasi dan mandat. Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang suatu organ pemerintahan ini sangat penting dikarenakan memiliki hubungan atas pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut. Hal ini selaras dengan asas yang berbunyi “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.²⁵ Jadi, setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.

Oleh karenanya, jelaslah bahwa wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi itu bersifat original yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Maksudnya, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari bunyi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab internal dan eksternal pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris). Sedangkan pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya perlimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya atau dapat dikatakan bahwa tanggung

²⁴ *Ibid.* hlm. 103

²⁵ *Ibid.* hlm. 105

jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (delegans), tetapi beralih pada penerima delegasi (delegataris). Sementara mandat, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) atau tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Mengapa demikian, karena pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.²⁶ Untuk memperjelas perbedaan delegasi dan mandat, bisa dilihat dari tabel berikut ini:²⁷

Tabel. 2

Perbedaan Delegasi dan Mandat		
Segi	Mandat	Delegasi
Prosedur Perlimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan; hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i>
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> "

(Sumber: Ridwan HR "*Hukum Administrasi Negara*" hlm. 107)

c. Perbedaan Wewenang dan Tugas

Secara umum wewenang adalah kekuasaan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi dan secara umum tugas

²⁶ *Ibid.* hlm. 105-106

²⁷ *Ibid.* hlm. 107

didefinisikan sebagai hal-hal wajib dan harus dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Sedangkan Tugas suatu hal yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan untuk diselesaikan.

Sebelum mengetahui perbedaan antara wewenang dan tugas, sebaiknya disebutkan terlebih dahulu definisi tugas menurut para ahli sebagai berikut:²⁸

- 1) Dale Yoer dalam Moekijat mengatakan “The term task is frequently used to describe one portion or element in a job” (Tugas digunakan untuk mengembangkan satu bagian atau satu unsur dalam suatu jabatan).
- 2) Sementara Stone dalam Moekijat, mengatakan bahwa “A task is a specific work activity carried out to achieve a specific purpose” (suatu tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu).
- 3) Sedangkan menurut Moekijat, tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap.

²⁸ Rivani Alfinita S., 2012, *Analisis “Job Description” Pada Subag Umum dan Kepegawaian Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan*, Skripsi, Universitas Hasanuddin, hlm. 9

Berdasarkan beberapa definisi tugas diatas, dapat disimpulkan bahwa tugas adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.

Berdasarkan deskripsi diatas, dapat disimpulkan bahwa di dalam wewenang terdapat hak dan kewajiban sedangkan di dalam tugas hanya berisi kewajiban. Di dalam wewenang seseorang atau pejabat publik mempunyai hak alternatif untuk memilih melakukan atau tidak melakukan sesuatu, memutuskan atau tidak memutuskan sesuatu, memberikan atau tidak memberikan sesuatu dan bertindak atau tidak bertindak sesuatu yang batasan-batasannya terdapat pada dasar hukum dari hadirnya wewenang tersebut sebagai kewajiban melaksanakannya. Sedangkan tugas hanya berisi kewajiban untuk melaksanakan suatu hal konkrit, tanpa ada hak untuk menolak melakukan hal tersebut. Wewenang bersifat alternatif melakukan sesuatu sedangkan tugas mutlak melakukan sesuatu.

3. Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undangundang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Undang-undang tersebut di antaranya meliputi: Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-

undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluasluasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.³⁰ Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18A Ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan

²⁹ Ani Sri Rahayu, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, hlm.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 5

tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pasal 18A Ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:³¹

- 1) Local Self Government atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh

³¹ Sinyo Harry Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 77

pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- 2) Local State Government atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

b. Asas Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.

- 2) Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- 3) Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- 4) Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:³²

- 1) Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*oppenbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- 2) Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk

³² Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 30-34

menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.

- 3) Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

c. Tujuan Pemerintahan Daerah

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.³³

d. Tugas Pemerintahan Daerah

³³ Andi Pangerang Moenta dan Pradana Anugrah, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hlm. 23

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan Walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat

daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- 1) Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- 2) Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
- 3) Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- 4) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- 5) Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- 6) Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- 7) Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

4. Tinjauan Umum tentang Pejabat Negara

Berdasarkan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada Pasal 1 Ayat (4) menjelaskan bahwa:

“Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.”

Kemudian, pada Pasal 122 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa pejabat negara diantaranya ialah sebagai berikut:

- a) Presiden dan Wakil Presiden;
- b) Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;

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

Secara umum pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat negara adalah anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara.³⁴ Definisi tersebut bukanlah definisi undang-undang melainkan kesimpulan dengan sejumlah jabatan yang dikategorikan sebagai pejabat negara. Definisi ini muncul karena sejatinya pada saat ini tidak ada satupun undang-undang yang mendefinisikan secara pasti apa itu pejabat negara.

Sedangkan menurut Riant Nugroho Pejabat Negara atau Pejabat Publik dikelompokkan menjadi dua yaitu:

³⁴ Wicaksana Dramanda, 2014, "Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintahan" (<https://www.hukumonline.com/klinik/a/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan-lt52f38f89a7720>, Diakses pada 25 Februari 2022 Pukul 19:00 Wita)

a. Pejabat Negara yaitu:³⁵

- 1) Pejabat legislatif, yaitu ketua dan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
- 2) Pejabat yudikatif, yaitu pimpinan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.
- 3) Pejabat Eksekutif, yaitu :
 - a) Presiden dan Wakil Presiden;
 - b) Menteri dan pejabat pemerintah setingkat Menteri;
 - c) Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - d) Duta Besar;
 - e) Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota.
- 4) Pejabat akuntatif, yaitu pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan;
- 5) Pejabat lembaga publik semi-negara, termasuk di antaranya; lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Komisi Perlindungan Persaingan Usaha (KPPU) hingga badan-badan regulator infrastruktur publik, seperti Badan Regulator Telekomunikasi Indonesia dan Badan Regulator Air Minum PAM Jakarta.

b. Pejabat administratif, yaitu:

- 1) Pejabat struktural pusat (Eselon I dan II);
- 2) Pejabat struktural daerah propinsi (Eselon I dan II);
- 3) Pejabat struktural daerah kabupaten/kotamadya (Eselon II dan III);
- 4) Para pejabat hubungan masyarakat pemerintah;
- 5) Pejabat pimpinan pelaksana di tingkat bawah (camat, kepala desa/lurah).

Setelah melihat ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa Pejabat Negara atau Pejabat Negara tidak terbatas pada pengertian pejabat negara , tetapi lebih luas lagi, yaitu top managemen yang menyelenggarakan urusan negara dan pemerintahan yang memiliki kewenangan mengambil suatu keputusan yang bersifat strategis termasuk

³⁵ Riant Nugroho, 2008, *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi , Evaluasi, Risk Managament dalam Kebijakan Publik Kebijakan Sebagai Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 64

kebijakan yang mengikat terhadap masyarakat (publik). Kebijakan yang mengikat masyarakat biasanya diambil oleh pimpinan puncak satuan organisasi pemerintah, baik tingkat pusat maupun daerah, kepala dinas tingkat provinsi, kabupaten/kota, bahkan camat, lurah maupun kepala desa.

Sehubungan dengan uraian tersebut di atas, yang dimaksud dengan pejabat publik sementara/pejabat publik pengganti adalah:

- a. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan karena pimpinannya (gubernur, bupati atau walikota) berhalangan karena sesuatu hal, seperti meninggal dunia, tersangkut masalah hukum dan sebagainya sehingga pejabat tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, sehingga jalannya roda pemerintahan dilanjutkan oleh seorang wakil (gubernur, bupati atau walikota) sampai selesai masa tugasnya;
- b. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan adanya pemekaran wilayah atau daerah, sehingga untuk menjalankan roda pemerintahan ditunjuk seorang pejabat (gubernur, bupati atau walikota) yang berasal dari birokrat;
- c. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan karena jabatan tersebut sedang ditinggalkan sementara oleh pemegang jabatan, seperti cuti, menjalankan ibadah haji, mengikuti pendidikan dan pelatihan sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu

ditunjuk seorang pejabat sementara atau lebih dikenal dengan pejabat pelaksana harian (Plh);

- d. Pejabat publik pengganti (sementara) yang disebabkan karena jabatan tersebut tidak ada pejabatnya atau kosong sehingga untuk menjalankan roda organisasi perlu ditunjuk seorang pejabat sementara atau lebih dikenal dengan Pejabat pelaksana tugas (Plt).

