

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum menjunjung tinggi kedaulatan hukum dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara, termasuk dalam menjalankan pemerintahan negara. Pelaksanaan pemerintahan baik pemerintahan pusat dan daerah diharuskan selaras pada kaidah yang terdapat dalam peraturan perundangan yang berlaku. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah diatur kaidah yang menjadi landasan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah berlandaskan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui peraturan perundangan tersebut mengatur mengenai beberapa substansi penting diantaranya mengenai kekuasaan pemerintahan, urusan pemerintahan, kewenangan pemerintahan, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memuat perincian mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk yang menjadi tugas, wewenang, dan kewajiban bagi seorang kepala daerah selaku unsur pelaksana yang memimpin urusan pemerintahan daerah. Seorang kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang yang cukup banyak meliputi beberapa aspek mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan, fungsi legilasi dalam penyusunan perda, dan tugas lain sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan. Disamping itu juga terdapat kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kepala daerah. Kepala daerah diwajibkan untuk mentaati keseluruhan ketentuan peraturan perundangan, serta dalam menyelenggarakan pemerintahan juga

diharuskan berpegang teguh pada dasar negara, konstitusi, dan memelihara keutuhan negara. Selain itu terdapat suatu kewajiban yang sangat penting bagi kepala daerah yaitu kewajiban untuk menjalankan program strategis nasional.

Pentingnya program strategis nasional dalam misi mengejar peningkatan pertumbuhan ekonomi dan meratanya pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sehingga menjadi kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kepala daerah. Terhadap kepala daerah yang tidak mau menjalankan program strategis nasional berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah akan didapati sanksi untuk mendisiplinkan kepala daerah agar pelaksanaan program strategis nasional dapat berjalan dengan baik. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bagi kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional maka dapat dikenakan sanksi administrative yang dijatuhkan secara bertahap, tahapan tersebut bermula dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian jabatan kepala daerah.

Lebih jelasnya terkait dengan penjatuhan sanksi bagi kepala daerah yang tidak mampu menjalankan program strategis nasional diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan dalam pasal 38, mengenai penjatuhan sanksi teguran tertulis ditingkat pemerintahan daerah provinsi akan dijatuhkan oleh Menteri kepada Gubernur yang tidak melaksanakan program strategis nasional sedangkan jika di tingkat pemerintahan daerah kabupaten dan kota yang menjatuhkan sanksi adalah Gubernur selaku wakil pemerintah pusat terhadap bupati atau walikota yang tidak melaksanakan program strategis nasional. Kemudian penjatuhan

sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian kepala daerah ditingkat pemerintahan daerah provinsi akan dijatuhkan oleh Presiden kepada Gubernur, dan ditingkat pemerintahan daerah kabupaten dan kota sanksi akan dijatuhkan oleh Menteri kepada bupati atau walikota yang tidak menjalankan program strategis nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dimengerti bahwa presiden memiliki kewenangan untuk memberhentikan jabatan kepala daerah yang tidak menjalankan program stranas.

Jika berdasarkan konstitusi, dalam pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, pertama; pemilihan dilakukan oleh DPRD, kedua; pemilihan secara langsung oleh rakyat.¹ Maka untuk menafsirkan kata demokratis dapat dimaknai bahwa pemilihan kepala daerah bisa dilakukan secara langsung oleh rakyat ataupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat. Dengan adanya ketentuan pasal 18 ayat (4) memunculkan suatu open legal policy atau kebijakan hukum terbuka bagi pihak yang memiliki kewenangan membuat undang-undang untuk menentukan mekanisme penyelenggaraan pemilihan kepala daerah apakah akan diselenggarakan secara langsung ataupun tidak langsung. Jika berdasar riwayat perubahan peraturan perundangan, pernah berlaku Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014, yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat. Namun adanya mekanisme pemilihan tidak langsung mendapat penolakan dari rakyat dan terjadi kegentingan yang memaksa. Hingga kemudian dikeluarkanlah PERPPU Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

¹ Ismu Gunadi Widodo, "Sistem Penetapan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11 No 2 (2011), hal.331.