B. Analisis Pemberhentian Pejabat Walikota Makassar Pasca Pemilihan Kepala Daerah 2018

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

Pada penjelasan Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 disebutkan bahwa "*Pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda*". Kemudian hal tersebut diperkuat dalam Pasal 132 ayat (4) Peraturan

Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah di mana disebutkan "*Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling lama 1 (satu tahun)*".

Penjabat kepala daerah adalah pejabat yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Dalam kasus di penelitian ini, kekosongan tersebut diakibatkan menangnya kotak kosong dalam pemilihan kepada daerah Kota Makassar tahun 2018. Penjabat kepala daerah yang dalam hal ini adalah Walikota 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 merupakan pegawai yang berasal dari Jabatan tinggi Pratama, telah memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS di dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota.

Persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan di atas telah dipenuhi oleh Yusran Jusuf selaku mantan Penjabat Walikota Makassar, sehingga proses pengangkatannya sebagai Penjabat Walikota Makassar yang sebelumnya dijabat oleh Dr. Iqbal Suhaeb selama satu tahun telah sesuai dengan prosedur. Namun terjadi kegagalan ketika beliau diberhentikan dari jabatannya sebagai Penjabat

Walikota Makassar ketika baru menjabat selama 43 hari. Jika merujuk pada aturan yang ada, batas maksimal jabatan selama 1 (satu) tahun yang seharusnya beliau emban tidak terpenuhi.

Jika Mengacu kepada Pasal 132 A ayat (1) PP No. 49 tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dilarang:

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 sebelumnya;*
4. *Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.*
5. *Larangan tersebut diatas dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri.*

Hal di atas juga diperkuat melalui Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K .26-30 IV .100 -2 Tanggal : 19 Oktober 2015 yang menyatakan:

1. *“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.*
2. *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 Uin 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.”

Selama menjabat sebagai Penjabat Walikota Makassar, Yusran Jusuf mengeluarkan beberapa kebijakan seperti pengadaan alat tes massal secara besar-besaran, pembentukan satgas inspektur covid, kebijakan relaksasi pajak di tengah pandemi, menjalin sinergitas antar OPD dan Forkopimda dan mencetuskan Peraturan Walikota nomor 31 tahun 2020 tentang pedoman pelaksanaan protokol kesehatan dan masih banyak kebijakan lainnya.³⁶

Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh penulis terhadap Yusran Jusuf, beliau mengatakan bahwa selama menjabat sebagai Penjabat Walikota Makassar tidak pernah melakukan larangan-larangan bagi Penjabat Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Menurutnya pemberhentian dirinya sebagai Penjabat Walikota Makassar sudah memenuhi aspek normatif namun tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku. Sebab, tidak disediakan mekanisme klarifikasi bagi dirinya untuk menjawab hal yang dituduhkan kepadanya. Beberapa kali beliau meminta untuk bertemu dengan Gubernur namun tidak pernah

³⁶<https://makassar.tribunnews.com/2020/06/25/ini-kebijakan-yusran-jusuf-selama-44-haripimpin-makassar>, diakses pada tanggal 23 Juni 2023

diterima hingga SK Pemberhentian-nya sebagai Penjabat Walikota Makassar keluar.³⁷

Pemberhentian Yusran Jusuf tanpa alasan yang jelas menimbulkan ketidakpastian hukum bukan saja bagi para Penjabat Kepala Daerah di Makassar, namun juga bagi para Penjabat Kepala Daerah di seluruh Indonesia sebab tidak disediakannya mekanisme hukum yang pasti terkait pemberhentian Penjabat Kepala Daerah dan tentunya kekosongan hukum tersebut menciptakan ruang bagi kekuasaan untuk bertindak sewenang-wenang.

³⁷ Yusran Jusuf Wawancara, Mantan Plt Walikota Makassar, Makassar, 22 Juni 2023