Bupati, dan Walikota dan telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015. Melalui ketentuan dalam UU Nomor 1 tahun 2015 mengubah ketentuan mengenai pemilihan yang sebelumnya dilakukan secara tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat, diubah menjadi melaksanakan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.

Sehingga ketika kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, seorang kepala daerah memiliki pondasi yang kokoh sebagai kepala pemerintahan di daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Dengan demikian tidak serta merta jabatan kepala daerah dapat diberhentikan oleh kekuasaan lain. Jika ingin dilakukan pemberhentian jabatan kepala daerah maka mekanisme yang seharusnya dilakukan yaitu melalui lembaga perwakilan rakyat daerah. Sebagai perbandingan sebagaimana dirumuskan dalam pasal 6A UUD NRI tahun 1945, Presiden dalam proses pemilihan juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Jabatan Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat dapat dilakukan pemberhentian dalam masa jabatannya dengan mekanisme pemakzulan yang diajukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam pasal 7B UUD NRI 1945. Melihat perbandingan tersebut, maka tidak salah jika terdapat pendapat bahwa Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh siapapun kecuali oleh rakyat melalui pemakzulan (impeachment) melalui lembaga perwakilan daerah.

Dengan demikian memunculkan pertanyaan terhadap ketentuan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 *juncto* Pasal 38 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 berkaitan dengan pemberhentian jabatan kepala daerah oleh presiden. Apakah yang menjadi dasar yuridis

adanya wewenang presiden dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional. Hal tersebut menarik untuk dilakukan penelitian secara mendalam, sehingga melalui penelitian ini penulis tertarik untuk melakukan kajian tentang landasan yuridis terhadap kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional.

B. Perumusan Masalah

Agar memberikan kemudahan dalam membahas permasalahan berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, didapatkan rumusan sebagai berikut:

1. Apa landasan yuridis kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional?

C. Tujuan dan Manfaat Hasil Penelitian

a) Tujuan Hasil Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis memiliki tujuan diantaranya:

1. Untuk mengetahui landasan yuridis kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional

b) Manfaat Hasil Penelitian

Melalui penelitian ini penulis berharap hasil dari penelitian ini memberikan manfaat baik secara teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan oleh penulis adalah:

- a. Memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi bidang ilmu hukum khususnya dibidang hukum tata negara, mengenai kewenangan

presiden dalam melaksanakan tindakan dan pengambilan keputusan berdasarkan Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

- b. Memberikan tambahan sumber informasi dalam perkembangan ilmu hukum bagi akademis dan calon peneliti, khususnya dalam hal melakukan penelitian lanjutan mengenai kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional.

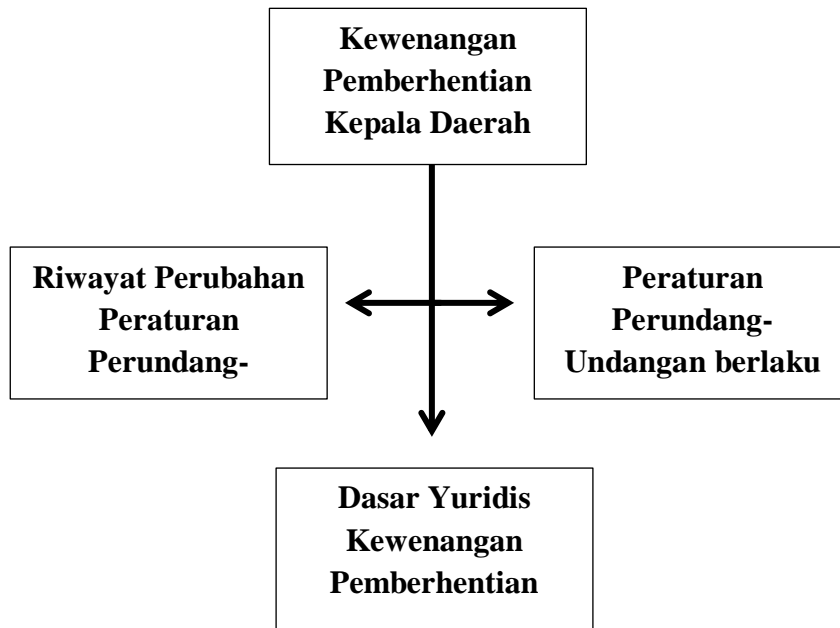
2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan oleh penulis adalah:

- a. Dapat memberikan masukan bagi pemegang kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah serta pihak terkait lainnya mengenai kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah.
- b. Memberikan sumber referensi bagi masyarakat umum untuk menambah pengetahuan.
- c. Memberikan jawaban terhadap masalah yang akan diteliti.

D. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dimuat mengenai uraian mengenai konsep yang berfungsi untuk memberikan petunjuk serta arahan bagi peneliti dalam memahami dan menguraikan permasalahan dalam penelitian sehingga akan mendapatkan hasil yang maksimal. Berikut disajikan kerangka pemikiran untuk menguraikan mengenai permasalahan yang sedang diteliti:



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan sebuah langkah yang dilakukan oleh penulis untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang diteliti yaitu dalam hal mencari informasi, melakukan pengumpulan data dan melakukan analisis data untuk menghasilkan sebuah karya penelitian hukum

1) Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis memilih menerapkan pendekatan secara yuridis normative melewati pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yang harus dilakukan oleh peneliti adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.² Penulis melakukan proses pendekatan dengan mencari sumber kajian data yang berasal dari peraturan perundangan serta

² Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hal. 237.

regulasi yang berkaitan secara langsung dengan persoalan hukum yang sedang dihadapi..

2) Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang diterapkan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum deskriptif yang dilakukan dengan menggambarkan, menganalisis suatu permasalahan hukum mengenai dasar yuridis kewenangan presiden terhadap kepala daerah yang tidak melakukan program strategis nasional.

3) Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ialah sumber data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Mengenai sumber data dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- h. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2021 Tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.
- i. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- j. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

2. Bahan hukum sekunder

Penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan-bahan hukum primer yang berasal dari buku-buku literature dan dari hasil hasil penelitian.

3. Bahan hukum tersier

Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum tersier yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk mempermudah menelaah data.

4) Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melakukan studi kepustakaan (*library research*). Penulis melakukan studi kepustakaan bertujuan untuk memperoleh data-data yang berguna untuk dapat menjawab permasalahan yang sedang diteliti, yaitu melakukan penelaahan terhadap bahan-bahan hukum yang memuat mengenai teori-teori hukum, asas-asas, doktrin dan kaidah hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang sedang dihadapi.

5) Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode analisis kualitatif-deduktif. Dengan menganalisis sumber data yang berasal dari norma-norma hukum yang bersifat umum menuju ke norma-norma yang bersifat khusus. Dari data hukum yang diperoleh kemudian dilakukanlah analisa dan ditelaah untuk memperoleh kebenaran atas permasalahan yang dihadapi.

F. Sistematika Penelitian

Guna memberikan kemudahan dalam membahas, menganalisis, dan menjabarkan isi penelitian, maka sistematika penulisan akan disusun dalam empat bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, pembatasan dan perumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan dan manfaat hasil penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini terdapat kajian teoritis berkaitan erat dengan permasalahan yang sedang diteliti, landasan teoritis yang dimuat dalam penelitian ini mencakup beberapa sub bab yang terdiri dari: *Pertama*, mengenai Tinjauan Umum Negara Kesatuan, yang memuat uraian mengenai bentuk negara kesatuan secara umum. *Kedua*, System Desentralisasi yang menguraikan mengenai sistem desentralisasi secara umum. *Ketiga*, Otonomi Daerah dengan terdapat uraian mengenai prinsip otonomi daerah. *Keempat*, Program Strategis Nasional yang memuat mengenai penjelasan secara umum mengenai

program strategis nasional yang ada di Indonesia, dan *Kelima*, Sumber Wewenang yang memuat penjelasan secara umum mengenai sumber wewenang yang terdiri dari atribusi, mandat, dan delegasi.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini mencakup pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis yaitu dari hasil peninjauan secara yuridis yang menjadi landasan adanya kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional.

BAB V: PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis.