



**FIRDAUS ARIFIN, S.H., M.H.**, Lahir di Metro, Lampung, 5 Februari 1982. Dosen Tetap Yayasan Pendidikan Tinggi Pasundan dpk. Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung yang saat ini menjabat Wakil Dekan II Bidang Administrasi dan Keuangan. Studi S-1 di Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung (2004). Studi S-2 di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas

Padjadjaran Bandung (2009). Buku yang pernah diterbitkan Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002 (Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945), Kontribusi Pemikiran Untuk Bangsa (sebuah pemikiran) penerbit Lembaga Penelitian Press Universitas Pasundan Tahun 2010, Hak Asasi Manusia; Teori, Perkembangan Dan Pengaturan, penerbit Thafa Media, 2019.



**FABIAN RIZA KURNIA, S.STP., M.H.** Lahir di Surabaya, 31 Oktober 1991. Tahun 2009 menempuh pendidikan di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Setelah dinyatakan lulus pada tahun 2013, kemudian ditugaskan sebagai Tenaga Pengasuh Praja IPDN selama 4 (Empat) Tahun. Menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 2019. Sampai saat ini masih aktif bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sumatera Barat

**Thafa Media**

Jl. Srandakan Km 8,5 Gunungsaren Kidul  
Trimurti, Srandakan, Bantul, Yogyakarta 55762  
Phone 085100563938, 08122775474, 082138313202.  
Email: thafamedia@yahoo.co.id

ISBN 978-602-5589-27-0



9 786025 589270



Firdaus Arifin, S.H., M.H.  
Fabian Riza Kurnia, S.STP., M.H.

**PENJABAT KEPALA DAERAH**

Firdaus Arifin, S.H., M.H.  
Fabian Riza Kurnia, S.STP., M.H.

# PENJABAT KEPALA DAERAH



PENJABAT  
KEPALA DAERAH



# PENJABAT KEPALA DAERAH

FIRDAUS ARIFIN, S.H., M.H.  
FABIAN RIZA KURNIA, S.STP., M.H.



## PENJABAT KEPALA DAERAH

FIRDAUS ARIFIN, S.H., M.H.

FABIAN RIZA KURNIA, S.STP., M.H.

Diterbitkan Oleh : Penerbit Thafa Media

Copyright@ Thafa Media

Jl. Srandakan Km. 8,5 Gunungsaren Kidul Trimurti

Srandakan Bantul Yogyakarta 55762

Phone : 085100563938, 08122775474

Sms 082138313202

Desain Sampul : Khalaf Nabil Al Thafa

Lay Out : Thafa Media @Art

Cetakan I : 2019

E- mail : thafamedia@yahoo.co.id

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia

Oleh : Penerbit Thafa Media

Yogyakarta 2019

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian

atau seluruh isi buku ini tanpa ijin tertulis dari penerbit

x + 192 hlm , 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-5589-27-0

# KATA PENGANTAR

Pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kadaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Karena tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya Kepala Daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian dan moral yang baik. Idealnya, Kepala Daerah terpilih adalah orang-orang yang berkenan di hati rakyat, dikenal dan mengeal daera, serta emiliki ikatan emosional kuat terhadap rakyat dan daerah. Selain itu, pilkada langsung juga menjadi semacam training ground, yakni ajang atau arena pelatihan pemimpin dalam rangka menyediakan stok pemimpin untuk tingkatan lebih tinggi. Hal ini termasuk dalam persoalan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah

Pejabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan hanya menerima mandat pejabat pemerintahan di atasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, tidak dapat dibayangkan dengan banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah selama masa pemilihan kepala daerah serentak tersebut akan diisi oleh para perwira tinggi kepolisian aktif yang menjabat dan disetarakan sebagai jabatan pimpinan tinggi di Lembaga/Kementerian lain di lingkup pemerintah pusat.

Pada tanggal 18 Juni 2018, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo melantik secara resmi Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Jawa Barat untuk menggantikan Pelaksana Harian (Plh) Gubernur Jabar Iwa Karniwa melalui Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Peresmian Pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Barat Masa

---

Jabatan 2013-2018 dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pelantikan tersebut dilaksanakan karena terhitung mulai tanggal 13 Juni 2018, masa jabatan Ahmad Heryawan dan Deddy Mizwar selaku Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Periode 2013-2018 telah berakhir. Penjabat (Pj) Gubernur tersebut akan bertugas sampai dilantiknya Gubernur dan Wakil Gubernur baru hasil pemilihan umum kepala daerah (Pilkada).

Kebijakan pemerintah menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan menjadi Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat kemudian memunculkan berbagai polemik di kalangan masyarakat. Beberapa pihak memandang pemerintah tidak konsisten dalam penunjukan M. Iriawan menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pasalnya, wacana penempatan perwira tinggi Polri menjadi Pj gubernur sempat dibatalkan demi menjaga netralitas Polri. Selain itu, beberapa kalangan menuding adanya kepentingan politik sehingga pemerintah ngotot menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan yang notabene merupakan seorang polisi aktif sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat. Publik khawatir kebijakan tersebut bertujuan untuk mempengaruhi perolehan suara salah satu calon pasangan tertentu yang diusung oleh partai penguasa dalam pemilihan gubernur di wilayah tersebut, karena secara kebetulan pasangan calon tersebut merupakan seorang mantan jenderal kepolisian.

Buku ini diawali dengan pembahasan bagian Pendahuluan, kemudian BAB II Wewenang, Tindakan Pemerintah, Dan Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah, BAB III Teori Pengisian Jabatan Kepala Daerah, BAB IV Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Negara Belanda Dan Inggris, BAB V Kedudukan Dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang akan membahas tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Tugas dan Wewenang Kepala Daerah, Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Wakil Kepala Daerah dan Kedudukan dan

---

Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Daerah, dan BAB VI Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Yang Disetarakan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya Pemerintah Pusat Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur yang akan membahas tentang Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara, Instansi Pemerintah Tertentu oleh Prajurit TNI dan Anggota Polri, Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Menurut Peraturan Perundang-Undangan, Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Menurut Tugas dan Kewenangan Institusi.

Buku ini diharapkan dapat “memandu” pengambil kebijakan dan menyusun regulasi pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dimasa mendatang. Sebagaimana diketahui, Pada tahun 2020, pilkada serentak akan diselenggarakan di 9 Provinsi dan 261 Kabupaten/Kota sedangkan pada pilkada serentak yang diselenggarakan secara nasional pada tahun 2024 akan diselenggarakan di 34 Provinsi dan 504 Kabupaten/Kota. Kondisi tersebut secara otomatis menyebabkan terjadinya banyak kekosongan jabatan kepala daerah, sehingga dibutuhkan banyak pejabat sementara kepala daerah baik berupa Penjabat Sementara (Pjs) maupun Penjabat (Pj) kepala daerah yang akan mengisi kekosongan jabatan kepala daerah untuk sementara waktu. Semoga pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dimasa mendatang tidak mencederaimana nilai demokrasi dari Pemilihan Kepala Daerah itu sendiri.

# DAFTAR ISI

## KATA PENGANTAR DAFTAR ISI

### BAB I Pendahuluan | 1

### BAB II Wewenang, Tindakan Pemerintah, Dan Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah | 11

1. Wewenang Pemerintah | 11
2. Tindakan Pemerintah | 25
3. Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah | 36

### BAB III Teori Pengisian Jabatan Kepala Daerah | 47

- a. Bentuk pemerintahan negara | 53
- b. Sistem demokrasi pemerintahan | 54

### BAB IV Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Negara Belanda Dan Inggris | 61

- A. Kerajaan Belanda | 61
- B. Inggris | 73

### BAB V Kedudukan Dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah | 95

- A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah | 97
- B. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah | 100
- C. Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Wakil  
Kepala Daerah | 103

---

**D. Kedudukan dan Kewenangan Pejabat  
Sementara Kepala Daerah | 105**

**BAB VI Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Yang  
Disetarakan Jabatan Pimpinan Tinggi Madya  
Pemerintah Pusat Sebagai Penjabat  
(Pj) Gubernur | 135**

- A. Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negar  
Instansi Pemerintah Tertentu oleh Prajurit TNI  
dan Anggota Polri | 135**
- B. Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Sebagai  
Penjabat (Pj) Gubernur Menurut Peraturan  
Perundang-Undangan | 157**
- C. Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Sebagai  
Penjabat (Pj) Gubernur Menurut Tugas dan  
Kewenangan Institusi | 168**

**BAB VII Penutup | 179**

**DAFTAR PUSTAKA | 183**



# I

## PENDAHULUAN

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyalenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis (undang-undang dasar), dan dapat pula tidak tertulis. Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar.<sup>1</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka telah menjadikan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai hukum dasar dan landasan dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan.

Jatuhnya rezim orde baru oleh gerakan reformasi menjadi langkah awal negara Republik Indonesia menuju era yang lebih demokratis. Salah satu tuntutan gerakan reformasi adalah untuk melakukan amandemen (perubahan) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dinilai telah melahirkan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Selama kurun waktu 1999-2002, telah dilakukan empat kali amandemen UUD 1945 yang telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan penting dalam konstitusi adalah pengaturan yang lebih rinci mengenai pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya terkait mekanisme pengisian jabatan kepala daerah.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 29.

---

Amandemen UUD 1945 telah mengatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerah harus dilaksanakan melalui pemilihan secara demokratis. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwasanya: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*. Ketentuan tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana makna sebenarnya dari *“dipilih secara demokratis”* itu sendiri, apakah secara prosesnya dipilih melalui lembaga perwakilan rakyat di daerah atau dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sejak era reformasi telah terjadi beberapa kali pasang surut pergantian mekanisme dan tata cara pengisian jabatan kepala daerah. Mulai dari pemilihan kepala daerah secara tidak langsung lewat DPRD di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian berubah menjadi pemilihan kepala daerah secara demokratis yang dimaknai dengan pemilihan langsung oleh rakyat di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah kemudian sempat diatur kembali menjadi pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Akan tetapi, ketentuan tersebut kemudian mendapatkan penolakan yang luas oleh masyarakat sehingga dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Ketentuan terkait pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat kembali diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-

---

Undang, dalam Pasal 1 Angka 1 ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa:<sup>2</sup>

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan satu paket kesatuan yang tidak dipisahkan dilaksanakan secara demokratis dan langsung oleh rakyat. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki tugas dan kewajiban serta bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: *“Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”*.<sup>3</sup> Begitu vitalnya peran kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah,

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2015 Nomor 57 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5678.

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2014 Nomor 244 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 558

---

sehingga apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dapat menyebabkan munculnya permasalahan dalam tata kelola dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>4</sup>

Terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan terjadinya seorang kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sehingga berdampak terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Misalnya kepala daerah sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara, diberhentikan sementara, memasuki masa akhir jabatan, atau adanya mekanisme pemberhentian tetap karena melakukan pelanggaran, misalnya tersandung kasus korupsi dan kasus-kasus pelanggaran hukum lainnya. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan terkait siapa yang berhak menggantikan kepala daerah serta bagaimana tata cara dan mekanisme pengisian jabatan tersebut.

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen*, *staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya.<sup>5</sup> Dalam sistem tata negara Indonesia, telah diatur bahwa jika salah seorang kepala daerah atau pemimpin instansi tertentu berhalangan untuk dapat menjalankan tugasnya, maka terdapat mekanisme penunjukan pejabat publik yang akan melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah untuk sementara waktu.

Pejabat sementara tentunya memiliki kedudukan dan kewenangan yang berbeda dengan pejabat definitif. Dalam hal mekanisme penunjukan pejabat sementara saja jelas berbeda

---

<sup>4</sup> Akhmad Marwi, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*, Jurnal Ius Vol. IV No. 3, Desember, 2016, Kajian Hukum Dan Keadilan Ius, hlm, 542.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.8.

---

dengan pejabat definitif.<sup>6</sup> Pengangkatan pejabat sementara kepala daerah merupakan hasil administrasi, sedangkan kepala daerah definitif merupakan hasil proses politik. Terkait dengan hal tersebut, terdapat beberapa model pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan penyebab terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pejabat pengganti kepala daerah tersebut antara lain pelaksana tugas (Plt), pelaksana harian (Plh), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.

Pengangkatan penjabat gubernur mengacu pada ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, mengatur bahwa: *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya jika merujuk pada penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi madya” meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala

---

<sup>6</sup> Mario Ferdinandus Manengkey, *Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara*, Lex Administratum, Vol. III No. 6, Agustus, 2015.

---

badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Dalam perkembangannya, pada tahun 2016 terbit Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 143/P/2016 tentang Pengesahan, Pemberhentian dengan Hormat Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Barat dan Pengangkatan Pj. Gubernur Sulawesi Barat. Melalui Keppres itu Irjen. Pol. Carlo Brix Tewu ditunjuk menjadi Penjabat Gubernur Sulawesi Barat, sehingga Pj. gubernur tidak harus dari pejabat Kementerian Dalam Negeri.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, Mendagri Tjahjo Kumolo kemudian menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara yang memperbaharui aturan sebelumnya. Dalam permendagri tersebut, mendagri telah membuka ruang bahwasanya Pjs gubernur dapat berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi dan tidak harus dari lingkup kementerian dalam negeri saja sebagaimana ketentuan sebelumnya.

Pada tanggal 18 Juni 2018, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo melantik secara resmi Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat untuk menggantikan Pelaksana Harian (Plh) Gubernur Jabar Iwa Karniwa melalui Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Peresmian Pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Barat Masa Jabatan 2013-2018 dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pelantikan tersebut dilaksanakan karena terhitung mulai

---

<sup>7</sup> Dewi Sendhikasari D., *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis Vol. X No.03/1/Puslit, Februari, 2018, Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Gd. Nusantara I Lt. 2.

---

tanggal 13 Juni 2018, masa jabatan Ahmad Heryawan dan Deddy Mizwar selaku Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Periode 2013-2018 telah berakhir. Penjabat (Pj) Gubernur tersebut akan bertugas sampai dilantiknya Gubernur dan Wakil Gubernur baru hasil pemilihan umum kepala daerah (Pilkada).

Kebijakan pemerintah menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan menjadi Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat kemudian memunculkan berbagai polemik di kalangan masyarakat. Beberapa pihak memandang pemerintah tidak konsisten dalam penunjukan M. Iriawan menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pasalnya, wacana penempatan perwira tinggi Polri menjadi Pj gubernur sempat dibatalkan demi menjaga netralitas Polri.<sup>8</sup> Selain itu, beberapa kalangan menuding adanya kepentingan politik sehingga pemerintah ngotot menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan yang notabene merupakan seorang polisi aktif sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat. Publik khawatir kebijakan tersebut bertujuan untuk mempengaruhi perolehan suara salah satu calon pasangan tertentu yang diusung oleh partai penguasa dalam pemilihan gubernur di wilayah tersebut, karena secara kebetulan pasangan calon tersebut merupakan seorang mantan jenderal kepolisian.<sup>9</sup>

Terkait dengan hal tersebut, pihak Kementerian Dalam Negeri beralasan bahwasanya kompetensi Komjen Pol. M. Iriawan sudah tidak diragukan lagi dan dinilai lebih mengenal

---

<sup>8</sup> Mochamad Solehudin, "Komjen Iriawan Pj Gubernur, Pengamat: Pemerintah Tidak Konsisten", detikNews, 19 Juni 2018, [news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten](https://news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten) (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>9</sup> Vincentius Jyestha Candraditya, "Tidak Ada Alasan Kuat Tempatkan Anggota Kepolisian sebagai Pj Gubernur Jabar", Tribunnews.com, 19 Juni 2018, [www.tribunnews.com/nasional/2018/06/18/tidak-ada-alasan-kuat-tempatkan-anggota-kepolisian-sebagai-pj-gubernur-jabar](http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/18/tidak-ada-alasan-kuat-tempatkan-anggota-kepolisian-sebagai-pj-gubernur-jabar). (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

---

---

dan memahami kondisi wilayah tersebut karena yang bersangkutan pernah menjabat sebagai Kapolda Jawa Barat.<sup>10</sup> Selain itu, Menteri Dalam Negeri beranggapan bahwasannya penunjukkan pejabat gubernur tersebut telah sesuai ketentuan karena Komjen Pol. M. Iriawan bukan menjabat lagi di struktural Mabes Polri, tetapi telah dipindah tugaskan menjadi Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional.<sup>11</sup>

Polemik terkait pengangkatan Komjen Pol. M. Iriawan selaku Sestama Lembaga Ketahanan Nasional sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat dan Irjen Pol. Carlo Brix Tewu yang merupakan Staf Ahli Kemenko Polhukam sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Sulawesi Barat telah memunculkan beberapa permasalahan, antara lain:

*Pertama*, pada saat diangkat sebagai penjabat gubernur, Komjen Pol. M. Iriawan dan Irjen Pol. Carlo Brix Tewu tidak mengundurkan diri dari dinas aktif kepolisian. Menurut pihak Kemendagri penunjukkan Komjen Pol. M. Iriawan dan Irjen Pol. Carlo Brix Tewu sebagai penjabat gubernur tidak perlu disertai dengan pengunduran diri dari dinas aktif kepolisian karena dilekatkan kedudukannya sebagai pejabat tinggi madya di lingkungan Lembaga Ketahanan Nasional dan Kemenko Polhukam.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Glery Lazuardi, "Kemendagri Ungkap Alasan Penunjukan Komjen Iriawan Sebagai Pj Gubernur Jabar", *Tribunnews.com*, 18 Juni 2018, [www.tribunnews.com/regional/2018/06/18/kemendagri-ungkap-alasan-penunjukan-komjen-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar](http://www.tribunnews.com/regional/2018/06/18/kemendagri-ungkap-alasan-penunjukan-komjen-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar). (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>11</sup> Mochamad Solehudin, "Sempat Batal, Ini Alasan Iriawan Kini Dilantik Jadi Pj Gubernur", *detikNews*, 18 Juni 2018, [news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawan-kini-dilantik-jadi-pj-gubernur](http://news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawan-kini-dilantik-jadi-pj-gubernur) (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>12</sup> Nurjianto, "Kemendagri: Iriawan tidak perlu Mengundurkan Diri dari Polri", *Media Indonesia*, 21 Juni 2018, <http://mediaindonesia.com/read/detail/167452-kemendagri-iriawan->

---

*Kedua*, konstitusi sudah memberikan batasan tegas peran dan otoritas Polri, yaitu terkait penegakkan hukum. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan melalui Pasal 30 Ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”. Oleh sebab itu, pengangkatan perwira tinggi polri sebagai penjabat gubernur telah mengingkari amanat reformasi untuk menghapus dwifungsi ABRI (TNI/Polri) yang pada masa Pemerintah Orde Baru diberikan peran ganda untuk turut terlibat dalam politik praktis, sehingga dapat menduduki jabatan-jabatan politik yang umumnya diisi oleh kalangan sipil.

*Ketiga*, pada saat ini kita memasuki era pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara serentak. Pada tahun 2020, pilkada serentak akan diselenggarakan di 9 Provinsi dan 261 Kabupaten/Kota sedangkan pada pilkada serentak yang diselenggarakan secara nasional pada tahun 2024 akan diselenggarakan di 34 Provinsi dan 504 Kabupaten/Kota. Kondisi tersebut secara otomatis menyebabkan terjadinya banyak kekosongan jabatan kepala daerah, sehingga dibutuhkan banyak pejabat sementara kepala daerah baik berupa Penjabat Sementara (Pjs) maupun Penjabat (Pj) kepala daerah yang akan mengisi kekosongan jabatan kepala daerah untuk sementara waktu. Tidak dapat dibayangkan bila kekosongan jabatan kepala daerah tersebut kemudian diisi oleh para perwira tinggi kepolisian yang berdinam aktif.

---

Penjabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan hanya menerima mandat pejabat pemerintahan di atasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, tidak dapat dibayangkan dengan banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah selama masa pemilihan kepala daerah serentak tersebut akan diisi oleh para perwira tinggi kepolisian aktif yang menjabat dan disetarakan sebagai jabatan pimpinan tinggi di Lembaga/Kementerian lain di lingkup pemerintah pusat.

## II

# WEWENANG, TINDAKAN PEMERINTAH, DAN PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH

### 1. Wewenang Pemerintah

#### a. Pengertian dan Sumber Wewenang

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris.<sup>13</sup> *Authority* dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*Legal power; a right to command or act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*” (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat public untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).<sup>14</sup>

Pengertian kewenangan menurut H.D. Stoud yaitu: “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.”<sup>15</sup> Salim HS dan

---

<sup>13</sup> Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenanda Media Grup, Jakarta, 2014, hlm. 6.

<sup>14</sup> Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Jakarta, 2010, hlm. 65.

<sup>15</sup> Irfan Fachruddin, *Op. Cit.*, hlm. 110.

---

Erlies Septiana. N mengemukakan pengertian wewenang sebagai berikut:<sup>16</sup>

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Definisi kewenangan dalam UU Administrasi Pemerintahan diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa: "*Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.*"

Menurut Philipus M Hadjon, wewenang itu terdiri dari tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen

---

<sup>16</sup> Salim HS dan Erlies Septiana N, *Op. Cit.*, hlm. 183.

---

konformitas hukum mengandung makna adanya standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>17</sup>

Dalam prinsip legalitas tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>18</sup> Atribusi adalah pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen kepada pemerintah, dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh pemerintah atau pejabat administrasi negara. Dengan adanya pemberian wewenang baru itu (*atributif*), berarti tindakan badan atau pejabat negara menjadi sah dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen.<sup>19</sup> Menurut Indroharto, legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan antara:<sup>20</sup>

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, yang berada di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemda yang melahirkan peraturan daerah; dan

---

<sup>17</sup> Philipus M Hadjon, *Kisi-kisi Hukum Administrasi...*, dalam Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, UGM Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 11.

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Op Cit*, hlm. 101.

<sup>19</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Peradilan Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 158-159.

<sup>20</sup> Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Jakarta, 1999, hlm. 91.

---

- 
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, yaitu Presiden yang berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Wewenang yang bersumber dari delegasi terjadi melalui pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>21</sup>

Pengertian atribusi, delegasi, dan mandat dari H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt seperti dikutip Ridwan yaitu, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, dan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>22</sup>

Pendapat lain terkait cara pemerintah mendapatkan wewenang dikemukakan oleh F.A.M Stroink dan J.G. Steenbek yang menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi)". Sedangkan dalam hal mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, atau tidak terjadi perubahan wewenang apa pun

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 102.

---

(setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis).<sup>23</sup>

#### **b. Sifat-Sifat dan Pembatasan Wewenang**

Safri Nugraha mengemukakan sifat dari kewenangan, yaitu:<sup>24</sup>

Sifat wewenang itu selalu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sedangkan sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya. Batas wilayah kewenangan berkait erat dengan ruang lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut.”

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 102-103.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 109.

---

Dalam kepustakaan terdapat pendapat mengenai sifat wewenang pemerintahan, yakni terikat, fakultatif, dan bebas.<sup>25</sup> Indroharto memberikan pendapatnya terkait dengan sifat dari wewenang pemerintahan, sebagai berikut:<sup>26</sup>

Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terperinci, maka wewenang pemerintahan semacam ini merupakan wewenang yang bersifat terikat. Adapun, wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu saja sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Sedangkan wewenang pemerintahan yang bersifat bebas, terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan/atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.

Sedangkan Philipus M. Hadjon dengan mengutip pendapat N.M. Spelt dan J.BJ.M. ten Berge seperti dikutip oleh

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 107.

<sup>26</sup> Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 99.

---

Aminuddin Ilmar, membagi kewenangan bebas pemerintahan dalam dua kategori, yakni kebebasan dalam kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan dalam penilaian (*beeordelingsvrijheid*) sebagai berikut:<sup>27</sup>

Adapun yang dimaksud dengan kebebasan dalam kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan dalam melakukan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya), menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi. Berdasarkan hal tersebut ada dua jenis kekuasaan bebas atau diskresi, yakni: pertama, kewenangan untuk memutus secara mandiri; dan yang kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar dalam peraturan perundang-undangan (*vagenormen*). Dengan kata lain, kewenangan untuk memutus atau menetapkan secara mandiri terhadap tindakan atau perbuatan seperti apa yang akan dilakukan atau diambil dan kewenangan untuk melakukan penafsiran atau interpretasi terhadap norma hukum yang samar-samar (*vagenormen*).

Setiap wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah;*locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas itu suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang

---

<sup>27</sup> Aminuddin Ilmar, *Op Cit*, hlm. 110-111.

---

(*onbevoegdheid*) yang dapat berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci*, dan *onbevoegdheid ratione temporis*.<sup>28</sup>

Penggunaan wewenang pemerintahan 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 wewenang tersebut memberikan ruang lingkup terhadap legalitas tindakan atau perbuatan pemerintahan yang meliputi wewenang, prosedur, dan substansi.<sup>29</sup>

### c. Penyalahgunaan Wewenang

Wewenang pemerintahan yang dilahirkan oleh suatu peraturan dasar dapat bersifat terikat atau bebas. Namun, yang dikatakan bebas sepenuhnya itu tidak pernah ada. Sebab wewenang yang bagaimanapun bebasnya selalu dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu. Hal ini berarti bahwa wewenang yang dimiliki oleh Badan atau Jabatan TUN itu tidak boleh digunakan untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang itu kepadanya, terlebih tidak mungkin dibenarkan jika wewenang itu digunakan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi si pejabat yang memangku jabatan TUN yang bersangkutan.<sup>30</sup>

Dalam konsep hukum administrasi, setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada pejabat administrasi

---

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan Akan Hukum....*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 22.

<sup>29</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 118-120.

<sup>30</sup> Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 98.

---

negara selalu disertai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang itu harus sesuai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang itu. Dalam hal penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan "tujuan dan maksud" pemberian wewenang itu, maka telah melakukan penyalahgunaan wewenang ("*détournement de pouvoir*").

Penyalahgunaan wewenang lahir dari doktrin hukum administrasi negara (HAN), dan berasal dari sistem hukum Perancis. Penyalahgunaan wewenang tidak dapat lepas dari istilah aslinya (yang digunakan oleh banyak literatur hukum nasional maupun internasional), yaitu *détournement de pouvoir*. Kemudian istilah tersebut, dalam literatur hukum berbahasa Inggris diserap dan diartikan sebagai *misuse of power* atau *abuse of power*.<sup>31</sup>

Dalam sistem hukum Perancis, pejabat pemerintahan dinyatakan melanggar prinsip *détournement de pouvoir* apabila dalam mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakannya bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau rekannya), bukan untuk kepentingan atau ketertiban umum.<sup>32</sup> Konsep *détournement de pouvoir* merupakan dasar pengujian yang digunakan oleh peradilan administrasi negara untuk menilai suatu keputusan administrasi yang bersifat subjektif. Karena itu, menganalisis faktor motivasi yang menjadi latar belakang suatu keputusan/tindakan administrator lebih dikedepankan atau lebih diutamakan daripada bahasa atau kata-kata yang tertulis di dalam undang-undang; Di Indonesia istilah

---

<sup>31</sup> Yulius, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI Vol. 04, No. 3, (November 2015), hlm. 364.

<sup>32</sup> *Ibid.*

---

*detournement de pouvoir* sering disepadankan dengan istilah *ultra vires*.<sup>33</sup>

Penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) terjadi bilamana seorang pejabat yang mengeluarkan *beschikking* telah dengan sengaja mempergunakan wewenangnya untuk suatu tujuan/maksud yang menyimpang dari tujuan/maksud semula terhadap mana wewenang itu diberikan kepadanya. *Beschikking* tersebut memang kelihatannya legal dan benar dasar hukumnya, sebab baik kompetensi, bentuk maupun fakta-faktanya memang tidak mengandung kekeliruan. Tetapi yang menyimpang adalah tujuan murni dari wewenang yang diberikan oleh Undang-undang atau peraturan hukum lainnya. Dengan kata lain, Hakim akan menilai faktor-faktor psikologis dan moral dan pejabat yang bersangkutan yang mendorong pejabat tersebut untuk mengeluarkan suatu *beschikking* tertentu. Sudah jelas bahwa pembuktian dan penilaian faktor psikologis ini adalah sangat sulit bagi Hakim karena menyangkut masalah batiniah seseorang, dan bukan apa yang tampak secara lahir dalam *beschikking* yang dikeluarkannya.<sup>34</sup>

Dalam yurisprudensi Prancis, pengertian "*detournement de pouvoir*" ini sangat luas dan mencakup 3 macam penyimpangan, yaitu:<sup>35</sup>

- 1) Pejabat tersebut telah mengeluarkan suatu *beschikking* dengan tujuan yang sama sekali tidak berdasar pada kepentingan umum. (Ingat: Unsur kepentingan umum ini merupakan ciri yang esensial dalam Hukum Publik). Tujuan yang menyimpang itu mungkin didasarkan atas

---

<sup>33</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 161.

<sup>34</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 14-15.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 15-16.

---

kepentingan pribadi, golongan atau politik tertentu, dan sebagainya.

- 2) Pejabat telah mengeluarkan *beschikking* dengan berdasar pada kepentingan umum, tetapi bukannya kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam peraturan yang bersangkutan melainkan kepentingan umum yang lain dan berbeda. Dalam hal ini benar-benar terjadi suatu penyimpangan tujuan kepentingan umum.
- 3) Penyimpangan prosedur. Pengeluaran *beschikking* oleh seorang pejabat yang dengan sengaja telah mempergunakan prosedur lain daripada apa yang telah ditentukan dalam peraturannya. Penggunaan prosedur secara menyimpang ini dimaksudkan untuk menghindari prosedur yang sebenarnya, yang lebih sulit dan tidak menguntungkan.

Perbuatan menyalahgunakan wewenang sering terjadi dalam pelaksanaan Pemerintahan yang bersifat bebas (*vrij bestuur*). Dalam pelaksanaan pemerintahan yang demikian ini, aparat Pemerintah dapat berbuat bebas sesuai dengan kebijaksanaannya, asalkan masih dalam ruang lingkup wewenang yang dimilikinya menurut peraturan perundang-undangan. *Detournement de pouvoir* terjadi apabila aparat Pemerintah menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang itu. Jelaslah kiranya, bahwa *detournement de pouvoir* bukanlah merupakan perbuatan yang melawan hukum, karena secara formal di sini tidak ada kaidah hukum yang dilanggar oleh aparat Pemerintah. Di sini aparat pemerintah menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk memenuhi kepentingan umum yang lain yang berbeda dengan kepentingan

---

umum yang dikehendaki oleh peraturan dasar yang memberikan kewenangan tersebut. Dengan demikian dapatlah disimpulkan, bahwa *detournement de pouvoir* hanyalah merupakan perbuatan yang melawan kepentingan umum, bukan merupakan perbuatan yang melawan hukum.<sup>36</sup>

Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi yang negatif, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Ada tidaknya pengalihan tujuan harus dibuktikan. *A Contrario* sepanjang tidak ada bukti menyangkut pengalihan tujuan berarti tidak ada penyalahgunaan wewenang.<sup>37</sup>

Dari uraian mengenai konsep penyalahgunaan wewenang diatas, terlihat adanya kesamaan pendapat dalam mengukur terjadinya penyalahgunaan wewenang, yaitu dengan menggunakan parameter asas spesialitas untuk melihat maksud dan tujuan digunakannya wewenang. Sedangkan dalam hal mendefinisikan konsep penyalahgunaan wewenang masih terdapat perbedaan pandangan dari beberapa sarjana yang terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu:

- a. Penyalahgunaan wewenang terjadi apabila penggunaan wewenang dilakukan diluar maksud dan tujuan diberikannya wewenang, dengan motivasi pribadi baik menguntungkan diri sendiri maupun orang lain.

---

<sup>36</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 34-35.

<sup>37</sup> Philipus M Hadjon, *Kisi-kisi Hukum Administrasi...*, dalam Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak...., Op. Cit.*, hlm.22.

---

---

Tindakannya bertujuan untuk kepentingan pribadi si pejabat (termasuk keluarga atau rekannya), bukan untuk kepentingan atau ketertiban umum.

- b. Penyalahgunaan wewenang terjadi apabila aparat Pemerintah menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang itu. Tidak ada kaidah hukum yang dilanggar oleh aparat Pemerintah. Aparat pemerintah menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk memenuhi kepentingan umum yang lain yang berbeda dengan kepentingan umum yang dikehendaki oleh peraturan dasar yang memberikan kewenangan tersebut, *detournement de pouvoir* hanyalah merupakan perbuatan yang melawan kepentingan umum, bukan merupakan perbuatan yang melawan hukum.
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Konsep penyalahgunaan wewenang dengan konsep cacat prosedur merupakan dua hal yang berbeda konsep. Kesalahan prosedur terjadi tidak selalu *in haeren* dengan penyalahgunaan wewenang. Cacat prosedur yang *in haeren* dengan penyalahgunaan wewenang jika pelaksanaan wewenang tersebut menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan, sehingga kesalahan prosedur bukanlah termasuk ke dalam kriteria penyalahgunaan wewenang.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan, tetapi dilakukan secara sadar, yaitu untuk mengalihkan tujuan yang telah diberikan oleh ketentuan

---

peraturan perundang-undangan. Pengalihan tujuan didasarkan atas motivasi yang buruk, baik untuk kepentingan atau keuntungan dirinya sendiri maupun untuk orang lain. Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi baik dalam jenis keputusan dan/atau tindakan yang mengandung cacat prosedur/cacat yuridis, maupun dalam jenis keputusan dan/atau tindakan yang legal dan benar dasar hukumnya (kompetensi, bentuk, prosedur maupun fakta-faktanya memang tidak mengandung kekeliruan/cacat yuridis).

*Onbevoegdheid van de bestuurder*, yang pada hakikatnya tindakan tersebut tidak memiliki legitimasi, H.D. van Wijk/YVillem Konijnenbelt menyebutnya sebagai cacat wewenang (*bevoegdheidsgebreken*), yang terjadi ketika organ pemerintah tidak memiliki wewenang dalam melakukan tindakan hukum.<sup>38</sup> Setiap wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah;*locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas itu suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) yang dapat berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci*, dan *onbevoegdheid ratione temporis*.<sup>39</sup>

Oleh karena setiap tindakan hukum pemerintah di bidang publik itu harus berdasarkan wewenang, maka parameter untuk menguji apakah tindakan hukum pemerintahan itu sah atau tidak sah adalah asas legalitas. Dengan kata lain, parameter konsep *onbevoegdheid* adalah *wetmatigheid van bestuur*.

Selain istilah *onbevoegdheid*, dikenal istilah melampaui wewenang (*beyond authority*). Namun sebenarnya istilah ini sudah tercakup dalam *onbevoegdheid* (tidak berwenang/tindakan tanpa wewenang), karena melampaui wewenang itu pada

---

<sup>38</sup> Ridwan, *Diskresi...*, *Op. Cit.*, hlm. 174.

<sup>39</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan Akan Hukum...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good...*, *Op. Cit.*, hlm. 22.

---

esensinya adalah tidak berwenang.<sup>40</sup> Penyalahgunaan wewenang hanya mungkin dilakukan oleh mereka yang memperoleh wewenang atas dasar atribusi dan delegasi. Dalam *mandans* (pemberi tugas) dan bukan mandataris (pelaksana tugas). Pihak dibebani tanggung jawab hukum.

Hal tersebut sejalan dengan asas hukum: *geen bevoegheid tender verantwoordelijkheid* dan *geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban dan tidak ada pertanggung jawaban tanpa kewajiban). Pihak pelaksana tugas (mandataris) tidak dilekati wewenang, karena itu tidak mungkin menyalahgunakan wewenang dan karena itu pula tidak dibebani tanggung jawab hukum.<sup>41</sup>

Timbulnya tindakan sewenang-wenang dapat terjadi karena: tidak semua fakta yang relevan dikumpulkan dan dipertimbangkan, sehingga kurang lengkap, misalnya keputusan pensiun seorang pegawai negeri dengan pertimbangan kesehatan harus dilengkapi dengan pendapat Dewan Pertimbangan Kesehatan Pegawai. Persoalannya apabila dilengkapi dengan pertimbangan dan pendapat Dewan Pertimbangan Kesehatan Pegawai, maka besar kemungkinan Dewan akan menyatakan pendapatnya bahwa kesehatan pegawai tersebut dalam keadaan sehat dan baik, sehingga menjadi mustahil memutuskannya untuk pensiun. Karena itu pertimbangan atau pendapat dewan tersebut tidak dimintakan, sehingga tindakan itu merupakan tindakan sewenang-wenang.<sup>42</sup>

## 2. Tindakan Pemerintah

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan dengan penggunaan instrumen-instrumen pemerintahan, dengan tujuan

---

<sup>40</sup> Ridwan, *Diskresi...*, *Op. Cit*, hlm. 174-175.

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 188.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 174-175.

---

agar fungsi pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat dilaksanakan secara efektif.<sup>43</sup> Instrumen pemerintahan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara melaksanakan tugas-tugasnya, termasuk dalam menjalankan perbuatan/ tindakan pemerintahan.<sup>44</sup>

Mac Iver seperti dikutip Zamzuri, membagi tugas negara atau pemerintah atas tiga bidang, yaitu:<sup>45</sup>

- 1) *Cultural function*, fungsi ini sesungguhnya merupakan tugas dari rakyat sendiri, tetapi negara harus memberikan dorongan, fasilitas, agar tujuan mencapai kemajuan kebudayaan dapat tercapai.
- 2) *General Welfare function*, yaitu fungsi kesejahteraan umum yang seharusnya dilaksanakan oleh setiap negara. Fungsi ini memberikan hak bagi pemerintah untuk campur tangan dalam segala aspek kehidupan rakyat.
- 3) *Function economic control*, guna mencapai kesejahteraan rakyat pemerintah harus terjun dalam bidang perekonomian.<sup>46</sup>

Sebagai bagian dari instrumen pemerintahan yang termasuk ke dalam jenis instrumen hukum, tindakan/perbuatan pemerintah terbagi menjadi beberapa macam. Terdapat perbedaan dalam pengelompokan tindakan/ perbuatan

---

<sup>43</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 24.

<sup>44</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 125.

<sup>45</sup> Zamzuri, *Tindak Pemerintah (Bestuurhandeling)*, Al Hikmah, Yogyakarta, 1985, hlm. 11.

<sup>46</sup> *Ibid.*

---

pemerintah. Ismail Saleh dan Soehino mengelompokkan tindakan/ perbuatan pemerintah menjadi 3 macam, yaitu:<sup>47</sup>

- 1) Mengeluarkan atau menetapkan keputusan, yang disebut Ketetapan administrasi atau *beschikking*.
- 2) Mengeluarkan peraturan, atau *regeling*; dan
- 3) Melakukan perbuatan materiil atau *materiele daad*, atau perbuatan wajar.<sup>48</sup>

Berbeda dengan Ismail Saleh dan Soehino yang mengelompokkan tindakan/perbuatan pemerintah menjadi 3 macam, Utrecht, Prins, Indroharto dan Kuntjoro Purbopranoto mengelompokkan tindakan/perbuatan pemerintah menjadi 2 macam, yaitu tindakan/perbuatan hukum (*rechthandelingen*), dan Perbuatan materiil/perbuatan yang bukan perbuatan hukum/tindakan faktual (*feitelijke handelingen*).<sup>49</sup>

#### a. Perbuatan Materiil/Tindakan Faktual

Pekerjaan pemerintahan sebagian besar ditujukan kepada usaha untuk memenuhi kebutuhan yang nyata, bergerak untuk sebagian di luar bidang hukum (tindakan materiil seperti peresmian suatu

---

<sup>47</sup> Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm.54.

<sup>48</sup> Lihat juga H.M. Laica Marzuki, *Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI*, makalah disampaikan dalam Seminar HUT Peratun, Jakarta, 2017, hlm 2. Perbuatan pemerintah menurut Ismail Saleh terdiri dari 3 (tiga) macam, yaitu: a. Perbuatan dalam mengeluarkan keputusan/*beschikking*, b. Perbuatan pemerintah dalam membuat dan mengeluarkan peraturan, dan c. perbuatan materiil/*materiele daad*.

<sup>49</sup> E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit*, hlm. 67, Lihat juga Indroharto, *Perbuatan Pemerintah...*, *Op. Cit*, hlm. 62, dan Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Dan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 44.

---

jalan baru, membuat jembatan, atau menyingkirkan perintang lalu lintas). Perbuatan materiil dari badan tata usaha negara dimaksud dikenal dengan nama *feitelijke handeling*. Terdapat perbedaan dari beberapa sarjana dalam menerjemahkan *feitelijke handeling van overheid*. Indroharto menggunakan istilah perbuatan material, Kuntjoro Purbopranoto mendefinisikannya sebagai "tindak pemerintah yang berdasarkan fakta" sedangkan Utrecht menggunakan istilah Perbuatan yang bukan perbuatan hukum.<sup>50</sup>

Bagi hukum administrasi negara hanya penting kategori perbuatan hukum, kategori perbuatan yang bukan perbuatan hukum itu tidak berarti (*irrelevant*). Perbuatan "*feitelijke*" seperti memasang papan nama jalan bukanlah perbuatan-perbuatan di bidang hukum, tetapi masih juga perbuatan-perbuatan yang secara tidak langsung menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*).

Pada umumnya *feitelijke handeling* selalu dikemukakan sebagai jenis perbuatan pemerintah yang berdiri sendiri dan ditempatkan secara terpisah dari jenis pengelompokan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) pemerintahan. Van Wijk dan Forsthoff sebagaimana dikutip oleh Hadjon, membedakan Perbuatan Pemerintah dalam dua kelompok perbuatan yakni "*feitelijke en rechtshandelingen*". Perbedaan yang diberikan terhadap kedua kelompok perbuatan pemerintahan itu mengikuti perbedaan oleh Waline atas "*operations purement materielles*" dan "*acte juridiques*" (Perancis). Pada umumnya, perbedaan yang

---

<sup>50</sup> E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hlm. 67.

---

diberikan terhadap kedua perbuatan pemerintah itu didasarkan pada terdapat atau tidaknya akibat hukum (*rechtsgevolg*) dari perbuatan pemerintah yang bersangkutan. Dikemukakan bahwa *feitelijke handeling* tidak dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum sedang *rechtshandeling* justru dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum.<sup>51</sup>

Meskipun perbuatan materiil tidak punya maksud untuk melahirkan akibat hukum namun dapat secara tidak langsung menimbulkan akibat hukum berupa kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata. Adakalanya suatu *feitelijke handeling* merupakan *onrechtmatige overheidsdaad*, seperti pada saat pemerintah membangun sebuah jembatan penyeberangan yang dalam pelaksanaan pembangunannya mungkin saja terjadi suatu perbuatan yang *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melanggar hukum oleh penguasa).<sup>52</sup>

## **b. Tindakan/Perbuatan Hukum**

Tindakan pemerintah yang banyak dibicarakan adalah tindakan hukum/*rechthandelingen*. Menurut Romeijn seperti dikutip Kuntjoro Purbopranoto, tindakan hukum adalah tiap-tiap tindakan/perbuatan dari suatu alat perlengkapan pemerintah (*bestuurorgan*) yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.<sup>53</sup> Tindakan hukum menurut Irfan Fachruddin mengandung 4 unsur, yaitu: 1).

---

<sup>51</sup> Philipus M Hadjon dkk, *Pengantar Hukum, Op. Cit.*, hlm. 177.

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 177-178.

<sup>53</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Op. Cit.*, hlm. 42.

---

Tindakan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintah (*bestuurorgan*) atau penguasa (*overheid*), 2). Tindakan dilakukan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. 3). Berisi pernyataan kehendak dari organ administrasi, dan 4). Dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.<sup>54</sup>

Tindakan-tindakan hukum pemerintahan berdasarkan sifatnya dapat dibedakan antara yang bersifat intern, yaitu untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan dalam lingkungan alat negara/*staatorgan* yang membuatnya. Umpamanya: keputusan dari suatu Kepala Dinas yang merupakan petunjuk pelaksanaan suatu tugas bagi jajarannya sendiri, dengan tindakan hukum pemerintahan yang bersifat ekstern, yaitu untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan antara alat negara yang membuatnya dengan seseorang atau badan hukum perdata, atau antara dua atau lebih alat negara (misal: pemberian izin usaha kepada si A). Dalam kaitan pembahasan kita yang lebih penting adalah tindakan hukum TUN yang bersifat ekstern, karena keputusan demikian itu akan menyangkut kepentingan warga masyarakat.<sup>55</sup>

Jenis-jenis perbuatan hukum (*rechthandelingen*) pemerintah terbagi menjadi 2, yaitu perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil) dan perbuatan hukum menurut hukum publik.<sup>56</sup>

a) Perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil).

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 63.

<sup>55</sup> Indroharto, *Loc. Cit.*

<sup>56</sup> E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hlm. 67.

---

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum privat seperti sewa-menyewa, jual beli dan sebagainya. Berkaitan dengan ini timbul dua pendapat.<sup>57</sup> *Pertama*, pendapat yang menyatakan administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Scholten. Alasannya karena sifat hukum privat itu mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak kedua belah pihak dan bersifat perorangan, sedangkan Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik yang merupakan kehendak satu pihak. Untuk administrasi negara tindakan satu pihak ini mungkin dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan umum. *Kedua*, pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat. Tetapi untuk menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, maka administrasi negara harus menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart.<sup>58</sup>

Kedudukan hukum pemerintah yang mewakili dua institusi yang tampil dengan *twee*

---

<sup>57</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi..., Op. Cit.*, hlm. 151.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm. 152

---

*petten* dan diatur dengan dua bidang hukum yang berbeda, yaitu hukum publik dan hukum privat, akan melahirkan tindakan hukum dengan akibat-akibat hukum yang juga berbeda. Secara teoretis, cara untuk menentukannya adalah dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hanya hukum publiklah yang berlaku. Jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitas pemerintah, hukum privatlah yang berlaku. Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta yaitu tunduk pada hukum privat.<sup>59</sup>

Cara lainnya adalah dengan melakukan pembedaan antara *overheid* sebagai pemegang kewenangan pemerintahan dengan *lichaam* sebagai badan hukum. Dalam kaitannya dengan daerah, diketahui bahwa daerah merupakan badan hukum publik, yang di satu sisi sebagai *overheid* dan di sisi lain sebagai *lichaam*. Sebagai *overheid*, daerah melaksanakan kewenangan atau tugas-tugas pemerintahan yang diberikan dan diatur oleh ketentuan hukum publik. Sebagai *lichaam*, daerah merupakan wakil dari badan hukum, yang dapat bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada ketentuan hukum perdata. Sebagai contoh, ketika kabupaten

---

<sup>59</sup> Yopie Morya I. Pattiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, CV Keni Media, Bandung, 2012, hlm. 107.

---

membeli beberapa mobil bus baru untuk kepentingan perusahaannya, kabupaten melaksanakan perjanjian jual beli yang didasarkan pada hukum perdata.<sup>60</sup>

b) Perbuatan hukum menurut hukum publik.

Perbuatan hukum menurut hukum publik ini ada dua macam yaitu:

1) Perbuatan Hukum Publik Bersegi Satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*).

Perbuatan hukum publik bersegi satu adalah perbuatan yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan dua belah pihak.<sup>61</sup> Tindakan hukum ditetapkan secara sepihak oleh pemerintah, dalam bentuk dimana hal itu ditetapkan penanganannya oleh kekuatan hukum yang mengikatnya, semisal pemberian izin berdasarkan undang-undang gangguan, atau penetapan secara sepihak suatu rencana perluasan pembangunan berdasarkan undang-undang mengenai tata ruang.<sup>62</sup> Mengenai perbuatan hukum publik bersegi satu, terdapat silang pendapat diantara para sarjana yang bersumber pada pembagian terhadap perbuatan hukum publik, sehingga perbuatan hukum publik dibagi atas dua macam, yakni perbuatan hukum publik

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 189.

<sup>62</sup> A.D. Belinfante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 44.

---

bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke hatideling*) dan perbuatan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).<sup>63</sup>

Beberapa sarjana seperti S. Sybenga hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu, artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Menurut mereka tidak ada perbuatan hukum publik yang bersegi dua, tidak ada perjanjian, misalnya, yang diatur oleh hukum publik. Jika pemerintah mengadakan perjanjian dengan pihak swasta maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat (perdata). Perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum bersegi dua karena diadakan oleh kehendak kedua belah pihak dengan sukarela. Itulah sebabnya tidak ada perjanjian menurut hukum publik, sebab hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja yakni pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.<sup>64</sup>

Adanya tindakan sepihak (*eenzijdig*) dari pemerintah sering dipertentangkan dengan istilah persetujuan (*overeenkomst*), misalnya mengenai pengangkatan pegawai negeri apakah merupakan keputusan ataukah persetujuan. Dilihat dari prosedur awal

---

<sup>63</sup> Zamzuri, *Op. Cit.*, hlm. 14 .

<sup>64</sup> E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hlm. 68 dan hlm. 120.

---

seakan-akan terdapat adanya persetujuan, namun pada proses akhir pengangkatan sebagai pegawai negeri dilakukan dengan suatu surat keputusan dan surat keputusan itu merupakan tindakan sepihak dan pemerintah.<sup>65</sup>

- 2) Perbuatan Hukum Publik Bersegi Dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).

Van der Pot, Kranenberg-Vegting, Wiarda dan Donner seperti dikutip Utrecht menerima adanya hukum publik yang bersegi dua atau perjanjian menurut hukum publik. Mereka memberi contoh tentang adanya "*kortverband contract*" (perjanjian kerja jangka pendek) yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi pekerjaan.<sup>66</sup> Pada *kortverband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya di dalam hukum privat (biasa). Dalam kaitan ini bisa dicontohkan tenaga-tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia untuk masa waktu tertentu adalah merupakan *kortverband contract* yang kemudian dituangkan dalam satu *beschikking*.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 190.

<sup>66</sup> E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hlm. 68.

<sup>67</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 151.

---

### 3. Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah

Setiap orang yang berbuat tidak baik kepada orang lain, termasuk perbuatan tidak baik yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dipertanggungjawabkan secara hukum maupun secara politik. Apabila tanggung jawab tersebut masuk ke dalam ranah hukum, maka tanggung jawab pemerintah seperti itu disebut sebagai tanggung jawab hukum.<sup>68</sup>

#### a. Pertanggungjawaban Hukum (*Governmental Liability*) dan Pertanggungjawaban Politik (*Government Responsibility*).

Menurut Munir Fuady, Pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyatnya muncul dalam dua teori, sebagai berikut:<sup>69</sup>

- 1) Teori hukum umum, yang menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (*strict liability*). Dari teori ini selanjutnya muncul tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, perdata, dan administrasi negara. Tanggung jawab hukum dari pemerintah seperti ini dilakukan di depan badan pengadilan.
- 2) Teori demokrasi, yang menyatakan bahwa setiap yang memerintah harus mempertanggungjawabkan tindakannya kepada yang diperintah, karena kekuasaan yang memerintah tersebut berasal dari yang

---

<sup>68</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 147.

<sup>69</sup> *Ibid.*

---

diperintahnya (rakyat). Dari teori ini muncul tanggung jawab politik dari para penyelenggara negara, termasuk tanggung jawab yang berakibat kepada "pemakzulan" (*impeachment*). Tanggung jawab pemerintah secara politis ini dilakukan di depan parlemen dengan atau tanpa keikutsertaan badan-badan lain.<sup>70</sup>

Konsep dan istilah pertanggungjawaban pemerintah menurut Tatiek Sri Djatmiati mencakup *Responsibility dan Liability*. Konsep *responsibility dan liability*, perlu dipertegas untuk menghindarkan penggunaannya yang keliru, sehingga berpengaruh dalam menentukan bentuk tanggung jawabnya. *Responsibility* merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah pada parlemen secara politis, yang meliputi *collective and individual responsibility*. Bentuk lain dari *responsibility* adalah *legal responsibility* dari menteri dan para pegawainya atas tindakan-tindakan mereka. *Political responsibility* dilaksanakan oleh parlemen melalui mekanisme *Impeachment*, sedangkan *legal responsibility* bisa dilaksanakan melalui pengadilan.<sup>71</sup>

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*state liability/ governmental liability*), yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam Konteks Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi dan Kesalahan Jabatan*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good...*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 101-102.

---

oleh subjek hukum, sedangkan *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik (*Government responsibility*).<sup>72</sup>

Berkaitan dengan *Individual Responsibility* (tanggung jawab pribadi), dengan melihat kasus-kasus di berbagai negara, yang disebabkan oleh tindakan maladministrasi, juga dapat berakibat tanggung jawab politik (mengundurkan diri atau diberhentikan dari jabatannya) dan tanggung jawab pidana (mendapat sanksi pidana). Konsep *State Liability* (*Governmental Liability*) merupakan tanggung gugat kepada negara atau pemerintah dalam arti mereka harus memberi ganti rugi/kompensasi jika terjadi kerugian atau derita, baik secara langsung maupun tidak langsung, materiil atau mental kepada warga negaranya. Berbeda dengan *responsibility* yang merupakan pertanggungjawaban pemerintah melalui parlemen, (atau jika menyangkut legal *responsibility* bisa sampai ke pengadilan), *state liability* menyangkut pertanggungjawaban pemerintah tentang ganti kerugian harus dilakukan melalui pengadilan.<sup>73</sup>

Kemudian, konsep kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan dalam tindakan pemerintah sangat penting untuk menentukan apakah kesalahan itu menjadi tanggung jawab pribadi atau tanggung jawab jabatan. Konsep kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan pada awalnya berkembang di Negara Prancis, berkaitan dengan penggunaan

---

<sup>72</sup> Yopie Morya I. Pattiro, *Antara Perintah Jabatan dan Kejahatan Jabatan Pegawai Negeri Sipil*, Keni Media, Bandung, 2013, hlm. 23.

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 103-105.

---

wewenang. Penggunaan kewenangan oleh pemerintah menurut konsep hukum Prancis beranjak dari dua prinsip utama yang telah ditetapkan oleh *Conseil d'état* sebagai dasar dalam pelayanan publik (*public service*). Pertama adalah *legalite* dan yang kedua adalah *responsabilite*. *Legalite* (legalitas) berarti bahwa pemerintah harus bertindak sesuai dengan hukum, oleh karenanya keputusan-keputusannya berisiko untuk dibatalkan oleh pengadilan administrasi. *Responsabilite* mengidentifikasi bahwa pemerintah akan bertanggung gugat untuk ganti kerugian bagi warga yang mengalami kerugian oleh keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan pemerintahan.<sup>74</sup>

**b. Kesalahan Pribadi (*Faute Personelle*) dan Kesalahan Jabatan (*Faute de Service*).**

Dalam sistem hukum Prancis, pemerintah bertanggung gugat dalam beberapa situasi, bahkan dalam hal tidak ada kesalahan yang dilakukan namun kerugian menimpa individu dalam pelayanan publik. Tanggung gugat ini terjadi karena adanya prinsip beban publik (*equality before public burdens*) seperti yang diatur di dalam Pasal 13 *Declaration of the Rights of Man of 1789*. Ukuran kesalahan untuk tanggung gugat atas kerugian yang terjadi, terdiri dari *Faute Personelle* (Kesalahan

---

<sup>74</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam Konteks...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good.., Op. Cit.*, hlm. 101-102.

---

pribadi), dan *Faute de Service* (Kesalahan jabatan), sebagai berikut:<sup>75</sup>

1) Kesalahan Pribadi (*Faute Personelle*)

Dikatakan telah terjadi suatu kesalahan pribadi (*fautepersonelle*), jika ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalaiannya. Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara, karena adanya unsur *faute personelle*, pegawai tersebut dapat digugat oleh seseorang yang dirugikan di pengadilan umum (*Ordinary Court*) selaku pribadi dan bertanggung gugat atas kesalahan sendiri.

2) Kesalahan Jabatan (*Faute de service*).

Kesalahan jabatan (*faute de service*) terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan publik. Para pejabat publik melindungi diri dengan alasan adanya prinsip *separation of power* yang melarang pengadilan umum untuk menerima aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang. Bila terdapat pihak yang dirugikan gugatan harus diajukan ke

---

<sup>75</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit*, hlm. 271. Konsep ini dikembangkan oleh *Conseil d'Etat* dan berdasarkan juga dari pertimbangan *Tribunal de Conflicts*, lihat juga Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan...*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 101-102.

---

Peradilan Administrasi. Hukum administrasi Prancis (*Droit Administratif*) di satu sisi mengatur dan memberikan kewenangan pemerintahan, dan di sisi lain mengembangkan prosedur untuk melindungi hak-hak individu dan kebebasan individu terhadap tindakan-tindakan kewenangan publik. *Conseil d'Etat* memberikan karakteristik sebagai benteng kebebasan individu dan juga sebagai penjaga moral pemerintah.<sup>76</sup>

Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara, yang menekankan unsur kesalahan (*faute*) juga terlihat keseimbangan perlindungan tersebut. Apabila terdapat suatu *faute personelle*, maka gugatan tidak dapat diajukan ke pengadilan administrasi. Penyelesaian sengketa diselesaikan dengan berpedoman pada *civil code (droit civil)*. Dalam hal terdapat unsur *faute de service*, maka gugatan diajukan ke Peradilan Administrasi dengan berpegang pada prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang disebut *Les Principes Generaux Du Droit*, yang meliputi; *Violation de la loi, Incompetence, Vice de forme, L 'inexistence, Detournement de pouvoir*. Pelanggaran atas kelima prinsip tersebut dikategorikan bertentangan dengan prinsip *legalite* (keabsahan).<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam Konteks...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good...*, *Op. Cit.*, hlm. 90-91.

<sup>77</sup> *Ibid.*

---

Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula dengan apakah kesalahan yang dilakukan itu ringan (*faute legeres/simple fault*) atau kesalahan berat (*fault lorde/gross fault*). Berat atau ringannya kesalahan yang dilakukan, tentu saja ada perbedaan dalam beban tanggung jawab yang harus ditanggung oleh pelaku.<sup>78</sup>

**c. Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan**

Pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan bersandar pada asas legalitas. Karena pada setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggungjawaban, sesuai dengan prinsip "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility*, (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).<sup>79</sup>

Tanggung jawab pejabat dalam melaksanakan fungsinya dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.<sup>80</sup>

1) Tanggung Jawab Pribadi

Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*.

---

<sup>78</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 339.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Philipus M. Hadjon, *Kisi-kisi Hukum Administrasi.....*, dalam Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak.....*, *Op. Cit.*, hlm.16.

---

Penggunaan wewenang yang dimaksud disini meliputi tindakan pemerintahan menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan tindakan dalam menetapkan suatu kebijakan atau diskresi. Berkaitan dengan tanggungjawab pribadi tidak dikenal asas "*Superior Respondeat*" (atasan bertanggungjawab atas perbuatan bawahan). Dengan demikian di samping norma norma pemerintahan yang baik sebagai parameter fungsi pemerintahan juga terdapat norma-norma perilaku aparat.<sup>81</sup>

2) Tanggung Jawab Jabatan.

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan.<sup>82</sup> Pendekatan kekuasaan berkaitan dengan wewenang yang diberikan menurut undang-undang berdasarkan asas legalitas atau asas *rechtmatigheid*. Asas Legalitas dibedakan menjadi Asas legalitas Formal, dan Asas Legalitas Substansial. Legalitas formal berkaitan dengan wewenang, prosedur, sedangkan legalitas substansial berkaitan dengan tujuan.<sup>83</sup> Setiap

---

<sup>81</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam Konteks...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good...*, *Op. Cit.*, hlm. 94.

<sup>82</sup> Philipus M. Hadjon, *Kisi-kisi Hukum Administrasi.....*, dalam Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak....*, *Op. Cit.*, hlm.16.

<sup>83</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam Konteks...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good...*, *Op. Cit.*, hlm. 94-95.

---

---

tindakan pemerintahan mensyaratkan keabsahan atau legalitas wewenang, prosedur dan substansi, sesuai dengan asas "*rechtmatigheid van bestuur*". Legalitas substansial yang bertumpu pada asas tujuan dalam literatur Belanda dikenal sebagai "*specialiteit beginsel*". Secara substansial "*specialiteit beginsel*" mengandung makna bahwa setiap kewenangan mengandung tujuan tertentu. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi juga sudah lama dikenal asas "*zuiverheid van oogmerk*" (ketajaman arah dan tujuan). Melanggar asas tujuan, dapat melahirkan suatu tindakan "*detournement de pouvoir*". Dalam hal tidak terpenuhi legalitas tersebut menyebabkan cacat dalam tindakan pemerintahan.<sup>84</sup>

Pembedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekwensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat Tata Usaha Negara (TUN). Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitan dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubungan dengan adanya maladministrasi. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat

---

<sup>84</sup> *Ibid.*

---

unsur maladministrasi. Tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan.<sup>85</sup>

Dengan demikian, maladministrasi menjadi penentu dalam konsepsi pemisahan tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi pejabat, khususnya dalam hal tanggung jawab pidana korupsi. Maladministrasi dikonstruksikan sebagai hasil akhir atas adanya penyalahgunaan wewenang, (*abuse of power, detournement de pouvoir*), dan sewenang-wenang (*willikeur*).<sup>86</sup>

Dalam ketentuan hukum kita seyogyanya ada peraturan agar setiap pejabat pemerintah wajib bertanggung jawab dan terikat atas keputusan yang ditetapkan dan tindakan yang dilakukan selama dan setelah masa jabatannya sesuai dengan peraturan perundangan pada saat ditetapkannya keputusan Pemerintahan tersebut. Adapun batasan tindakan maladministrasi adalah perilaku menyimpang dalam penggunaan wewenang, seperti sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Philipus M. Hadjon, *Kisi-kisi Hukum Administrasi.....*, dalam Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak...., Op. Cit.*, hlm.17.

<sup>86</sup>Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 127-128.

<sup>87</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Maladministrasi dalam Konteks...*, dalam Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good..., Op. Cit.*, hlm. 96.

---

### III

## TEORI PENGISIAN

# JABATAN KEPALA DAERAH

Dilihat dari cara atau metode yang dipakai, sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni; (1) sistem pemilihan secara tak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta pemilihan perwakilan, dan (2) pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih kepala daerah (*direct popular vote*). Perbedaan substansial dari kedua metode tersebut terletak pada bagaimana kedaulatan rakyat diletakkan dalam kerangka sistem.

Dalam metode tak langsung, kedaulatan rakyat diserahkan/-dititipkan pada elit politik, baik pemerintah/pejabat pusat atau anggota dewan. Konsekuensinya, pertanggungjawaban dan bahkan pemberhentian kepala daerah juga bersifat tak langsung. Oleh sebab itu, elit politik yang dalam ketentuan perundang-undangan diberikan kewenangan memilih kepala daerah berkewajiban mempertanggung-jawabkan pilihannya kepada rakyat sehingga mereka harus dipilih dengan sistem kompetitif, selektif dan akuntabel. Bekerjanya mekanisme *check and balances* sepenuhnya mengandalkan pada elit politik dan rakyat tidak terlibat secara langsung.

Sedangkan dalam metode langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi, yang menimbulkan kesan lebih demokratis. Hasil pemilihan menjadi konsekuensi

---

keputusan rakyat sendiri, termasuk jika di kemudian hari kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh sebab itu, kualitas pemilih di dalamnya mengandung rasionalitas dan kritisisme pilihan dalam menyeleksi calon-calon yang ada. Pertanggungjawaban kepala daerah dilakukan kepada rakyat melalui mekanisme politik sehingga mekanisme *check and balances* menuntut keterlibatan masyarakat.

Joko J. Prihatmoko, membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni; (1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah/pejabat pusat, (2) sistem pemilihan perwakilan dewan/-council dan (3) sistem pemilihan langsung oleh rakyat.<sup>88</sup>

Sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pemerintah/pejabat pusat paling kurang legitimasinya, sehingga tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan sistem nilai dan norma demokrasi. Dalam sistem ini, rakyat hanya menjadi objek politik. Karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Sebaliknya, kewenangan pejabat/elit pusat untuk mengatur dan mengendalikan kepala daerah sangat tinggi. Pada umumnya, sistem ini diterapkan di negara-negara kesatuan (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarkhi, emirat atau otoritarianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis.<sup>89</sup>

Sistem pemilihan perwakilan Dewan/Council digunakan pada hampir dua pertiga negara-negara di dunia yang menganut sistem kesatuan. Partisipasi rakyat dalam sistem ini tidak sempurna karena rakyat diwakili anggota dewan. Legitimasi kepala daerah terasa amat kurang jika sistem rekrutmen anggota dewan tidak kompetitif dan akuntabel, serta mekanisme

---

<sup>88</sup> Joko J. Prihatmoko, *Op-cit* Hlm. 101-104.

<sup>89</sup> *Idem.*

---

pertanggungjawabannya bersifat tertutup dan manipulatif. Hasrat pusat untuk melakukan kontrol masih sangat besar sehingga sistem ini banyak mendapat kritikan. Optimalisasi dan efektifitas sistem pemilihan perwakilan sangat tergantung pada kualitas dewan di daerah (DPRD) dalam mempertanggungjawabkan preferensi atau pilihannya pada rakyat dan usaha memaksimalkan fungsi kepala daerah.<sup>90</sup>

Dalam konteks itu, sesungguhnya berbagai teori yang ada dalam prakteknya adalah sebagai cara untuk mencapai tujuan otonomi daerah dengan ditopang dengan pemerintahan yang efektif (*effective governance*) pasca pilkada langsung. Bagan di bawah ini menyerderhanakan pemikiran dimaksud.

### **Kerangka Pikir Penyelenggaraan Pemilukada**

---

<sup>90</sup> Variasi sistem ini digunakan cukup beragam akan tetapi lazimnya menggunakan sistem mayoritas mutlak atau mayoritas absolut (*absolute majority*) atau mayoritas sederhana (*simple majority*). Dalam mayoritas absolut, kepala daerah diduduki calon yang memperoleh suara lebih dari separuh jumlah pemilih (> 50 persen) dengan konsekuensi pemilihan dilakukan dua putaran (*run off*), sedangkan dalam mayoritas sederhana, calon yang memperoleh suara terbanyaklah yang berhak ditetapkan sebagai kepala daerah.

---

Melalui skema di atas terlihat bahwa desain awal sistem pilkada langsung adalah melibatkan rakyat daerah dalam proses pemilihan kepala daerah melalui sebuah proses elektoral yang *fair* dan terbuka. Pelibatan rakyat daerah secara langsung ini sejalan dengan konsep pentingnya pelibatan masyarakat dalam usaha penguatan demokrasi di tingkat lokal serta untuk mewujudkan prinsip utama pelaksanaan demokrasi lokal, yaitu rakyat di daerahlah yang paling memahami jenis pemimpin seperti apa yang paling sesuai dengan karakter dan kebutuhan di daerahnya.

Partisipasi masyarakat daerah ini diwujudkan dalam sebuah desain saluran sirkulasi kekuasaan yang sejalan dengan nilai-nilai demokrasi, yaitu sebuah desain proses elektoral yang berkualitas dan efisien. Secara teoritik, proses elektoral dapat diartikan sebagai keseluruhan tahapan yang harus dilewati atau dilaksanakan dalam sebuah pemilihan. Proses elektoral secara sederhana dapat dibedakan meliputi pencalonan, penyelenggaraan, dan pengawasan. Setiap unsur dalam proses elektoral tersebut memiliki fungsi krusial yang akan menentukan keberhasilannya secara keseluruhan sebagai sebuah proses elektoral yang berkualitas.

Sehingga secara garis besar skema di atas dapat dibaca bahwa dengan didasari tujuan utama untuk mewujudkan penguatan demokrasi di tingkat lokal, dilaksanakanlah sebuah proses pilkada dalam bentuk pilkada langsung yang melibatkan rakyat daerah yang dipandang menjadi pihak yang paling memahami karakter dan kebutuhan di daerahnya melalui sebuah elektoral proses yang demokratis dan efisien. Keterlibatan rakyat daerah dalam pilkada langsung yang demokratis ini, secara ideal akan memunculkan kepala daerah berkualitas hasil pilihan rakyatnya sendiri yang legitimate dan akuntabel yang akan menjadi batu pijakan awal bagi terciptanya *effective government*.

---

Kedudukan kepala di bidang pemerintahan mempunyai peranan yang sangat penting. Dalam ilmu pemerintahan, menurut Taliziduhu Ndraha <sup>91</sup> konsep tentang kepala sesungguhnya merupakan suatu konsep dasar. Kepala dipandang sebagai bagian organ yang berfungsi menggerakkan, mengendalikan, dan sebagainya. Tanpa kepala, organisasi yang bersangkutan tidak bisa hidup secara efektif dan efisien.

Selanjutnya, mengenal konsep “kepala” dan Pemimpin menurut Ateng Syafrudin<sup>92</sup> memang mengandung ciri dan sifat tertentu; dalam konsep kepala terkesan serba formal. Orang untuk menjadi kepala dari suatu satuan kerja tidak selalu dimintakan dukungan atau persetujuan mereka yang dikepalai. Pemimpin mengandung pengertian dan ciri serta sifat yang lain dalam proses terjadinya. Lebih jauh Ateng Syafrudin berpendapat bahwa dalam pengertian pemimpin tergambar dalam benak kita perlunya dukungan para pengikut yang akan dipimpinya. Pamudji menganggap, perbedaan-perbedaan antara kepala dan pemimpin dalam prakteknya, senantiasa tidak kelihatan dengan Jelas. <sup>93</sup>

Ateng Syafrudin menyatakan dalam diri Kepala Daerah, terdapat dua fungsi yaitu; fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya Pemerintahan Daerah, dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintah umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Lebih jauh Ateng Syafrudin menyatakan; <sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1988. Hlm. 61.

<sup>92</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, 1985, Hlm 35.

<sup>93</sup> Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, Hlm. 62.

<sup>94</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut, Op-cit* Hlm 36.

---

---

“Sebagai Kepala wilayah ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh pemerintah. Sebagai Kepala Daerah Otonom ia harus mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. jadi, faktor kemampuan (*capability*) dan faktor dukungan rakyat (*acceptability*) harus terpadu dalam figur Kepala Daerah, karena dalam konfigurasi kontinuitas pembangunan ia memegang peranan yang menentukan.”<sup>95</sup>

Solly Lubis memandang, bahwa kepemimpinan yang bersifat resmi yaitu kepemimpinan yang tersimpul di dalam jabatan, yang dalam prakteknya selalu didasari dengan peraturan-peraturan resmi, baik mengenai status ataupun fungsinya. Dengan kata lain, kedudukannya lebih banyak tergantung pada pengangkatannya atau oleh penguasa atau pemerintah secara resmi melalui suatu tata cara atau prosedur.<sup>96</sup>

Hans Kelsen menjelaskan;<sup>97</sup>

“...that all power should be exercised by one collegiate organ the members of which are elected by the people and which should be legally responsible to the people.”

Sistem pemilihan langsung oleh rakyat paling populer diterapkan di negara-negara yang menganut sistem federal atau federasi, seperti Amerika Serikat, Jerman, Australia dan Kanada. Sistem federal, yang dianut sepertiga negara-negara di dunia, diandaikan sebagai paling demokratis dan bahkan disebut

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> Solly Lubis, *Serba Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989. Hlm. 147

<sup>97</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell, 1973, Hlm. 282.

---

sebagai “induk demokrasi”. Rakyat memilih langsung kepala daerah sehingga legitimasi terhadap proses dan hasil pemilihan sangat besar. Kepala Daerah memiliki otoritas besar atas kekuasaannya. Gubernur negara bagian bukanlah atasan langsung dari walikota-walikota di City, Country, Township atau sejenisnya.

Pada saat bersamaan, kontrol rakyat dan dewan (DPRD) atas Walikota/Bupati atau Gubernur juga efektif sehingga mekanisme *check and balances* berjalan dengan optimal. Faktor penting yang menentukan efektifitas pengawasan dewan terhadap kepala daerah adalah kualitas anggota dewan yang rata-rata sangat memadai karena mereka lolos melalui seleksi ketat dengan sistem pemilihan yang menjamin keterwakilan (*representativeness*) dan akuntabilitas tinggi terhadap konstituen. Sebagaimana dalam sistem pemilihan perwakilan, jenis sistem ini biasa memakai sistem mayoritas mutlak (*absolute majority*) atau mayoritas sederhana (*simple majority*) untuk menetapkan pemenang kompetisi.

Pilihan terhadap mekanisme atau sistem yang digunakan dalam proses pengisian jabatan kepala daerah dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni (1) bentuk pemerintahan negara dan (2) sistem demokrasi pemerintahan.<sup>98</sup>

#### **a. Bentuk pemerintahan negara.**

Kepala daerah selalu harus dipilih oleh rakyat dalam sistem federasi murni karena sumber kekuasaan (*the original power*) terletak di daerah. Di negara-negara kesatuan (Unitaris/Unitarian), pengisian jabatan kepala daerah umumnya menggunakan sistem pengangkatan dan/atau penunjukan atau pemilihan oleh dewan (perwakilan) karena *the original power* berada di pusat.

---

<sup>98</sup> *Idem.*

---

Pembilahan semacam ini terjadi di negara-negara demokrasi modern (*established*). Adapun di negara-negara demokrasi baru, seperti Indonesia, seringkali muncul hambatan-hambatan dengan pembilahan tersebut sehingga acapkali dilakukan eksperimen-eksperimen demokrasi dengan rangkaian kebijakan *trial and error*. Akibat lebih lanjut, mekanisme *check and balances* lebih disebabkan oleh lemahnya daya tawar infrastruktur politik, seperti kualitas dewan/council yang lemah, pemilih yang tidak rasional dan kritis, partisipasi politik yang rendah, kualitas parpol yang buruk dan seterusnya.

**b. Sistem demokrasi pemerintahan.**

Dalam sistem presidensial, eksekutif dan legislatif dipilih secara terpisah sebagai perwujudan legitimasi ganda (*double legitimacy*) kekuasaan. Dengan pemilihan terpisah serta merta kedua lembaga tersebut memiliki legitimasi yang tidak dapat diotak-atik dan diintervensi. Dalam bahasa populer, eksekutif tidak dapat membubarkan legislatif, dan legislatif tidak dapat menjatuhkan kepala eksekutif. Metode tersebut tidak berlaku dalam sistem parlementer. Dalam sistem parlementer, yang dipilih langsung oleh rakyat hanyalah anggota legislatif. Sedangkan kepala eksekutif dipilih oleh legislatif. Sehingga sewaktu-waktu mandat bisa dicabut apabila kebijakan-kebijakan eksekutif tidak sejalan dengan aspirasi atau bahkan kepentingan legislatif.

Dalam sistem pengisian jabatan kepala daerah, sering dijumpai terminologi, pencalonan dan pemilihan. Secara harfiah, kata pencalonan berasal dari kata calon yang berarti (yang akan menjadi) orang yang akan dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau jabatan tertentu, orang-orang akan diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat. at menjadi sesuatu. Sedangkan pencalonan berarti, proses,

---

perbuatan, cara mencalonkan, menjadikan calon atau mencadangkan orang sebagai calon.<sup>99</sup>

Sedangkan makna dari kata memilih, yang berasal dari kata pilih, memilih berarti menentukan mana yang disukai atau mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk orang dengan memberikan suaranya. Sedangkan kata pemilihan berarti proses, cara, perbuatan memilih.<sup>100</sup> Secara ringkas dapat dikatakan bahwa pemilihan mengandung arti adanya beberapa kemungkinan untuk ditetapkan.

Pemilihan dalam arti seleksi berlangsung untuk pejabat manapun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk diproses selanjutnya sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan itu berlangsung dengan beraneka ragam cara, sehingga hasil akhir pemilihan itupun beraneka ragam pula kualitasnya. Ada pemilihan yang sangat pendek dan bahkan bersifat serta merta tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan. Ada proses pemilihan yang panjang dan berbelit-belit.

Menentukan pemimpin secara langsung oleh rakyat adalah model demokrasi yang sejak zaman Yunani telah ada. Dalam konsep negara "City State" yang di zaman Yunani-Romawi disebut "Polis". Seorang pemimpin ditentukan secara langsung oleh rakyat. Memang model demokrasi langsung (*direct-democracy*) ini dilakukan dimasa lampau paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor yang antara lain terdiri dari :

1. Jumlah Penduduk yang masih sedikit.
2. Daerah kekuasaan yang masih kecil.

---

<sup>99</sup> Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, Hlm. 180.

<sup>100</sup> Ibid, Hlm, 753.

---

Kesadaran berdemokrasi yang mulai tumbuh dan berkembang di masyarakat, khususnya negara-negara yang telah merdeka, sekurang-kurangnya setelah memasuki abad ke-19, pemilihan seorang kepala negara pada umumnya dilakukan melalui proses “indirect-democracy”. Demikian pula, penentuan gubernur atau kepala daerah lainnya ditentukan melalui lembaga legislatifnya. Hal ini wajar saja karena anggota legislatif dipandang sebagai representasi rakyat atau bahkan sebagai penjelmaan rakyat sesuai dengan amanat konstitusi yang menyertai era pemerintahan yang sedang berjalan. Namun, dalam pelaksanaannya pemerintah, kepala negara, dan atau kepala daerah melalui legislatif dapat menciptakan esensi demokrasi menjadi bias karena bisa saja partai politik yang menang dalam pemilihan umum, tetapi kalah ketika menentukan penentuan presiden atau kepala daerah.

Pengisian jabatan-jabatan atau pemegang jabatan itu pada umumnya dapat dilakukan dengan:<sup>101</sup>

- a. mengkaitkan pengisian jabatan itu pada suatu jabatan lain;
- b. pengangkatan;
- c. pemilihan;
- d. penggantian menurut keturunan.

Cara pengisian jabatan yang tersebut terakhir ini tidak dipakai lagi untuk mengisi jabatan kepala daerah atau wilayah. Nilai suatu pemerintahan untuk bagian terbesar bergantung pada harga orang-orang yang duduk di dalamnya itu sebabnya cara-cara orang-orang *pangreh* itu dipilih merupakan salah satu sendi pokok dari pada pemerintahan. Nampak jelas di sini, adanya hubungan langsung antara kekuasaan para pangreh dan kemerdekaan mereka yang diperintah. Banyak cara untuk

---

<sup>101</sup> Irwan Soejito, *Hubungan Pusat dan pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, Hlm. 133.

---

menunjuk orang-orang *pangreh* suatu negara. Cara-cara itu dapat digolongkan dalam dua kategori. yaitu: Pertama, yang menyerahkan pemilihan orang-orang pangreh kepada orang-orang yang di *reh*, biasanya dinamakan cara demokratis. Kedua, yang sebaliknya hendak menjauhkan orang-orang yang di *reh* dari hal pemilihan orang-orang *pangreh* dinamakan cara otokratis.<sup>102</sup>

Data itu mengindikasikan bahwa pengisian kepala daerah dengan sistem penunjukan/pengangkatan dan sistem perwakilan semu mengandung kelemahan, yang dalam konteks demokrasi termasuk kategori substansial, yakni:

- (1) Tiadanya mekanisme pemilihan yang teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil;
- (2) Sempitnya rotasi kekuasaan sehingga kepala daerah dipegang terus-menerus oleh seseorang atau keluarganya atau dari partai tertentu;
- (3) Tiadanya rekrutmen secara terbuka yang menutup ruang kompetisi sehingga tak semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama; dan
- (4) Lemahnya akuntabilitas publik sehingga apa yang dilakukan sebagai pribadi dan pejabat publik tidak jelas.

Pilkada langsung merupakan mekanisme rekrutmen kepala daerah yang terbingkai dalam suatu sistem. Sejatinya secara prosedural, pilkada langsung telah mengakomodasi sistem seleksi terpadu, yakni serangkaian seleksi yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang

---

<sup>102</sup> Maurice Duverger, *Teori Dan praktek Tatanegara*, Kebangsaan, Pustaka Rakyat, Jakarta, 1951, Hlm. 6.

---

berkualitas, mulai dari seleksi sistem kenegaraan, partai politik, administratif, hukum administratis sampai seleksi politis.

*Pertama*, seleksi sistem kenegaraan. Seleksi ini untuk mengukur derajat pemahaman dan penghayatan ideologi bangsa dan sistem pemerintahan. Ini syarat maha penting karena sebagai pimpinan di wilayah NKRI, kepala daerah harus bersikap dan bertindak sesuai ideologi bangsa yang merangkum berbagai ideologi. Fungsi seleksi ini untuk mencegah benih-benih konflik, separatisme atau subversi.

*Kedua*, seleksi partai, yakni seleksi yang dilakukan partai untuk menjadikan kader terbaik sebagai calon kepala daerah. Seleksi ini didasarkan pada kepentingan internal dan eksternal partai. Kepentingan internal terkait pengembangan sistem karier dan kaderisasi, dengan parameter kapasitas, loyalitas, dedikasi, dan prestasi di partai. Kepentingan eksternal terkait seberapa besar mendatangkan dukungan pemilih, dengan parameter moralitas, aksesibilitas, popularitas dan profesionalisme.

*Ketiga*, seleksi administratif, yakni seleksi oleh KPUD dengan cara memverifikasi persyaratan calon. Persyaratan calon dirumuskan dengan menggunakan standar minimal. Pendekatan yang digunakan adalah legal formal sehingga kinerja KPUD tergantung pada profesionalisme dan konsistensi lembaga lain, seperti rumah sakit (syarat kesehatan), sekolah (keabsahan ijazah), kepolisian (SKCK), kehakiman (bebas hukuman), dan sebagainya. Seleksi ini dilengkapi dengan fungsi pengawasan penegakan atau seleksi hukum administrasi yang dilakukan oleh Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada.

*Keempat*, seleksi politis, yakni seleksi atau penilaian yang dilakukan oleh rakyat terhadap calon. Secara normatif pertimbangan rakyat untuk memilih calon adalah moralitas, aksesibilitas, popularitas, kapasitas dan profesionalisme. Bahwa dalam kenyataan dukungan rakyat tergantung pada kemampuan

---

calon memberikan uang (*money politics*) merupakan kecelakaan demokrasi yang layak dikoreksi.

Secara prosedural, kepala daerah terpilih berarti berhasil melalui seluruh tahapan seleksi. Namun karena rekrutmen politik tidak berdasarkan sistem merit dengan kriteria objektif sebagaimana berlaku di dunia profesional, tidak sertamerta kepala daerah terpilih memiliki kualitas persyaratan yang serba unggul. Inilah konsekuensi rekrutmen politik yang ukuran-ukurannya relatif. Di dalam relativitas tersebut terkandung kepentingan, subjektivisme, keterbatasan informasi, pencitraan, dan lain-lain.

Pilihan terhadap sistem Pilkada terfokus pada dua isu utama, yakni "legitimasi" dan "pembiayaan" yang selalu merupakan "*trade off*". Pilkada tak langsung (pengangkatan, pemilihan perwakilan semu, dan pemilihan perwakilan oleh DPRD) akan menghasilkan kepala daerah yang kurang legitimate namun efisiensi biayanya tinggi. Sebaliknya, Pilkada oleh rakyat akan melahirkan kepala daerah yang legitimasinya besar tetapi efisiensi pembiayaannya rendah.

Pilkada memiliki beberapa variasi model. Pertama, *two round system* seperti dalam pemilihan presiden 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan jika sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Kedua, model *approval*, yakni yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilihan ganda) calon kepala daerah. Ketiga, model *first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah betapapun suara yang dipilih sangat minimal.

Pilihan model pilkada langsung tersebut juga memunculkan persoalan antara "legitimasi" dan "efisiensi" yang selalu merupakan "*trade off*". Artinya, model yang memiliki legitimasi tinggi akan beresiko sangat tidak efisien. Begitu

---

sebaliknya, kalau semata-mata mengandalkan efisiensi akan melahirkan pemilihan yang legitimasinya sangat rendah.

Model *two round system* memang akan menghasilkan legitimasi kepala daerah yang maksimal akan tetapi memerlukan biaya dan waktu. Model *first past the post* memiliki legitimasi sangat rendah tapi sangat efisien. Bisa jadi kepala daerah yang menang hanya memperoleh suara kemenangan tipis. Model *approval* sebenarnya menjadi penengah dari kedua sistem di atas. Model ini tidak rumit dan dilakukan hanya satu kali putaran.



# IV

## PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DI NEGARA BELANDA DAN INGGRIS

### A. Kerajaan Belanda

#### 1. Model Pemerintahan Daerah Belanda

Negara Belanda<sup>103</sup> merupakan kerajaan yang berbentuk kesatuan yang desentralistik (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*) dengan sebutan *Netherlands*, dan yang mempunyai 11 (sebelas) Propinsi (*Provincie*) serta dibagi lagi dalam wilayah yang lebih kecil, yaitu wilayah-wilayah pemerintahan Kotapraja (*Gemeente*).<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Kerajaan Belanda terletak di Eropa Barat, muara dari tiga sungai terbesar di Eropa, yaitu Sungai Rhine, Meuse dan Schelde. Luas Wilayah 1.526 Km<sup>2</sup> (terbagi atas 12 propinsi dan 458 kota). Kepala Negara Ratu Beatrix Wilhelmina Armgard dinobatkan menjadi kepala negara pada tanggal 30 April 1980 (lahir tanggal 31 Januari 1938). Kepala Pemerintahan Perdana Menteri Jan Peter Balkenende (terpilih sejak 27 Mei 2003). Penduduk 16.377.649 jiwa (Agustus 2007), laju pertumbuhan 5,4 % (2006). Bahasa yang digunakan Bahasa Belanda dan Inggris. Sumber (diolah) <http://www.wikipedia.org/Belanda>. Diakses tanggal 2 Januari 2019.

<sup>104</sup> Negara Belanda berdiri pada tanggal 21 November 1813, tetapi Konstitusi/UUD nya baru disusun tanggal 13 Februari 1814 dan diumumkan (dijadikan UUD) tanggal 29 Maret 1814. (terpetik dari Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-undang Dasar (UUD) 1945; Pencarian Isi dan Bentuk*. Disertasi pada program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2006, Hlm. 112).

---

Terbentuknya negara Belanda berawal pada tahun 1579, di mana Belanda bagian utara bergabung dalam *Unie van Utrecht* menghadapi ancaman Spanyol. Penggabungan ini bersifat perjanjian kemiliteran, tetapi juga dianggap bahwa perjanjian tersebut sebagai *grondwet* dari *Republiek der Verenigde Nederlanden*.<sup>105</sup> Negara dengan bentuk Republik ini berlangsung sampai 1795, merupakan suatu perserikatan antar tujuh provinsi berdaulat<sup>106</sup>.

T. Koopmans sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan menyatakan bahwa setelah bebas dari kekuasaan Prancis (1814), ditetapkan UUD baru (UUD 1814). Sejak saat itu, Belanda mantap sebagai sebuah negara kesatuan yang desentralistik. Propinsi dipulihkan (baik nama maupun batas-batasnya). Kesatuan yang lebih rendah (*steden, heerlijkheden, districten, dorpen*) memperoleh pemerintahan sendiri (*eigen bestuursvervoanwooderlijkheid*). Hanya badan peradilan yang tetap sentralistik.<sup>107</sup>

Jauh sebelum negara kesatuan terbentuk, di daerah-daerah yang kemudian menjadi wilayah Belanda (sekarang) telah terdapat berbagai satuan pemerintahan yang tegak sendiri. Pada masa *Republiek der Verenigde Nederlanden*, Provinsi-provinsi (7 buah) tetap merdeka. Pemerintah konfederasi yang berada di

---

<sup>105</sup> Struktur pemerintahan Belanda mengalami perubahan yang mendasar ketika ditetapkan *Grondwet* 1848 sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa dengan *Grondwet* 1848 pemerintahan provinsi dan kotapraja yang semula membentuk semacam konfederasi akan akan diatur secara seragam (*uniform*) dengan UU. Dan kemudian *Grondwet* 1848 secara berturut-turut dilakukan perubahan dan penyempurnaan pada tahun 1884, 1887, 1917, tahun 1922, tahun 1938, tahun 1946, tahun 1948, tahun 1953, tahun 1956, tahun 1963 dan tahun 1972, dan perubahan terakhir pada tahun 1983.

<sup>106</sup> L. Prekken en C.A.J.M. Kortmann, et. al terpetik dalam Husni, , *Eksistensi Otonomi Khusus Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi UNPAD, 2004, Hlm. 154.

<sup>107</sup> *Idem*.

---

tangan *Staten Generaal* hanya bertanggung jawab atas hubungan luar negeri, pertahanan dan masalah-masalah tanah jajahan.<sup>108</sup>

Propinsi-propinsi yang tetap merdeka itu masing-masing mempunyai hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan (hukum administrasinya) sendiri.<sup>109</sup> Di dalam wilayah propinsi-propinsi terdapat pula *rechtskringen* sebagai kesatuan yang lebih kecil baik berupa *personele rechtskringen* maupun *territoriale rechtskringen*. Masing-masing kesatuan ini mempunyai hukumnya sendiri beserta alat kelengkapan (pemerintahan) yang membuat dan mempertahankan hukum untuk mereka.<sup>110</sup>

Menurut Pasal 125 *provincie* dan *gameente* masing-masing diketuai oleh *provinciale staten* (DPRD *Provincie*) dan *Gemeenteraad* (DPRD *Gemeente*). Keanggotaan lembaga-lembaga tersebut terbuka untuk umum, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Keanggota lembaga-lembaga tersebut didasarkan atas pemilihan secara langsung untuk masa jabatan 4 (empat) tahun. Pasal 125 UUD Belanda berbunyi sebagai berikut;

### Artikel 125

1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.
2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

---

<sup>108</sup> N.C. Duchateau-K.J. Lok, *De Gemeente Verkend, een bestuurlijk juridische orientatie* Dalam Bagir Manan, *Hubungan...*, Op. Cit., Hlm. 81.

<sup>109</sup> *Idem*.

<sup>110</sup> *Idem*.

- 
3. De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.

Administrasi tingkat propinsi di Belanda terdiri dari *provinciale staten*, *gedeputeerde state*, dan *commissaris van de Koning*. *Provinciale staten* menurut konstitusi Belanda merupakan perwakilan rakyat propinsi, tetapi sekaligus juga merupakan Kepala Propinsi. Eksekutif dipegang oleh *gedeputeerde staten* (*provincial executive*). Tugas utama Provinciale staten adalah mengawasi dan mengesahkan peraturan yang rancangannya biasanya selalu dibuat oleh *gedeputeerde staten*. *Provinciale staten* memiliki kedudukan yang lebih tinggi, meskipun akhir-akhir ini juga terjadi dualisme.

*Provinciale staten* dipilih langsung oleh warga negara penduduk propinsi setempat. Anggotanya bervariasi antara 39 sampai 83 orang tergantung jumlah penduduknya dengan menggunakan sistem proporsional. *Provinciale staten* juga berfungsi sebagai *electoral college* untuk memilih anggota *First Chamber*.

Dalam organisasi *provincie* terdapat pula eksekutif *provincie* (*Gedeputeerdestaten*) yang terdiri atas *Commissaris van de Koning* (Gubernur) dan *Gedeputeerden* (*Deputy*), sedangkan dalam organisasi *Gemeente* terdapat eksekutif *Gemeente* yang terdiri atas *Burgemester* (Walikota) dan *College van burgesser en wethouder* (*Deputy*). Kedua *Deputy* masing-masing diangkat dari kalangan anggota DPRD *provincie* dan DPRD *Gemeente* Gubernur dan Walikota diangkat dengan keputusan Raja untuk masa jabatan 6 tahun.

*Commissaris van de Koning* adalah kepala eksekutif (Gubernur) dari *Provinciale Staten*. Lembaga ini dalam struktur pemerintahan provinsi mempunyai 2 peran atau fungsi sebagai alat Pemerintah Provinsi dan sebagai alat Pemerintah Pusat.

---

(*bestuursorgaan van de provinciale en rijksorgaan*)<sup>111</sup>. Memperhatikan fungsi atau peran tersebut, maka terdapat persamaan antara *Commissaris van de Koning* dengan *Bugemeester*. *Bugemeester* di samping sebagai organ Pemerintah Provinsi, juga sebagai organ Pemerintah Pusat. Persamaan lainnya, kedua lembaga tersebut dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang lebih menonjol peranannya sebagai alat kelengkapan pemerintah provinsi daripada sebagai alat Pemerintah Pusat.<sup>112</sup>

Namun demikian antara *Commissaris van de Koning* dengan *Bugemeester* terdapat perbedaan, yakni dalam hal masa jabatan. *Commissaris van de Koning* dapat diberhentikan untuk sementara oleh Kerajaan (Mahkota) dan tidak mempunyai masa jabatan yang tertentu<sup>113</sup>. *Commissaris van de Koning* mempunyai tugas dan wewenang *pertama* sebagai Ketua *Provinciale Staten*. Dalam kedudukannya sebagai Ketua, ia tidak merangkap jabatan sebagai anggota *Provinciale Staten*, dan *kedua* sebagai Ketua sekaligus anggota *Gedepuiterde Staten*.<sup>114</sup> *Commissaris van de Koning* dalam sistem pemerintahan provinsi mempunyai wewenang sebagai pemegang pengawasan tertinggi atas administrasi provinsi dan dinas-dinas provinsi lainnya dan perusahaan-perusahaan provinsi, serta merupakan lembaga yang mewakili provinsi di dalam atau di luar pengadilan. Sebagai unsur Pemerintah Pusat *Commissaris van de Koning* menjalankan tugas dan wewenang, sebagai berikut;<sup>115</sup>

1. Memelihara ketertiban umum apabila diminta *Bugemeester* dan lebih bersifat koordinasi;

---

<sup>111</sup> Renes Dalam Bagir Manan, *Op. Cit.*, Hlm. 100.

<sup>112</sup> *Ibid.*, Hlm. 101.

<sup>113</sup> *Idem.*

<sup>114</sup> *Idem.*

<sup>115</sup> *Idem.*

- 
2. Mengusulkan calon-calon Bugemeester dan memberikan pendapat dalam hal pengangkatan kembali Bugemeester;
  3. Melakukan kunjungan-kunjungan kepada Gemeente; dan
  4. Memajukan kerjasama antara pegawai atau pejabat kerajaan di dalam lingkungan wilayah provinsi.

Propinsi merupakan susunan daerah pertama yang berdekatan langsung di bawah pemerintahan pusat dan sebagai susunan pemerintahan yang berada ditengah antara Pemerintahan Pusat (Kerajaan) dan *Gemeente* menjalankan peran antara satuan pemerintahan tertinggi (Kerajaan) dan satuan pemerintah terendah yaitu *Gemeente*. Peranan pemerintahan Propinsi sebagai *intermediair* membawa dampak peranan fungsi pemerintahannya tidak begitu menonjol dibandingkan dengan *Gemeente*, tetapi tidak berarti kurang atau tidak penting. Berbagai faktor telah mendorong perkembangan atau penambahan tugas dan kewenangan Propinsi dari waktu ke waktu dan tidak tertutup kemungkinan akan berkembang terus.<sup>116</sup>

*Gemeente* sebagai satuan pemerintahan bukan hanya terdiri dari kota (*stad, town*), tetapi meliputi juga wilayah di sekitarnya. *Gemeente* sebagai pemerintahan kota ada yang besar dan ada yang kecil. *Gemeente* kecil mungkin mempunyai penduduk juga lebih sedikit dari pada desa di Indonesia. Baik yang besar maupun yang kecil, diatur dan dilaksanakan menurut UU *Gemeente*. Keseragaman (*uniformitas*) semacam ini, dirasakan sebagai persoalan, terutama bagi kota-kota besar (seperti Den Haag, Amsterdam, Utrecht dan Rotterdam).<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> *Idem*.

<sup>117</sup> Tonnaer, *Inleiding tot het recht van de largers gemeenschappen* Dalam Husni Jalil, *Op.Cit.*, Hlm.168.

---

Pemerintahan *Gemeente* semakin lebih berperan terutama dalam pelayanan publik kepada masyarakat, hal dapat dilihat dari tingkat perkembangan dan upaya mewujudkan prinsip-prinsip negara kesejahteraan bagi rakyat banyak. Jadi, kalau dilihat dari ukuran Indonesia, *Gemeente* ada yang betul-betul Kota, tapi ada yang hanya sebuah desa. Karena itu, *Gemeente* tidak dapat dipadankan dengan Kota, meskipun kedudukan hukumnya sama yaitu sebagai satuan pemerintahan yang mandiri (otonom).<sup>118</sup>

Persamaan antara *Commissaris van de Koning* dengan *Bugemeester*:

1. Sebagai organ Pemerintah Provinsi, juga sebagai organ Pemerintah Pusat.
2. Dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang lebih menonjol peranannya sebagai alat kelengkapan pemerintah provinsi daripada sebagai alat Pemerintah Pusat<sup>119</sup>.

Perbedaan antara *Commissaris van de Koning* dengan *Bugemeester* yakni:

1. dalam hal masa jabatan. *Commissaris van de Koning* dapat diberhentikan untuk sementara oleh Kerajaan (Mahkota) dan tidak mempunyai masa jabatan yang tertentu<sup>120</sup>.
2. *Commissaris van de Koning* mempunyai tugas dan wewenang sebagai Ketua *Provinciale Staten*. Dalam kedudukannya sebagai Ketua, ia tidak merangkap jabatan sebagai anggota *Provinciale Staten*. Disamping itu, ia juga berfungsi sebagai Ketua sekaligus anggota *Gedeputerde Staten*<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Bagir Manan, *Hubungan....*, Op.Cit, Hlm 239.

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> *Idem*.

<sup>121</sup> *Idem*.

- 
3. *Commissaris van de Koning* dalam sistem pemerintahan provinsi mempunyai wewenang sebagai pemegang pengawasan tertinggi atas administrasi provinsi dan dinas-dinas provinsi lainnya dan perusahaan-perusahaan provinsi, serta merupakan lembaga yang mewakili provinsi di dalam atau di luar pengadilan.

## 2. Pengangkatan *Commissaris van de Koning* (Gubernur)

Negara Belanda memiliki 12 propinsi, yaitu Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Zuich-Holland, Noord-Holland, Zeeland, Utrech, Friesland, Overijssel, Groningen, Drenthe, dan Flevoland. Propinsi diatur dalam *Provincie Wet*. Pemerintah lokal di Belanda, baik propinsi maupun municipal, bersifat monolistik, yaitu pemerintahan tunggal eksekutif yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Berikut ini *Provincie* (*Propinsi*) dan nama *Commissaris van de Koning* (Gubernur) Belanda.

### *Provincie* (*Propinsi*) dan nama *Commissaris van de Koning* (Gubernur) Belanda yang sedang menjabat

<i>Provincie</i> ( <i>Propinsi</i> )	Nama <i>Commissaris van de Koning</i> (Gubernur)
Drenthe Drenthe	Jacques Tichelaar
Flevoland Flevoland	Leen Verbeek
Friesland Friesland	John Jorritsma
Gelderland Gelderland	Clemens Cornielje
Groningen Groningen	Max van den Berg
Limburg Limburg	Léon Frissen
Noord-Brabant Brabant	Wim van de Donk
Utara	Elisabeth Post (ai)
Noord-Holland Holland	Geert Jansen
Utara	Roel Robbertsen

---

Overijssel Overijssel	Karla Peijs
Utrecht Utrecht	Jan Franssen
Zeeland Zeeland	
Zuid-Holland Holland	
Selatan	

Sumber:[http://nl.wikipedia.org/wiki/Commissaris\\_van\\_de\\_Koning\(in\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Commissaris_van_de_Koning(in)). diakses tanggal 2 Januari 2019.

The Queen's Komisarís (*Commissaris van de Koningin*) tidak dipilih oleh warga dari provinsi, tapi ditunjuk oleh *Crown* (sang Ratu dan menteri pemerintah). Penunjukan ini selama enam tahun dan dapat diperpanjang dengan masa jabatan kedua. Ratu Komisarís hanya dapat diberhentikan oleh *Crown*. Queen's Komisarís memainkan peranan penting dalam penunjukan *Burgemeester*. Ketika kekosongan muncul, Komisarís Ratu pertama meminta dewan kota untuk dilihat sebagai sebuah pengganti, kemudian menulis kepada Menteri Dalam Negeri merekomendasikan kandidat.<sup>122</sup>

### 3. Pengangkatan *Burgemeester* (Walikota)

Susunan pemerintahan daerah *Gemeente* tersusun dari sebuah *Raad*, sebuah *College van Burgemeester en Wethouders* dan seorang *Burgemeester* (Walikota). *Gemeenteraad* (*Raad*) adalah alat kelengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dan merupakan DPRD (tingkat) *Gemeente*. Anggota *Raad* dipilih langsung oleh penduduk baik warga negara maupun penduduk yang bukan warga negara (orang asing). Penduduk bukan warga negara, juga berhak untuk dipilih sebagai anggota (hak pilih pasif) asal memenuhi syarat yang ditentukan UU. Hak penduduk bukan

---

<sup>122</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_Belanda](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_Belanda). Diakses tanggal 2 Januari 2010.

---

warga negara menjadi anggota *Raad* merupakan hak konstitusional yang diatur (dijamin) dalam UUD.

*Burgemeester* sebagai bagian dari susunan pemerintahan daerah diatur baik dalam UUD 1983 maupun dalam *Gemeente Wet*. Dalam UUD 1983 diatur dalam Pasal 125 ayat (2) dan Pasal 131, sedangkan dalam UU *Gemeente Burgemeester* diatur dalam Pasal 65<sup>123</sup>. Di Belanda, Ada sebanyak 458 *Gemeente* (1 Januari 2006).<sup>124</sup>

*Raad* secara hukum tidak turut serta dalam proses pengangkatan *Burgemeester*. Menurut perundang-undangan yang berlaku, pengangkatan *Burgemeester* adalah wewenang Raja atau Ratu (Kepala Negara). Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan sistem pangangkatan adalah segi "keahlian". *Burgemeester*, makin diharapkan memiliki keahlian dalam menyelenggarakan pemerintahan. Anggota-anggota *Raad*, terutama pada *Gemeente* kecil, tidak senantiasa mempunyai keahlian untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dengan sistem pengangkatan dimungkinkan mengangkat tenaga ahli sebagai *Burgemeester*. Kalau melalui pemilihan kemungkinan itu menjadi berkurang.<sup>125</sup>

Menurut Bagir Manan, mempertahankan sistem pengangkatan *De Burgemeester*, diharapkan memiliki keahlian dalam menyelenggarakan pemerintahan. Anggota-anggota *Raad*, terutama pada *Gemeente* kecil, tidak senantiasa mempunyai keahlian untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dengan sistem pengangkatan dimungkinkan mengangkat tenaga ahli sebagai

---

<sup>123</sup> Pasal 125 ayat (2) UUD 1983 menentukah bahwa : "...van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester ". Sedangkan Pasal 131 menentukan : "...de burgemeester worden bij koninkrijk besluit benoemd". Dan Pasal 65 UU *Gemeente* menentukan bahwa : "De burgemeester wordt door Ons, voor de tijd zes zaren benoemd".

<sup>124</sup><http://www3.provincies.nl/31/wie-bestuurt-de-provincie/commissaris-van-de-koningin/>. Diakses tanggal 2 Januari 2010

<sup>125</sup> Bagir Manan, *Hubungan ...*, Op. Cit. Hlm. 95.

---

*Burgemeester*, kalau melalui pemilihan kemungkinan itu menjadi berkurang.<sup>126</sup>

Model pengangkatan dalam menentukan seseorang menjadi *Burgemeester* sebenarnya dapat dikatakan sebagai upaya untuk mengantisipasi masuknya orang-orang yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan dan keahlian dalam menyelenggarakan pemerintahan. Namun demikian bukan berarti hal tersebut untuk meninggalkan konsep demokrasi dalam pengisian jabatan-jabatan publik. Karena bagaimanapun, konsep demokrasi yang ditandai dengan pengisian jabatan-jabatan publik melalui pemilihan langsung, dalam tahapan tertentu dapat menghasilkan pilihan yang sebenarnya jika dilihat dari aspek kualitas hasil, belum tentu mendapatkan hasil yang baik dan berkualitas.

Apabila diperhatikan keterlibatan *Raad* dalam pengangkatan *Burgemeester* sebenarnya dilakukan secara tidak langsung, hal ini disebabkan pengangkatan *Burgemeester* dalam tahapan tertentu masih harus mempertimbangkan masukan dan pertimbangan dari *Raad* sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Dalam kaitan ini Wim Derksen sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan menyatakan bahwa meskipun secara formal, *Raad* tidak turut serta dalam pengangkatan *Burgemeester*, dalam kenyataannya mereka tidak terlepas sama sekali. Untuk mengangkat *Burgemeester*, Menteri Dalam Negeri harus mengajukan calon kepada Raja atau Ratu. Calon yang diusulkan itu didasarkan pada rekomendasi *Commissaris van de Koningin* setelah mendengar *Raad* yang bersangkutan. Dan dalam rangka untuk "didengar", *Raad* membentuk *Vetrouwens Commissie* yang akan memberikan pendapat kepada *Commissaris van de Koningin* mengenai kualitas para pelamar

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

---

(*met als doel de Commissaris van Koningin van advieste dienen overde kwaliteit van de verschillende sollicitaten*).<sup>127</sup>

Secara formal, *Raad* memang tidak turut serta dalam pengangkatan *Burgemeester*, namun dalam kenyataannya mereka tidak terlepas sama sekali. Nasihat yang diberikan itu tidak mengikat. Namun hal ini, menunjukkan adanya keikutsertaan *Raad* dalam pengangkatan seorang *Burgemeester*.<sup>128</sup> *Burgemeester* adalah perpanjangan tangan (penyambung) kekuasaan Pusat di dalam lingkungan *Gemeente*. Selain dari cara pengangkatan, perpanjangan tangan itu ditunjukkan pula melalui tugas, kewenangan dan tanggung jawab *Burgemeester* yaitu memelihara ketertiban umum di daerahnya dan melakukan tugas pengawasan.

Memperhatikan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan yang baik atas pengangkatan seseorang menjadi *Burgemeester*, *Raad* harus terlebih dahulu membentuk semacam komisi pemilihan untuk melakukan penilaian atas kualitas para pelamar, tentunya penilaian tersebut berkaitan dengan keahlian, kapabelitas atau kemampuan pelamar untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, sehingga penilaian yang direkomendasikan kepada *Commissaris van de Koningin* dapat diperhatikan sungguh-sungguh sekalipun masukan dari *Raad* tidak wajib diterima oleh *Commissaris van de Koning*. Namun demikian hal tersebut sudah cukup menjadi petunjuk bahwa *Raad* sebagai badan perwakilan rakyat mempunyai andil dalam proses pengangkatan seseorang menjadi *Burgemeester*.

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Bagir Manan, *Hubungan ..., Loc.-cit.*

---

## B. Inggris

### 1. Model Pemerintahan Daerah Inggris

Inggris adalah negara bagian terbesar dan terpadat penduduknya dari negara-negara bagian yang membentuk Persatuan Kerajaan Britania Raya dan Irlandia Utara (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*). Negara-negara lainnya adalah Skotlandia, Wales dan Irlandia Utara. Seringkali nama Inggris dipakai untuk menyebut keseluruhan negara ini. Sering juga dijumpai kata *British*, seperti *British Law*.<sup>129</sup> Menurut Bagir Manan istilah *British* menunjukkan hukum pada Negara Kesatuan Inggris (*United Kingdom*). Jadi, kalau berbicara mengenai *The British Decentralization Law*, itu adalah hukum yang mengatur mengenai desentralisasi di seluruh Negara Kesatuan Inggris (*United Kingdom*).<sup>130</sup>

Wilayah-wilayah Negara Kesatuan Inggris baik karena perjanjian, maupun karena perkembangan diperbolehkan memiliki peraturan-peraturan perundang-undangan yang berbeda untuk hal-hal yang sama. Perbedaan ini diatur oleh Parlemen Negara Kesatuan Inggris. Peraturan perundang-undangan Pemerintah Daerah di Inggris tidak selalu sama benar dengan wilayah Wales, apalagi dengan Skotlandia. Pemerintahannya adalah kerajaan dengan menganut sistem parlementer.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> <http://id.wikipedia.org/wiki/Inggris>. diakses tanggal 23 Februari 2010.

<sup>130</sup> Bagir Manan, *Hubungan ... Op. Cit.*, Hlm. 45.

<sup>131</sup> Sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Inggris itu sendiri, pada waktu kekuasaan raja berpengaruh langsung kepada rakyat, didalam negara Inggris terdapat kesatuan masyarakat hukum yang dinamakan *parish* yang mengurus masyarakat Kota terutama dalam pemeliharaan keamanan. Susunan pemerintahan di atas *parish* dinamakan *county* yang langsung di bawah raja. Asal mulanya berdiri *county boroughs* yang mempunyai perwakilan langsung di parlemen pada waktu itu raja memberikan otonomi khusus kepada beberapa kota besar yang membebaskan Kota dan aturan-aturan pemerintahan *county*.

---

Pemerintahan daerah Inggris yaitu *County, the Greater London, district, London borough, parish* dan *community*, ada pada satu badan yaitu *Council*, hal ini menunjukkan bahwa setiap satuan pemerintahan, kecuali *Parish* dan *Community*, akan selalu memiliki sebuah *Council*. *Council* terdiri dari seorang ketua dan anggota (*countillors*). Anggota dipilih langsung oleh pemilih dalam lingkungan satuan pemerintahan yang bersangkutan (*County* atau *District*). Ketua dipilih setiap tahun dari dan oleh anggota *Council*.

*Parish* dan *Community*, tidak selalu mempunyai *Council*. Hanya pada *Parish* dan *Community* yang besar dibentuk *Council*. Dalam hal tidak ada *Council*, pemerintah *Parish* dan *Community* dilakukan melalui (oleh) *Parish Meeting* atau *Community Meeting* berdasarkan prinsip pemerintahan langsung.<sup>132</sup> Sebagai alat kelengkapan pemerintahan daerah, *Council* menjalankan tugas dan tanggung jawab baik di bidang eksekutif maupun legislatif. Oleh karena itu, *Council* tidak dapat digolongkan sebagai badan legislatif, melainkan sebagai alat kelengkapan pemerintahan daerah yang menjalankan kewenangan pengurusan maupun pengaturan (*bestuur dan regeling*).<sup>133</sup>

Sumber kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Pemerintahan Inggris ditetapkan berdasarkan UU, sehingga nampak lebih terbatas bila dibandingkan dengan beberapa negara Eropa-Daratan. Jadi Inggris dan Wales kewenangan pemerintahan lokal sendiri tidak memiliki kemampuan umum seperti di negara-negara tertentu dari benua Eropa yang menganut sistem desentralisasi yang kuat. Kekuasaan para pejabat lokal terbatas hanya didasarkan atas UU

---

<sup>132</sup> Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government And Administration*, Buterworths, London, 1973, Hlm 107.

<sup>133</sup> *Ibid.*

---

yang memberi fungsi-fungsi tertentu kepada lembaga pemerintahan sendiri.<sup>134</sup>

Setiap susunan daerah di Inggris berada langsung di bawah (*subordinate*) Pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, daerah hanya dapat mengurus dan mengatur urusan pemerintahan yang diserahkan melalui UU. Artinya, cara untuk memperoleh kewenangan untuk mengurus dan mengatur suatu urusan pemerintahan hanya terbatas pada apa yang ditentukan dalam UU. Selain itu, pemerintah daerah wajib melaksanakan pekerjaan-pekerjaan atau kegiatan yang ditugaskan kepada mereka. Dalam hal ini tidak berarti bahwa pemerintah daerah di Inggris semata-mata sebagai alat atau kepanjangan Pemerintah pusat di daerah, melainkan juga sebagai badan hukum publik yang berdiri sendiri. Daerah sebagai badan hukum publik mempunyai dan menjalankan kekuasaan yang telah ditetapkan UU, tetapi tidak berarti terlepas sama sekali dari Pemerintah pusat yang dengan berbagai cara (yang makin berkembang), mempengaruhi pemerintah daerah dalam menjalankan kekuasaan mereka.<sup>135</sup>

Sistem rumah tangga pemerintah daerah di negara Kesatuan Inggris hanya boleh mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan kepada mereka berdasarkan UU yang diperoleh diperoleh dengan :<sup>136</sup>

*Pertama*, melalui *Public General Acts*. Terdapat tiga kemungkinan daerah memperoleh hak mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yaitu:

---

<sup>134</sup> Stewart, J. (edt.), *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's reform Programme*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003, Hlm. 65.

<sup>135</sup> Terpetik dari Husni, *op-cit*, Hlm 173.

<sup>136</sup> Philips et.al, *Dalam Bagir Manan, Hubungan ..., Op.Cit*, Hlm. 89.

- 
- 1) UU yang mengatur secara umum pemerintahan daerah (misalnya: *Local Government Act, 1972, London Government Act*) menentukan berbagai kewenangan, tugas dan tanggung jawab daerah. Ketentuan ini berlaku untuk semua pemerintah daerah yang menjadi obyek UU tersebut, misalnya membuat Perda, mewakili di dalam pengadilan, membuat perjanjian.
  - 2) UU sektoral yang menentukan bahwa daerah diberi kewenangan, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu. Misalnya dalam *Public Health Acts, Education Acts*, dan sebagainya.
  - 3) Dengan cara yang disebut *Adopted Acts*, suatu urusan pemerintahan oleh UU termasuk yang akan diatur dan diurus oleh daerah. Tapi baru akan terlaksana apabila daerah yang bersangkutan “mengambil” (*adopt*) urusan tersebut, dan dapat terjadi dengan dua cara yaitu:
    - a. Daerah yang bersangkutan secara resmi menyatakan (*formal resolution*) akan mengatur dan mengurus urusan tersebut, atau;
    - b. Atas perintah dari Menteri yang bersangkutan, misalnya Menteri Kesehatan atau Menteri Pendidikan.

*Kedua*, melalui *Local Acts* atau *Private Act* daerah berhak mengajukan RUU kepada Parlemen agar suatu urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh daerah. *Ketiga*, melalui *Provisional Order Confirmation Acts*. Menteri sesuai dengan kewenangannya menetapkan suatu ketetapan sementara yang menentukan suatu urusan pemerintahan agar diatur dan diurus oleh daerah. Kemudian penetapan sementara (*Provisional Order*) ini dikukuhkan oleh UU. Cara-cara ini lebih lazim dilakukan karena secara prosedural lebih mudah dari pada cara-cara

---

tersebut sebelumnya. *Keempat*, melalui *Ministerial (or special) Orders*. Pemerintah daerah mengajukan rencana atau rancangan (*put forward schemes*) yang memerlukan pengesahan (konfirmasi) dari Menteri yang bersangkutan. Menteri dapat melimpahkan kewenangan, tugas dan tanggung jawab menurut rencana dan rancangan tersebut, kecuali Parlemen menyatakan menolak.

Pada waktu terjadinya revolusi industri pada abad ke-19 menimbulkan persoalan ekonomi dan sosial terutama yang menyangkut kemiskinan orang banyak. Faktor sosial ekonomi menjadi pendorong utama pembaharuan dan modernisasi pemerintahan daerah, maka pada tahun 1834 diadakan pembaharuan terhadap *The Poor Law*, menjadi *The Poor Law Amendment Act 1834*. Pada tahun berikutnya, ditetapkan UU Pemerintahan Kota (*The Municipal Corporation Act, 1835*).<sup>137</sup>

*The Poor Law Amendment Act of 1834* dan *The Municipal Corporation Act of 1835*, sebagai awal perkembangan modern pemerintahan daerah Inggris, yaitu meletakkan dasar-dasar dan memberikan garis besar sebagai pedoman pemerintahan daerah yang merupakan badan hukum (*Municipal Corporation*). Pemerintahan daerah mempunyai suatu perwakilan yang dipilih, kewenangan daerah sebagai badan hukum diperinci tetapi masih ada pengawasan pemerintah pusat.<sup>138</sup>

Perubahan sistem pemerintahan daerah dari sistem lama kepada sistem yang modern dimulai pada tahun 1988 yaitu dengan ditetapkannya *Local Government 1988, 1894, 1933, 1972*

---

<sup>137</sup> *The Poor Law Amendment Act 1834* didasarkan atas pengawasan pusat, keseragaman, rasionalisasi daerah-daerah dan azas *ad hoc*. *The Municipal Corporation Act 1835 Act* menekankan tentang kewenangan para wakil setempat yang dihadapkan kepada minimum petunjuk pusat, memelihara daerah-daerah yang ada dan menciptakan organisasi-organisasi yang dapat menangani banyak jenis pelayanan.

<sup>138</sup> RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar....*, Op. Cit, Hlm 91.

---

dan 2000. *Local Government Act 1988* mengandung tiga pokok pengaturan, yaitu:<sup>139</sup>

1. Menetapkan anggota dewan *county* dipilih;
2. Menetapkan dan mengatur hubungan antara dewan *county* dan *borough*; dan
3. Menyusun kembali hubungan keuangan antara pusat dan daerah yaitu mengenai cara-cara pemberian bantuan keuangan kepada daerah.

*Local Government Act 1894* mengatur pembentukan *the districts councils* dan *the parish councils*. Kemudian *Local Government Act 1993 which contained the general law regulating local authorities ' elections, proceedings, powers, functions, and finance* (yang mengatur peraturan umum mengenai regulasi kewenangan pemilihan lokal dan tata caranya, fungsi dan pembiayaan),<sup>140</sup> dan perubahan sistem pemerintahan daerah pada Tahun 1972 dengan ditetapkannya *Local Government Act 1972* yang mulai berlaku tahun secara efektif pada tanggal 1 April 1974. Dalam perkembangannya *Local Government Act 200* mengatur prinsip-prinsip baru, salah satunya menyangkut pengisian jabatan Walikota di Inggris.

Pemerintahan daerah di Inggris terdiri dari 6 *Metropolitan Counties*, dibagi 36 *metropolitan Districts* dan 39 *non metropolitan Counties*, dibagi kedalam 296 *districts* dan dibagi lebih dari 900 *Parish* baik yang tidak mempunyai maupun mempunyai *Council*. Pemerintahan daerah Wales terdiri dari 8 *Counties (non-Metropolitan)* dibagi terdiri dari 37 *Districts*, dan dibagi lebih dari 800 *Community*, baik yang tidak mempunyai maupun mempunyai *Council*. Pemerintahan daerah London terdiri dari 32

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

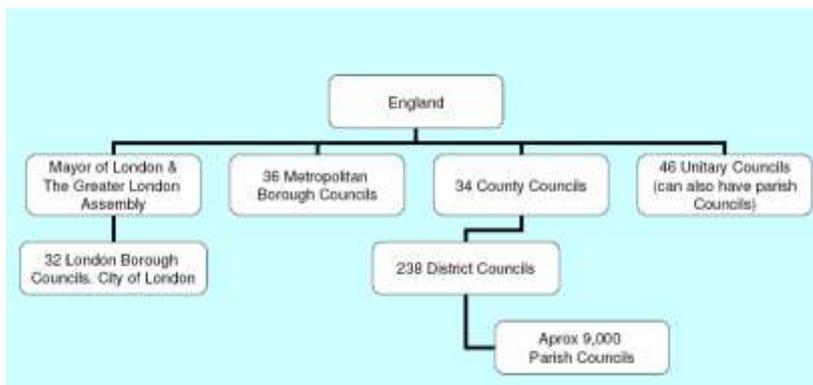
<sup>140</sup> Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 7<sup>th</sup> edn, Oxford University Press, New York, 1994, Hlm 117.

---

*London boroughs* dan *City of London Corporation*<sup>141</sup>. Pada tahun 1986 *Metropolitan Counties* telah dihapus, yaitu *The conurbations of Greater Manchester, Merseyside, West Midland, West Yorkshire, South Yorkshire* dan *Tyne and Wear*.

Untuk mengetahui lebih jelas susunan pemerintahan daerah di Inggris, (England, Wales dan London) sebagaimana bagan di bawah ini.

### Susunan dan Organisasi Pemerintahan Daerah Inggris



Sumber; Colin Copus, Alistair Clark, Karin Botto, *Multi-Party Politics in England: Small Parties, Independents, and Political Associations in English Local Politics*. Dalam Stewart, J. (ed.), *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's reform Programme*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003.

Sistem pemerintahan daerah di Inggris memiliki penampilan sendiri. Pemerintah Daerah secara normatif berkedudukan sebagai bawahan atau *subordinate* dari Pemerintah

---

<sup>141</sup> Di Scotland terdiri dari 9 Region dibagi terdiri dari 53 Districts dan lebih dari 1200 Community Council, Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2<sup>edn</sup>, Macmillan, London, 1991, Hlm 30.

---

Pusat, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya dapat dilaksanakan atas kuasa peraturan perundangan. Atau dengan perkataan lain, pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan hanya diperbolehkan terhadap urusan pemerintahan yang oleh UU telah diserahkan sebagai kewenangan pemerintah daerah.

J.F. Graner, sebagaimana dikutip oleh Husni Jalil menyatakan bahwa ciri-ciri pemerintahan daerah di Inggris adalah sebagai berikut<sup>142</sup>:

1. Pemerintahan di negara kesatuan Inggris adalah berbentuk badan hukum. Sebelum Tahun 1974 dapat dibentuk melalui UU atau Piagam Raja (*Charter*). Cara terakhir ini sejak 1974 ditiadakan. Semua pemerintahan daerah dibentuk melalui UU. Karakteristik ini bukanlah sesuatu yang spesifik di negara kesatuan Inggris. Di Belanda juga demikian. Hal yang sama juga dipraktekkan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam uraian-uraian mengenai badan hukum, pemerintahan daerah selalu ditunjuk sebagai salah satu bentuk badan hukum (badan hukum publik);
2. Pemerintahan daerah mempunyai kekuasaan (menjalankan) pemerintahan dalam batas daerah tertentu. Dalam daerah yang sama itu terdapat dua (dan dalam keadaan tertentu tiga) menunjukkan bahwa Pemerintahan Daerah yang tidak berjenjang. Karakteristik ini menunjukkan bahwa pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Inggris bersifat teritorial seperti halnya Indonesia. Namun demikian tidak berarti di Inggris tidak terdapat badan-badan yang menjalankan desentralisasi

---

<sup>142</sup> J.F. Garner, et. All, Dalam Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, UNPAD, Bandung, 2004, Hlm. 195.

---

fungsional. Di Inggris terdapat berbagai badan publik (*public bodies*) untuk menjalankan kegiatan atau usaha tertentu disertai beberapa kekuasaan. Seperti *the National Coal Board, the Post Office, the Electricity Council and the Central Electricity Generating Board the British Railway Board*. Namun dalam pemerintahan Tacher, terdapat *trend* privatisasi yang kuat. Banyak badan-badan usaha milik pemerintah yang diswastakan. Meskipun ada dua susunan utama pemerintahan daerah tetapi tidak berjenjang. Masing-masing dibedakan menurut fungsinya;

3. Pemerintahan Daerah mempunyai anggaran (sendiri) yang sebagian diperoleh dari pungutan-pungutan terhadap penduduk dalam daerah tersebut. Jadi selain mempunyai anggaran sendiri. Daerah mempunyai sumber pendapatan sendiri. Karakteristik inipun tidak bersifat eksklusif. Melainkan sebagai salah satu ciri sebuah daerah otonom.
4. Pemerintah Daerah diawasi oleh badan perwakilan rakyat (daerah) yang dipilih oleh rakyat setempat. Karakteristik inipun, bukanlah sesuatu yang khas, melainkan sebagai ciri umum daerah otonom.
5. Fungsi-fungsi pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tergantung pada jenis pemerintahan daerahnya dan berdasarkan ketentuan UU. Apabila hal ini diukur dari sistem pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah, sistem yang berlaku di Negara Kesatuan Inggris adalah "*zakelik taakafbakening*".

Pembagian urusan Pemerintahan antara susunan daerah sebagaimana tercatum dalam tabel dibawah ini;

## Pembagian Fungsi Pemerintahan Daerah di Inggris

County Council	District Council	Parish atau Community Council or meeting
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendidikan</li> <li>- Pengembangan dan peren-canaan</li> <li>- Pelayanan sosial</li> <li>- Makanan dan obat-obatan</li> <li>- Jalan raya</li> <li>- Pembuangan sampah</li> <li>- Perpustakaan</li> <li>- alan tol / bebas hambatan</li> <li>- Rambu-rambu lalu lintas</li> <li>- Rekreasi</li> <li>- <i>Police</i> (Polisi / keamanan)</li> <li>- Pemadam kebakaran</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perumahan</li> <li>- Pengembangan dan perencanaan <i>town</i> dan <i>country</i></li> <li>- Pelayanan umum dan pelayanan kebersihan</li> <li>- Makanan dan obat-obatan</li> <li>- jalan-jalan kota</li> <li>- Pengumpulan sam-pah</li> <li>- Sarana hiburan</li> <li>- Rekreasi</li> <li>- Penentuan tarif</li> <li>- Perlindungan pantai pesisir</li> <li>- Lisensi lokal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Badan desa</li> <li>- Halte bus</li> <li>- Tempat rekreasi</li> <li>- Perkampung-an hijau</li> <li>- Tanah pekuburan</li> <li>- Tempat parkir sepeda motor dan sepeda</li> </ul>

Sumber: Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law, 7<sup>th</sup> edn, Oxford University Press, New York, 1994*

Memperhatikan uraian tersebut di atas, maka berkaitan dengan pemerintahan daerah di Inggris dapat disimpulkan bahwa (1) Pemerintahan daerah di Inggris ada pada *council* yang bertindak selaku *local authority*; (2) *Council* menjalankan wewenang, tugas dan tanggung jawab baik di bidang pengaturan maupun pengurusan menurut ketentuan undang-undang; (3) *Council* dapat mendelegasikan kepada Komite, Sub-Komite atau pejabat. Pejabat melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab bidang pengurusan (*eksekutif*), kecuali yang bersangkutan dengan gugatan atau pinjaman; (4) Wewenang membuat *bye-laws*

---

mengalami perkembangan dan perbedaan antara sebelum dan sesudah tahun 1972; dan (5) LGA 1972 memberikan keleluasaan yang lebih luas kepada pemerintah tingkat daerah.<sup>143</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Inggris merupakan suatu badan hukum yang dibentuk berdasarkan UU yang mempunyai kekuasaan menjalankan urusan pemerintahan yang diamanatkan dalam UU dan mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya serta terbatas hanya di daerahnya, di samping itu dalam pemerintahan daerah di Inggris, juga dibentuk badan perwakilan perwakilan yang bertugas mengontrol jalannya pemerintahan.

## **2. Transisi Pemilihan Tak Langsung Menuju Pemilihan - Langsung**

Dalam perkembangannya *Local Government Act 1972*, diganti dengan *Local Government Act 2000*. Salah satu hal penting yang diatur dalam UU Pemerintahan daerah Inggris yang baru ini adalah penyelenggaraan pemilihan walikota secara langsung (tergantung pada persetujuan melalui referendum).<sup>144</sup>

Bagian kedua *Local Government Act 2000* mengatur kewenangan daerah di Inggris dan Wales untuk membuat susunan pemerintahan yang menyertakan model pemisahan kekuasaan. Ini mengganti sistem komisi yang sebelumnya mempunyai struktur pengambilan keputusan normal di pemerintah daerah melalui *Council*. sistem baru didisain untuk memisahkan peranan pemerintah dari peranan yang terbatas,

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Local Government Act 1972](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_1972) diakses tanggal 9 Januari 2010.

---

sehingga ini akan harus jelas bagi anggota majelis yang dimana tanggungjawab tertentu keputusan dimilikinya. Anggota dewan kota yang tidak terlibat dalam pengambilan keputusan akan memiliki kewenangan yang jelas dan tegas untuk meninjau dan mempertanyakan keputusan yang telah diambil.

Selain pengaturan pemilihan langsung Walikota di Inggris, Keith Parry berpendapat, paling tidak terdapat empat substansi penting yang diatur dalam Local Government Act 2000, yakni;<sup>145</sup>

1. *Directly-elected mayor with a cabinet consisting of two or more councillors appointed by the mayor;*
2. *Indirectly-elected leader and cabinet - a councillor would be elected as leader of the executive by the full council, with a cabinet consisting of two or more councillors appointed by the executive leader or the full council;*
3. *Directly-elected mayor and council manager – mayor to be directly-elected but an officer of the authority is appointed to the executive by the full council;*
4. *A fourth option, the adoption of streamlined committee arrangements, was available to district councils with populations of fewer than 85,000 persons.*

Setiap Council (Dewan Kota) diharuskan mengkonsultasikan kepada masyarakat di daerah yang bersangkutan tentang bentuk baru model pengisian jabatan yang akan dilaksanakan. jika salah satu dari dua memilih jabatan walikota dipilih, persetujuan terlebih dahulu melalui komisi pemilihan lokal untuk melakukan sebuah referendum.

---

<sup>145</sup> Keith Parry, *Directly-elected mayors*, house of Commons Librabry, July 2009. [www.parliament.uk/parliamentary/research\\_papers.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary/research_papers.cfm). diakses tanggal 9 Januari 2010.

---

Kemudian, Dewan kota bisa menahan pelaksanaan referendum bila (a) 5% dari pemilih (pemegang hak suara dalam pemilu) mengajukan petisi ke Dewan Kota untuk melakukan referendum apakah harus memilih walikota, atau (b) sekretaris pemerintahan daerah mengeluarkan pertimbangan bahwa Dewan Kota menilai bahwa keputusan yang dikeluarkan Dewan kota tidak mencerminkan keinginan para pemilih di daerah yang bersangkutan. Lebih jauh Keith Parry berpendapat sebagai berikut;

“A census in 2002 found that most authorities (316 or 81%) had opted for the leader and cabinet model while just 11 authorities, or 3%, had adopted mayoral systems. This figure subsequently rose to 12, excluding the Mayor of London, following a referendum in Torbay in 2005. However, it was reduced to 11 again in June 2009 when the mayor and council manager system in Stoke-on-Trent was replaced by a leader/cabinet system. The remaining 59 smaller authorities had adopted modified committee arrangements.”

### **3. Model Pemilihan Langsung Walikota**

Model Pemilu lokal di negara Inggris amat berbeda dengan negara-negara kesatuan lainnya. Terkesan sederhana, tetapi melalui proses yang amat panjang. Karena sebelum dilakukan proses pemilihan langsung, harus melalui beberapa tahapan pendahuluan. Colin Rallings dan Michael Thrasher dalam bukunya *Local Elections in Britain* menjelaskan sebagai berikut;<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Colin Rallings dan Michael Thrasher, *Local Elections in Britain*, Routledge, London, 2003, Hlm. 14.

---

“Local elections in Britain are a mystery to the general public, intriguing to the media and somewhat neglected by academics. There are good reasons for all three of these assessments. Most of the electorate are puzzled about the local government system for the simple reason that it is puzzling. The structure is already complex and recent structural changes will only serve to add to that complexity.”

Sejak diberlakukannya UU Pemerintahan Daerah Inggris tahun 2000, sebelum dilaksanakan pemilihan langsung Walikota, dilaksanakan referendum terlebih dahulu. Referendum di daerah telah dilaksanakan sebanyak 35 kali untuk mengambil keputusan apakah walikota dipilih secara langsung atau tetap seperti sebelumnya dimana pemilihan dilakukan di tingkat concils (dewan kota). 12 (dua belas) daerah menerima (setuju atas pemilihan langsung) dan sisanya (23 daerah) mayoritas pemilih di daerah bersangkutan memilih untuk tidak mendukung model pemilihan langsung walikota. Hasil penghitungan tertinggi (64 persen) di daerah Berwick upon tweed dan terendah (10 persen) di daerah Ealing. Umumnya, hasil referendum hampir sama diantara daerah-daerah lain. Pada tahun 2008 diadakan referendum di daerah Stoke on Trent. Berikut hasil dari 35 kali referendum tersebut.

---

**Hasil 35 kali referendum di Inggris guna mengambil keputusan menyangkut pemilihan Walikota secara langsung**

Local authority	Date	Yes Vote %	No Vote (%)	Turnout (%)
Berwick-upon-Tweed	7 June 2001	26	74	64
Cheltenham	28 June 2001	33	67	32
Gloucester	28 June 2001	32	68	31
Watford	12 July 2001	52	48	25
Doncaster	20 September 2001	65	35	25
Kirklees	4 October 2001	27	73	13
Sunderland	11 October 2001	43	57	10
Brighton & Hove	18 October 2001	38	62	32
Hartlepool	18 October 2001	51	49	34
Lewisham	18 October 2001	51	49	18
Middlesbrough	18 October 2001	84	16	34
North Tyneside	18 October 2001	58	42	36
Sedgefield	18 October 2001	47	53	33
Redditch	8 November 2001	44	56	28
Durham	20 November 2001	41	59	29
Harrow	6 December 2001	43	57	26
Plymouth	24 Jan 2002	41	59	40
Harlow	24 Jan 2002	25	75	25
Newham	31 Jan 2002	68	32	26
Southwark	31 Jan 2002	31	69	11
West Devon	31 Jan 2002	23	77	42

Shepway	31 Jan 2002	44	56	36
Bedford	21 Feb 2002	67	33	16
Hackney	2 May 2002	59	41	32
Mansfield	2 May 2002	55	45	21
Newcastle-under-Lyme	2 May 2002	44	56	31.5
Oxford	2 May 2002	44	56	34
Stoke-on-Trent	2 May 2002	58	42	27
Corby	1 October 2002	46	54	31
Ealing	12 December 2002	45	55	10
Ceredigion	20 May 2004	27	73	36
Isle of Wight	5 May 2005	43.7	56.3	60.4
Torbay	15 July 2005	55.2	44.8	32.1
Crewe and Nantwich	4 May 2006	38.2	60.8	35.3
Darlington	27 Sept 2007	41.6	58.4	24.7
Stoke-on-Trent	2 May 2002	41	59	19.23

Sumber;

[http://en.wikipedia.org/Referendums\\_in\\_the\\_United\\_Kingdom.htm](http://en.wikipedia.org/Referendums_in_the_United_Kingdom.htm)

Di Inggris terdapat dua bentuk referendum. Pertama referendum sebelum diputus oleh parlemen dan kedua referendum yang dilakukan setelah diputus oleh Parlemen. Arend Lijphart dan Bernard Grofman, dalam buku *Electoral laws and their political consequences* menjelaskan sebagai berikut;<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Arend Lijphart dan Bernard Grofman, *Electoral laws and their political consequences*, Agathon Press, New York, 2003, Hlm, 50.

---

“There are two types of referendum that have been held in the UK, pre-legislative (held before proposed legislation is passed) and post-legislative (held after legislation is passed). Referendums are not legally binding, so legally the government can ignore the results; for example, even if the result of a pre-legislative referendum were a majority of ‘No’ for a proposed law, Parliament could pass it anyway.”

Pilkada secara langsung di Inggris merupakan upaya untuk menciptakan figur kepala wilayah yang memiliki legitimasi kuat. Dengan tidak lagi dipilih oleh dewan daerah (concil), maka ketergantungan seorang walikota kepada dewan daerah tidak terlalu tinggi. Disamping itu, dengan adanya pemilihan langsung diharapkan dapat memunculkan para walikota yang dikenal dan mengenal daerah yang akan dipimpinya. Tentang alasan dipilihnya model pemilihan langsung bagi walikota di Inggris, Colin Copus, berpendapat sebagai berikut:<sup>148</sup>

“The Blair government expressed itself as ‘very attracted’ to the model of a strong executive directly elected mayor for the following reasons “Such a mayor would be a highly visible figure. He or she would have been elected by the people rather than the council or party and would therefore focus attention outwards in the direction of the people rather than inwards towards fellow councillors. The mayor would be a strong political and community leader with whom the electorate could identify. Mayors

---

<sup>148</sup> Colin Copus, *If Parties are the Problem, are Elected Mayors the Answer? A Test Case from England*, House of Commons Library, July 2009. [www.parliament.uk/parliamentary/research\\_papers.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary/research_papers.cfm). diakses tanggal 9 Januari 2010.

---

will have to become well known to their electorate which could help increase interest in and understanding of local government”

Pasal 39 Local Government Act 2000 mengatur bahwa pemilihan Walikota langsung diartikan sebagai hak setiap masyarakat daerah yang bersangkutan untuk memilih walikota secara langsung yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga penyelenggara (*Local Government Electors*) yang diberikan kewenangan penuh untuk menyelenggarakannya. Selengkapannya Pasal 39 berbunyi sebagai berikut;

- (1) In this Part “elected mayor”, in relation to a local authority, means an individual elected as mayor of the authority by the local government electors for the authority’s area in accordance with the provisions made by or under this Part.
- (2) An elected mayor of a local authority in England is to be entitled to the style of “mayor”.
- (3) An elected mayor of a local authority in Wales is to be entitled to the style of “mayor” or “maer”.
- (4) In this Part “elected executive member” means an individual elected as a member of a local authority executive by the local government electors for the authority’s area in accordance with the provisions made by or under this Part, but does not include an elected mayor.
- (5) An elected mayor of a local authority is to be treated as a member or councillor of the authority for the purposes of such enactments (whenever passed or made) as may be specified in regulations made by the Secretary of State under this subsection.

- 
- (6) Subject to regulations under section 41, the term of office of an elected mayor or elected executive member is to be four years.

Pemilihan Walikota di Inggris menggunakan *Supplementary Vote System (SV)*. Sistem ini ada persamaan dengan sistem surat suara yang kedua, tetapi tidak memerlukan dua putaran dalam pemilihan. Sehingga lebih cepat untuk beroperasi dan menghitung. Dalam sistem SV, pemilih menandai pilihan pertama dan kedua di atas kartu suara. Penandaan dengan cara menyilang atau memberikan tanda X seperti pada pemilihan umum lainnya. Pemilih tidaklah diperlukan untuk membuat dua aneka pilihan jika mereka tidak ingin melakukannya. Berikut daftar Walikota yang sudah dipilih secara langsung;

#### Daftar Walikota di Inggris yang sudah dipilih Secara langsung

Daerah	Nama Walikota	Partai Politik	Waktu Pemilihan Terakhir
Bedford BC	Frank Branston	Independent	2007
Doncaster MBC	Peter Davies	English Democrats	2009
Hartlepool BC	Stuart Drummond	Independent	2009
LB Hackney	Jules Pipe	Labour	2006
LB Lewisham	Steve Bullock	Labour	2006
LB Newham	Sir Robin Wales	Labour	2006
Mansfield DC	Tony Egginton	Independent	2007
Middlesborough BC	Ray Mallon	Independent	2007
North Tyneside MBC	Linda Arkley	Conservative	2009

---

Torbay Council	Nicholas Bye	Conservative	2005 (October)*
Watford BC	Dorothy Thornhill	Liberal Democrat	2006

Sumber (diolah); Keith Parry, *Directly-elected mayors, house of Commons Librabry*, July 2009.

Pilkada langsung adalah instrumen untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Apalagi, sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi. Meski demikian, di negara-negara lain, keberhasilan pilkada langsung tidak berdiri sendiri. Ia ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Kondisi politik lokal yang amat heterogen, kesadaran dan pengetahuan politik masyarakat yang rendah, jeleknya sistem pencatatan kependudukan, dan penyelenggaraan pemilihan (*electoral governance*) sering menyebabkan kegagalan tujuan pilkada langsung.

Manor dan Crook, sebagaimana dikutip Eko Prasajo menyebutkan, dalam banyak hal pilkada langsung dan pemisahan antara mayor (kepala daerah) dan councailor (anggota DPRD) di negara berkembang menyebabkan praktik pemerintahan kian buruk. Faktor utamanya adalah karakter elit lokal yang kooptatif dan selalu menutup kesempatan pihak lain untuk berkompetisi dalam politik, pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat yang rendah, dan tidak adanya pengawasan DPRD terhadap kepala daerah.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Eko Prasajo, *Menghapus Pilkada Langsung*, Artikel Harian Kompas, 5 Februari 2008.

---

Lebih jauh Eko Prasajo menguraikan bahwa faktor-faktor itu terefleksi di Indonesia. Kooptasi kekuasaan dilakukan *incumbent* dengan memanfaatkan akses birokrasi. Akibatnya tidak jarang data kependudukan dimanipulasi, proses penyelenggaraan pilkada tidak obyektif dan tidak independen. Sebagian besar problem dan gugatan pilkada di Indonesia bermula dari data kependudukan yang tidak valid. Demikian pula, rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap esensi pilkada menyebabkan praktik politik uang dalam pilkada. Khusus untuk Indonesia, problem pilkada diperberat kualitas partai politik dan aktor politik yang tidak memadai. Kasus Pilkada Maluku Utara dan Sulawesi Selatan menunjukkan betapa sulitnya menghasilkan pilkada berkualitas dan diterima semua pihak.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> *Idem.*



# V

## KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM MEMIMPIN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum.<sup>151</sup> Negara menjamin setiap warga negara untuk bisa menjalankan hidupnya secara bebas dengan berbagai aturan dan dilindungi secara hukum karena cita-cita kita dalam bernegara adalah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.<sup>152</sup> Hukum yang mengatur kehidupan bernegara menuntut adanya pemimpin yang menjalankan tugas kekuasaan negara dalam memerintah.

Kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah tidak terlepas dari konsepsi pemerintahan secara keseluruhan. Sebuah sistem dalam negara hanya akan berfungsi jika sub-sistem yang terintegrasi, saling dukung, dan tidak berlawanan. Terhadap hal ini memberi landasan pentingnya penataan

---

<sup>151</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>152</sup> Gunawan Sumodiningrat, *Membangun Perekonomian Rakyat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 3.

---

hubungan kewenangan dan kelembagaan antara level pemerintahan di pusat di provinsi dan di daerah.<sup>153</sup>

Dalam praktiknya, hampir tidak ada negara di dunia yang semua pemerintahannya diselenggarakan secara sentralistis atau sebaliknya seluruhnya secara desentralistis. Dalam sistem negara federal maupun negara kesatuan selalu ada perimbangan antara kewenangan yang diselenggarakan secara sentralistis oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang secara desentralistis diselenggarakan unit-unit pemerintahan daerah yang otonom.<sup>154</sup>

Pemimpin pada dasarnya memiliki wewenang yang diatur dalam sistem perundang-undangan. Karena Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Maka setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan

---

<sup>153</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 196.

<sup>154</sup> *Ibid.*

---

per-Undang-undangan (*legalitiet beginselen*). Istilah wewenang sebenarnya tidak dapat disejajarkan dan disamakan dengan istilah *bevoegdheid* dalam kepustakaan hukum belanda, karena kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mendasar, terutama berkaitan dengan karakter hukumnya. Berdasarkan karakternya *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum publik dan konsep hukum privat sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik saja.<sup>155</sup> Dalam konteks pemerintahan daerah, wewenang adalah sebuah tema penting yang perlu dikaji dalam konteks proses menjalankan tugas kedaerahan oleh kepala daerah dan jajarannya.

### **A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.<sup>156</sup>

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>157</sup> Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh

---

<sup>155</sup> H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2011, hlm. 56-57.

<sup>156</sup> *Ibid.*, hlm. 146.

<sup>157</sup> Pasal 18 (a), UUD 1945: *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*, Redaksi Interaksara, Tangerang, hlm. 22-23.

---

Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah mempunyai hak dan kewajiban dalam menjalankan otonomi. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena pengelolaan keuangan dan perekonomian daerah banyak tergantung kepada pemerintah, maka sikap dan tingkah laku elit politik sebagai pihak yang bermain di dalam arena politik nasional mempunyai pengaruh yang tidak bisa diabaikan, baik di dalam proses perekonomian, maupun di dalam poses pembangunan.<sup>158</sup>

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi

---

<sup>158</sup> Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 93-94.

---

geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: (a). menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD; (b). menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD; (c). mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan (d). menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit

---

umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan melalui peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari bupati/walikota.

## **B. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah**

Setiap Daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota. Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, pemerintah memiliki wewenang yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang yang bersifat asli.<sup>159</sup> Terkait hal tersebut, kepala daerah memiliki kewenangan atributif yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun

---

<sup>159</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 116.

---

2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas kepala daerah antara lain:<sup>160</sup>

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- f) dihapus.
- g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>160</sup> Pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, kepala daerah juga memiliki kewenangan antara lain:<sup>161</sup>

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

Kepala daerah juga memiliki berkewajiban untuk memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, mengembangkan kehidupan demokrasi, menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik, melaksanakan program strategis nasional; dan menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.<sup>162</sup>

Selain menjalankan wewenang atribusi yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan,

---

<sup>161</sup> Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>162</sup> Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

---

kepala daerah juga menjalankan wewenang delegasi yang dalam hal ini, berupa pelimpahan kewenangan pemerintah pusat dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

### **C. Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Wakil Kepala Daerah**

Dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah menyebabkan perubahan terhadap kedudukan wakil kepala daerah yang sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut merupakan bentuk konsekuensi logis atas perubahan undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang mengatur wakil kepala daerah merupakan suatu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan yang dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah.<sup>163</sup> Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah kota disebut wakil walikota.

Wakil kepala daerah juga memiliki kewenangan atributif yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tugas dan kewajiban wakil kepala daerah telah diatur melalui Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun

---

<sup>163</sup> Pasal 63 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas wakil kepala daerah antara lain:

- a) membantu kepala daerah dalam:
  - 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
  - 2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
  - 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
  - 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b) memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas tersebut, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.

---

#### D. Kedudukan dan Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Daerah

Pembahasan terkait “pejabat sementara” berkaitan dengan istilah kata “pejabat” itu sendiri. Pejabat artinya orang yang mempunyai jabatan atau orang yang memangku suatu jabatan atau pangkat. Jadi orang yang memangku jabatan disebut pejabat, sedangkan orang yang hanya menjabat jabatan itu untuk sementara disebut “**pejabat**”.<sup>164</sup> Lebih jauh, jika merujuk pada kepustakaan berbahasa Inggris sebagaimana dikutip oleh A’an Efendi dan Freddy Poernomo dalam buku Hukum Administrasi terdapat istilah “*acting officer*” adalah *one performing the duties of an office-usually temporarily but who has no claim of tittle to the office*. **Acting Officer** adalah seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu.<sup>165</sup> Oleh sebab itu, maka pejabat sementara kepala daerah adalah seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas jabatan kepala daerah sementara waktu.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah: apa sajakah yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat sementara kepala daerah dalam menjalankan tugasnya? Siapa yang memiliki kewenangan mengangkat pejabat sementara kepala daerah? Untuk menjawab berbagai pertanyaan tersebut maka akan dibagi mekanisme penunjukkan pejabat publik pengganti sementara tersebut berdasarkan faktor-faktor dan penyebab penunjukannya.

---

<sup>164</sup> A’an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op. Cit.*, hlm. 99.

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm. 100.

---

## 1. Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah

Istilah pelaksana harian dan pelaksana tugas merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (2) ketentuan tersebut menyatakan bahwa:<sup>166</sup>

### Pasal 14

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
  - a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
  - b. merupakan pelaksanaan tugas rutin
- (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
  - a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
  - b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Pada penjelasan pasal 14 ayat 1 huruf b kemudian dijelaskan bahwasannya: *“Yang dimaksud dengan “tugas rutin” adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari”*.

---

<sup>166</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2014 Nomor 292 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5601.

---

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa terdapat perbedaan makna antara pelaksana harian dengan pelaksana tugas. Pelaksana harian (Plh) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang “berhalangan sementara”. Sedangkan pelaksana tugas (Plt) adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat definitif yang “berhalangan tetap”. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tidak menjelaskan lebih detail maksud dari “berhalangan sementara” dan “berhalangan tetap” tersebut.

Makna pejabat definitif berhalangan sementara sehingga kemudian muncul istilah pelaksana harian, terlihat jika merujuk pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 perihal: Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian. Dalam poin 3 huruf a surat keputusan tersebut kemudian dijelaskan bahwa: *“Apabila terdapat pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas paling kurang 7 (tujuh) hari kerja, maka untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas, agar Pejabat Pemerintahan di atasnya menunjuk pejabat lain di lingkungannya sebagai Pelaksana Harian”*.

Melalui surat keputusan tersebut, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa ketika pejabat definitif tidak dapat melaksanakan tugasnya karena “berhalangan sementara” paling sedikit 7 (tujuh) hari kerja maka sudah menjadi alasan diangkatnya pelaksana harian. Pejabat definitif “berhalangan sementara” melaksanakan tugasnya dikarenakan beberapa sebab, misalnya: sakit, dinas ke luar negeri, menjalankan ibadah umrah atau haji, dan lain-lain. Akan tetapi, dalam surat keputusan

---

tersebut juga tidak terlihat apa makna sebenarnya dari “berhalangan tetap” itu sendiri.

Kepala daerah yang berhalangan melaksanakan tugas dan kewajibannya dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya kemudian mengatur terkait mekanisme penunjukkan pejabat sementara (*acting officer*) kepala daerah yang akan melaksanakan tugas-tugas rutin pejabat definitif untuk sementara waktu.

Pasal 65 Ayat (4), Ayat (5), dan Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa ketentuan sebagai berikut:

Pasal 65

- (4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Melalui ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwa jika terjadi suatu kondisi dimana seorang kepala daerah “berhalangan sementara”, maka terdapat dua mekanisme

---

yang berbeda terkait penunjukkan pejabat sementara kepala daerah yaitu dengan pejabat yang “melaksanakan tugas dan wewenang” kepala daerah serta pejabat yang “melaksanakan tugas sehari-hari” kepala daerah.

Wakil kepala daerah “melaksanakan tugas dan wewenang” kepala daerah, kemudian dapat diartikan sebagai pejabat “pelaksana tugas” kepala daerah. Hal ini juga merupakan salah satu tugas wakil kepala daerah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 66 Ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: *“melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara”*.

Kondisi tersebut berkaitan dengan kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan suatu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan yang dipilih secara langsung dan bersamaan oleh rakyat melalui proses pemilihan kepala daerah yang demokratis. Sehingga walaupun sifatnya hanya menggantikan kepala daerah yang berhalangan sementara, namun karena kedudukannya yang sejajar dengan kepala daerah maka wakil kepala daerah dapat melaksanakan tugas dan wewenang selaku pelaksana tugas (Plt) kepala daerah.

Selain itu, apabila kemudian terjadi suatu kondisi dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah juga secara bersamaan “berhalangan sementara” melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka sekretaris daerah selain menjalankan tugas dan kewajibannya juga dapat ditunjuk untuk “melaksanakan tugas sehari-hari” kepala daerah. Sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah inilah yang kemudian dapat diartikan sebagai

---

pejabat “pelaksana harian” kepala daerah atau selaku pelaksana harian (Plh) kepala daerah.

Dalam penjelasan Pasal 65 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian dijelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan “melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah” dalam ketentuan ini adalah tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel, dan aspek perizinan, serta kebijakan strategis lainnya.

Lebih jauh dalam Pasal 65 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah”*. Akan tetapi sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah turunan undang-undang tersebut yang diterbitkan oleh pemerintah.

Selanjutnya bagaimana terkait batasan makna kepala daerah “berhalangan tetap” sehingga muncul istilah pelaksana tugas kepala daerah. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga tidak mengatur lebih rinci makna dari “berhalangan tetap” tersebut. Akan tetapi, jika kita merujuk pada pasal 78 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berikut penjelasannya, dapat diambil suatu kesimpulan

---

bahwasannya makna “berhalangan tetap” adalah sebagai berikut:<sup>167</sup>

- 1) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- 2) disebabkan menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang;
- 3) pejabat yang bersangkutan tidak diketahui keberadaannya.

Secara sederhana, dapat dipahami bahwa “berhalangan tetap” berarti seorang pejabat tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena banyak sebab. Sementara itu, “berhalangan sementara” berarti pejabat yang bersangkutan meninggalkan jabatannya untuk sementara waktu dan ia akan kembali memangku jabatannya.<sup>168</sup>

Dalam Pasal 86 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah menyatakan bahwa: *“Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”*. Adapun pemberhentian sementara tersebut terkait permasalahan dan pelanggaran hukum sebagaimana yang dimaksud

---

<sup>167</sup> A’an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op. Cit.*, hlm. 103.

<sup>168</sup> *Ibid.* hlm. 104.

---

dalam pasal 83 ayat (1) ketentuan yang tersebut, adalah sebagai berikut:

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melalui ketentuan tersebut kemudian terlihat bahwasanya apabila kepala daerah “diberhentikan sementara” maka wakil kepala daerah kemudian dapat bertugas untuk “melaksanakan tugas dan kewenangan” kepala daerah. Wakil kepala daerah “melaksanakan tugas dan wewenang” kepala daerah tersebut kemudian juga dapat diartikan bertindak sebagai pejabat “pelaksana tugas” kepala daerah.

Wakil kepala daerah tersebut kemudian melaksanakan tugas dan wewenang selaku pelaksana tugas (Plt) kepala daerah sampai dengan adanya mekanisme pemberhentian kepala daerah yang terbukti melakukan pelanggaran hukum berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 88 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa ketentuan antara lain sebagai berikut:

---

Pasal 88

- (1) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur.
- (2) Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota.

Pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah adalah pejabat pemerintahan yang mendapatkan kewenangan melalui mandat. Karena mendapatkan pelimpahan wewenang melalui mandat, maka penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), sedangkan tanggung jawab keputusan akhir dari keputusan yang diambil oleh penerima mandat atau mandataris tetap berada pada pemberi mandat atau mandans. Dalam hal ini, penerima mandat hanyalah sekedar melaksanakan atau menyelenggarakan apa yang tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat.<sup>169</sup>

Karena merupakan jabatan yang bersifat sementara maka pejabat penerima mandat tidak perlu dilantik atau diambil sumpah jabatannya. Hal ini sebagaimana tercantum dalam poin 4 SK Kepala Badan

---

<sup>169</sup> Aminuddin Ilmar, Op. Cit., hlm. 117.

---

Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 perihal: Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, yang berbunyi: *“Pegawai Negeri Sipil yang diperintahkan sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya”* (poin 4). Dalam poin 5 surat keputusan tersebut juga dijelaskan bahwa: *“Penunjukan Pegawai Negeri Sipil sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas tidak perlu ditetapkan dengan keputusan melainkan cukup dengan Surat Perintah dari Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat”*.

Terkait hal tersebut, penunjukkan pelaksana harian kepala daerah melalui surat perintah kepala daerah definitif selaku pemberi mandat kepada penerima mandat. Sedangkan pada penunjukkan pelaksana tugas Presiden menetapkan pelaksana tugas gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan pelaksana tugas bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Karena jabatan pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) diperoleh berdasarkan mandat dan bukan merupakan jabatan definitif, maka terdapat batasan kewenangan yang diatur melalui ketentuan peraturan perundang-undangan atau yang dalam hal ini telah diatur melalui Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 14 Ayat (7) ketentuan tersebut telah secara tegas menyatakan bahwa: *“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran”*. Lebih

---

jauh, batasan kewenangan dalam penjelasan ketentuan tersebut meliputi:<sup>170</sup>

Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah, menetapkan perubahan struktur organisasi, melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai serta melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

Batasan kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam bidang kepegawaian kemudian dapat berpedoman pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 antara lain sebagai berikut:

- a) keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian.
- b) keputusan dan/atau tindakan dalam aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

Sementara itu, kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam bidang kepegawaian jika merujuk pada SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 meliputi:

- a) menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja;
- b) menetapkan kenaikan gaji berkala;

---

<sup>170</sup> Penjelasan Pasal 14 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

- 
- c) menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara (CLTN);
  - d) menetapkan surat penugasan pegawai;
  - e) menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi; dan
  - f) memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi, dan izin tidak masuk kerja.

## 2. Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah

Penunjukkan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan konsekuensi atas kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah *incumbent* untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Kewajiban tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 70 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang berbunyi:

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan:

- a. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan
- b. dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

---

Kewajiban cuti tersebut bertujuan untuk meminimalisir penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang biasanya dilakukan oleh kepala daerah petahana, misalnya penyalahgunaan program-program dan kegiatan pemerintahan daerah serta fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya.

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota (Permendagri 1/2018), dinyatakan bahwasanya:

Penjabat Sementara yang selanjutnya disingkat Pjs adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.

Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah provinsi dan ditunjuk oleh Menteri. Sementara itu Penjabat Sementara (Pjs) bupati/wali kota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah provinsi atau

---

Kementerian Dalam Negeri dan ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur.<sup>171</sup>

Tugas dan wewenang Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur, Penjabat Sementara (Pjs) Bupati, dan Penjabat Sementara (Pjs) Wali kota tercantum dalam Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota. Tugas dan wewenang tersebut antara lain:

- a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c) Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; dan
- d) Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan

---

<sup>171</sup> Pasal 5 Ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

---

- 
- e) Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, pejabat sementara (Pjs) kepala daerah bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada menteri.<sup>172</sup> Hal ini menunjukkan bahwasanya pejabat sementara (Pjs) kepala daerah memperoleh pelimpahan kewenangan secara mandat dari Menteri Dalam Negeri sehingga pertanggungjawabannya tetap pada mandans atau dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

Penunjukkan pejabat sementara (Pjs) kepala daerah berakhir pada saat gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota selesai menjalani cuti di luar tanggungan negara, ditunjuknya pelaksana harian gubernur, pelaksana harian bupati, dan pelaksana harian wali kota, dilantiknya pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat wali kota.

### 3. Pejabat (Pj) Kepala Daerah

Pengangkatan Pejabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena **“berhalangan tetap”**. Berhalangan tetap tersebut berarti

---

<sup>172</sup> Pasal 9 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

---

pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan pejabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengangkatan Pejabat (Pj) kepala daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Pejabat kepala daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi: *“Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan pejabat Gubernur dan Menteri menetapkan pejabat Bupati/Walikota”*.

---

Pasal 201 Ayat (10) dan (11) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, juga dinyatakan bahwasanya:

- (10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat jabatan Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada penjelasan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b dan Huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara telah dijelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya" meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat

---

Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi pratama" meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Dalam melaksanakan tugasnya yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat kepala daerah harus berdasarkan apa yang ditetapkan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui bahwa pengangkatan pejabat kepala daerah merupakan kewenangan presiden dengan usulan menteri dalam negeri, maka dalam menjalankan tugasnya, seorang pejabat kepala daerah harus tetap mengikuti aturan dan ketentuan yang berlaku.

Dalam Pasal 204 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dinyatakan bahwasanya:

---

Pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

Jika merujuk pada ketentuan tersebut, maka Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah beserta perubahannya yang merupakan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Pasal 132 Ayat (3) dan Ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah yang mengatur beberapa ketentuan terkait Penjabat Kepala Daerah. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>173</sup>

- (3) Dalam pelaksanaan tugasnya Penjabat Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat

---

<sup>173</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2005 Nomor 22 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 4480

---

Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat Bupati/Walikota.

- (4) Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun.

Penjabat adalah seorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain lowong atau kosong. Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.<sup>174</sup>

Kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah kemudian tercantum dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota. Ketentuan tersebut berbunyi:

Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu.

---

<sup>174</sup> E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, cetakan ke empat, Jakarta, 1997. Hlm. 29

---

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya kewenangan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar “mengisi kekosongan jabatan”, namun lebih luas, karena ia juga “melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota” walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Penjabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut. Hal ini sebagaimana yang diatur melalui ketentuan Pasal 132 Ayat (5) dan Ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

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

Jika dikaji dari “teori kewenangan”, maka wewenang yang dimiliki penjabat (Pj) kepala daerah bukan hanya bersifat atributif, namun oleh Presiden dan Mendagri juga telah dilimpahi wewenang secara delegatif. Kewenangan penjabat kepala daerah adalah untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai

---

“kepala daerah” sementara waktu. Berarti cakupan kekuasaan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya adalah seluas tugas dan wewenang kepala daerah. Sehingga, apabila dilihat dari tugas dan kewenangannya, maka penjabat kepala daerah bertindak sebagai kepala daerah, meski hanya dengan sebutan “Pj”.

Dalam posisi yang demikian, secara normatif tugas dan wewenang penjabat kepala daerah adalah merujuk pada tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana yang telah tercantum Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

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

Patut diingat, bahwa tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan penjabat kepala daerah. Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan adalah:

- 1) Melakukan mutasi pegawai;
- 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan

- 
- perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
  - 4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Empat larangan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 132 A Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi, menurut ayat (2) ketentuan tersebut disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Presiden dan atau Mendagri selaku delegans.

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

- a) Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman

---

disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

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

#### **4. Perbedaan Penjabat (Pj) dan Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah**

Pada dasarnya penjabat (Pj) dan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah adalah *Acting Officer* kepala daerah atau seseorang yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas jabatan kepala daerah untuk sementara waktu. Penjabat (Pj) dan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah mendapatkan kewenangan dari pejabat pemerintahan di atasnya untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan kepala daerah definitif yang berhalangan. Yang menjadi perbedaan

---

antara dua model pengisian jabatan tersebut adalah penyebab berhalangannya pejabat definitif sehingga diangkatnya pejabat sementara tersebut.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat dua penyebab pejabat definitif kepala daerah berhalangan melaksanakan tugas rutin yakni karena “berhalangan sementara” dan “berhalangan tetap”. Berhalangan sementara disini berarti kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugas rutin hanya untuk sementara waktu dan akan kembali menjalankan tugasnya sampai berakhirnya masa jabatan. Sedangkan berhalangan tetap berarti kepala daerah definitif telah diberhentikan atau berhenti dan tidak akan kembali menjalankan tugas-tugasnya.

Penunjukkan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan konsekuensi atas kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah *incumbent* untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Penjabat sementara (Pjs) kepala daerah mendapatkan kewenangan berdasarkan proses administrasi berupa mandat dari pejabat pemerintahan di atasnya. Dalam hal ini, penjabat sementara (Pjs) gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri sedangkan penjabat sementara (Pjs) bupati/wali kota ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri atas usul gubernur.

Kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam menunjuk dan memberikan mandat kepada penjabat sementara (Pjs) kepala daerah tidak terlepas dari kedudukan Menteri Dalam Negeri yang bertugas untuk membantu Presiden dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Kewenangan Menteri Dalam

---

Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: *“Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian”*. Jika merujuk pada ketentuan pasal 1 angka 44 ketentuan yang sama terlihat bahwa yang dimaksud Menteri disini adalah *“Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri”*.

Selain itu, pada ketentuan Pasal 25 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi: *“Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”*. Melalui ketentuan tersebut terlihat jelas kedudukan dan kewenangan menteri dalam hal ini Menteri Dalam Negeri sebagai perpanjangan tangan Presiden untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap kepala daerah selaku penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penunjukkan pejabat sementara (Pjs) bupati/wali kota oleh Menteri Dalam Negeri atas usul gubernur tidak dapat dipisahkan dari kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tercantum pada ketentuan Pasal 91 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan: *“Dalam melaksanakan pembinaan dan*

---

*pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.*

Fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah merupakan pelaksanaan atas asas dekonsentrasi. Gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi juga berfungsi selaku wakil pemerintahan di daerah, dalam pengertian untuk memperpendek rentang kendali pelaksanaan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.<sup>175</sup>

Penjabat sementara (Pjs) kepala daerah mendapatkan kewenangan berdasarkan proses administrasi berupa mandat dari pejabat pemerintahan di atasnya. Karena mendapatkan kewenangan berupa mandat, maka penunjukkan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah tidak perlu dilantik atau diambil sumpah jabatannya melainkan hanya melalui keputusan pejabat yang menunjuk dalam hal ini Menteri Dalam Negeri.

Sementara itu, pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berhalangan tetap maupun pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Pada pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah, pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya.

Penjabat (Pj) gubernur ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri yang berasal dari pejabat

---

<sup>175</sup> Suharizal dan Muslim Chaniago, *Op. Cit.*, hlm. 63.

---

tinggi madya untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur sampai dengan gubernur dan wakil gubernur terpilih dilantik. Sedangkan penjabat (Pj) bupati/wali kota ditetapkan oleh Menteri atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang berasal dari pejabat tinggi pratama untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/walikota sampai dengan bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik. Dalam pelaksanaan tugasnya penjabat (Pj) gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedangkan penjabat (Pj) bupati/walikota bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah menyatakan bahwa: *“Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah”*. Lebih jauh, pada Pasal 7 Ayat (2) ketentuan yang sama juga telah ditegaskan bahwa: *“Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah”*.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa pemerintah pusat bertugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, untuk mencegah terjadinya gangguan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disebabkan kekosongan jabatan kepala daerah maka Presiden selaku pemegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah dapat mengambil alih kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah sebelumnya dilimpahkan ke pemerintah daerah.

---

Karena mendapatkan wewenang secara atributif berdasarkan perintah undang-undang dan juga dilimpahi wewenang secara delegatif oleh Presiden dan Mendagri untuk melaksanakan tugas dan wewenang untuk mengisi kekosongan jabatan sebagai “kepala daerah” sementara waktu, maka penjabat (Pj) kepala daerah harus dilantik dan diambil sumpah jabatannya. Pelantikan penjabat (Pj) gubernur dilakukan oleh menteri atas nama Presiden di ibu kota negara atau di ibu kota provinsi. Pelantikan penjabat (Pj) bupati/walikota dilakukan oleh gubernur atas nama Presiden di ibu kota provinsi atau di ibu kota kabupaten/kota.<sup>176</sup>

Penjabat (Pj) kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah untuk sementara waktu sampai kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) dilantik. Setelah kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah secara resmi telah dilantik maka penjabat (Pj) kepala daerah melakukan serah terima jabatan kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah. Serah terima jabatan dari penjabat (Pj) gubernur kepada gubernur dan wakil gubernur disaksikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Sedangkan, serah terima jabatan dari penjabat (Pj) bupati/walikota kepada bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota disaksikan oleh gubernur atau pejabat yang ditunjuk.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Pasal 17 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota

<sup>177</sup> Pasal 13 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota



# VI

## PENGANGKATAN PERWIRA TINGGI POLRI YANG DISETARAKAN JABATAN PIMPINAN TINGGI MADYA PEMERINTAH PUSAT SEBAGAI PENJABAT (PJ) GUBERNUR

### A. Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara Pada Instansi Pemerintah Tertentu oleh Prajurit TNI dan Anggota Polri

#### 1. Jabatan Aparatur Sipil Negara

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Menurut logeman sebagaimana dikutip Ridwan dan Nurmalita menyatakan:<sup>178</sup>

Dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan pekerjaan yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.

---

<sup>178</sup> Ridwan dan Nurmalita A. Harahap, *Hukum Kepegawaian*, UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 8.

---

Sementara itu, menurut Bagir Manan pengertian jabatan adalah: *“lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja organisasi, negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara”*.<sup>179</sup>

Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan.<sup>180</sup> Jabatan dan pejabat tidak dapat dipisahkan. Jabatan tanpa pejabat tidak dapat berbuat apa-apa, sedangkan tanpa ada jabatan tidak akan ada pejabat. Pejabat inilah yang menjadikan jabatan menjadi hidup. Walaupun kenyataannya suatu keputusan ditandatangani pejabat, tetapi secara hukum jabatan yang menandatangani keputusan tersebut.<sup>181</sup>

Pada ketentuan Pasal 1 Angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil telah dinyatakan bahwa: *“Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan fungsi, tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai ASN dalam suatu satuan organisasi”*. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, jabatan aparatur sipil negara terdiri atas:<sup>182</sup>

**a. Jabatan Administrasi.**<sup>183</sup>

1) Jabatan Administrator

Pejabat dalam jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan

---

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op. Cit.*, hlm. 92.

<sup>182</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>183</sup> Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

---

---

pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan

2) Jabatan Pengawas

Pejabat dalam jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana

3) Jabatan pelaksana

Pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

**b. Jabatan Fungsional.**<sup>184</sup>

1) Jabatan fungsional keahlian aparatur sipil negara, terdiri atas:

a) ahli utama; b) ahli madya; c) ahli muda; d) ahli pertama.

2) Jabatan fungsional keterampilan aparatur sipil negara, terdiri atas:<sup>185</sup>

a) Penyelia

Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan jabatan fungsional keterampilan.

b) Mahir

Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi utama dalam Jabatan Fungsional.

---

<sup>184</sup> Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>185</sup> Pasal 18 Ayat (3) beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

---

c) Terampil

Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi lanjutan dalam jabatan fungsional keterampilan.

d) Pemula.

Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk pertama kali dan melaksanakan fungsi dasar dalam jabatan fungsional keterampilan.

**c. Jabatan Pimpinan Tinggi.**<sup>186</sup>

Jabatan pimpinan tinggi aparatur sipil negara terdiri atas:

1) Jabatan Pimpinan Tinggi Utama;

Jabatan ini setara dengan Jabatan eselon Ia atau kepala lembaga pemerintah nonkementerian.

2) Jabatan Pimpinan Tinggi Madya;

Jabatan ini setara dengan jabatan eselon Ia dan eselon Ib, meliputi: sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

---

<sup>186</sup> Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

---

3) Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Jabatan ini setara dengan jabatan eselon II, meliputi: direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Jabatan pimpinan tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap pegawai ASN pada instansi pemerintah melalui:

- a) Kepeloporan dalam bidang keahlian professional, analisis dan rekomendasi kebijakan dan kepemimpinan manajemen
- b) Pengembangan kerja sama dengan instansi lain; dan
- c) Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.

Untuk setiap pengisian jabatan pimpinan tinggi tersebut kemudian ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

## **2. Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara oleh Prajurit TNI dan Anggota Polri Menurut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara**

---

Jabatan aparatur sipil negara pada umumnya hanya diisi dari pegawai aparatur sipil negara. Akan tetapi, terdapat beberapa jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>187</sup> Pengisian Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud dilaksanakan pada instansi pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>188</sup>

Pengisian jabatan aparatur sipil negara oleh prajurit TNI dan anggota Polri kemudian dijabarkan melalui ketentuan Pasal 109 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 109

- (2) Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.
- (3) Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>187</sup> Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>188</sup> Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

---

Pada penjelasan Pasal 109 Ayat (3) ketentuan tersebut kemudian dijelaskan bahwasannya:

Yang dimaksud dengan “Instansi Pemerintah tertentu” adalah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah tersebut di atas diisi melalui penugasan dan penunjukan Presiden, Panglima Tentara Nasional Indonesia, atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Melalui ketentuan pasal 109 UU ASN beserta penjelasannya tersebut terlihat bahwa pengisian jabatan ASN oleh prajurit TNI dan anggota Polri dilaksanakan melalui dua ketentuan pengisian jabatan.

*Pertama*, pengisian jabatan ASN yang dilaksanakan melalui ketentuan Prajurit TNI dan Anggota Polri yang akan mengisi jabatan tersebut haruslah terlebih dahulu mengundurkan diri dari dinas aktif sesuai dengan kompetensi yang diterapkan dan dilaksanakan melalui proses dan seleksi secara terbuka dan kompetitif.

*Kedua*, pengisian jabatan ASN oleh prajurit TNI dan anggota Polri tanpa perlu disertai pengunduran diri yang bersangkutan dari dinas aktif, akan tetapi dengan ketentuan hanya dilaksanakan pada lingkungan instansi pemerintah tertentu sebagaimana yang telah diatur melalui ketentuan perundang-undangan tentang Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau dapat dikatakan hanya diperbantukan

---

melalui penugasan dan penunjukan Presiden, Panglima Tentara Nasional Indonesia, atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia

Ketentuan terkait Jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia kemudian tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.<sup>189</sup> Sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 147 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil kemudian menyatakan bahwa: *“Jabatan ASN tertentu di lingkungan Instansi Pusat tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Pada penjelasan ketentuan tersebut kemudian ditegaskan bahwa: *“Yang dimaksud dengan “prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia” adalah prajurit atau anggota dalam dinas aktif”*.

Lebih jauh, pada Pasal 148 Ayat (2) ketentuan yang sama kemudian telah ditegaskan bahwasannya: *“Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia”*. Melalui ketentuan tersebut terlihat jelas bahwa, tidak semua jabatan ASN dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota

---

<sup>189</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037*,

---

Polri yang sedang menjalani masa dinas aktif. Hanya beberapa jabatan ASN tertentu yang terdapat dalam lingkungan instansi pemerintah pusat tertentu yang dapat sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang Tentara Nasional Indonesia dan undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Lalu bagaimana yang dimaksud dengan jabatan ASN tertentu pada lingkup instansi pusat tertentu yang dapat diduduki oleh perwira tinggi aktif TNI/Polri. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil belum memberikan jawaban yang rinci terkait jabatan ASN tertentu pada lingkup instansi pusat tertentu yang dapat diduduki oleh perwira tinggi aktif TNI/Polri. Ketentuan Pasal 149 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil hanya menyatakan bahwa: *“Nama Jabatan, kompetensi Jabatan, dan persyaratan Jabatan ASN pada Instansi Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 147, dan Pasal 148 ditetapkan oleh PPK dengan persetujuan Menteri”*. Sementara itu, pada Pasal 158 ketentuan yang sama juga dinyatakan bahwa: *“Nama Jabatan, kompetensi Jabatan, dan persyaratan Jabatan ASN pada Instansi Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 harus sudah ditetapkan oleh PPK paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan”*.

### **3. Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara oleh Prajurit TNI dan Anggota Polri Menurut Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Pasal 47 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

---

menyatakan bahwa: *“Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan”*. Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa pada dasarnya jabatan sipil, hanya dapat diisi oleh prajurit TNI setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Akan tetapi, pada ayat (2) ketentuan yang sama kemudian mengatur terkait jabatan sipil pada lingkup instansi pemerintah tertentu yang dapat diisi oleh prajurit aktif TNI. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>190</sup>

Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara, Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Search and Rescue (SAR) Nasional, Narkotik nasional, dan Mahkamah Agung.

Melalui ketentuan tersebut di atas terlihat bahwa beberapa jabatan pada lingkup instansi pemerintah tertentu kemudian dapat diisi oleh prajurit TNI tanpa harus disertai pengunduran diri yang bersangkutan dari dinas aktif keprajuritan. Pada penjelasan ayat (2) ketentuan tersebut kemudian dijelaskan bahwasannya: *“Yang dimaksud dengan jabatan adalah jabatan yang dapat diduduki oleh prajurit aktif tidak termasuk jabatan Menteri Pertahanan atau jabatan politisi lainnya”*.

Menjadi menarik disini karena pada undang-undang TNI telah dijelaskan secara rinci terkait jabatan

---

<sup>190</sup> Pasal 47 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

---

lingkup instansi pemerintah tertentu yang dapat diisi oleh prajurit aktif TNI. Akan tetapi, pada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak terdapat ketentuan yang secara jelas dan *rigid* menjelaskan terkait jabatan tertentu aparatur sipil negara yang bisa diisi oleh anggota kepolisian yang berdinis aktif.

Pada ketentuan Pasal 28 Ayat (3) Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, hanya secara tegas menyatakan bahwa: *“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”*. Dalam penjelasan ketentuan tersebut kemudian ditegaskan bahwa: *yang dimaksud dengan “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri*.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa perintah undang-undang Kepolisian Republik Indonesia (Polri) telah mengamanatkan bahwasannya anggota kepolisian yang sedang berdinis aktif tidak diperkenankan untuk menduduki *“jabatan di luar kepolisian (termasuk di dalamnya jabatan sipil yang tidak terkait dengan kepolisian)”* dan jika memang dibutuhkan, maka anggota Polri tersebut harus terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Selain itu, anggota kepolisian yang sedang berdinis aktif hanya dapat menduduki jabatan pada instansi yang memiliki tugas dan fungsi yang terkait dengan tugas dan fungsi kepolisian dan haruslah berdasarkan perintah atau penugasan Kapolri selaku pimpinan tertinggi kepolisian.

Walaupun undang-undang tersebut kemudian tidak dijelaskan secara rinci instansi pemerintah yang

---

memiliki tugas dan fungsi yang sejalan dengan tugas dan fungsi kepolisian, akan tetapi jika kita merujuk pada ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural, sebelumnya telah memberikan batasan terkait instansi pemerintah pusat tertentu tersebut.<sup>191</sup> Pasal 9 ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 9

Selain oleh Pegawai Negeri Sipil, jabatan struktural tertentu pada instansi sipil:

- a. Kantor Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan;
- b. Departemen Pertahanan;
- c. Sekretariat Militer Presiden;
- d. Badan Intelijen Negara;
- e. Lembaga Sandi Negara;

---

<sup>191</sup> Pasal 362 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil kemudian menyatakan bahwa "Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4085), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2010 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil untuk Menduduki Jabatan Struktural (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5095) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku";

- 
- f. Lembaga Ketahanan Nasional;
  - g. Dewan Ketahanan Nasional;
  - h. Badan S.A.R. Nasional;
  - i. Badan Narkotika Nasional; dan
  - j. Mahkamah Agung dapat diduduki oleh Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tanpa dialihkan statusnya menjadi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Pada penjelasan Pasal 9 ketentuan tersebut kemudian ditegaskan bahwa: *“Yang dimaksud dengan Jabatan Struktural tertentu instansi sipil dalam Pasal ini adalah jabatan-jabatan struktural yang tugas dan fungsinya sesuai dengan tugas dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia”*.

Walaupun ketentuan tersebut diatas kemudian dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi melalui Pasal 362 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Akan tetapi, ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural beserta penjelasannya kemudian dapat dijadikan rujukan dan perbandingan terkait jabatan struktural pada instansi-instansi pusat tertentu mana saja yang sejalan dan berkaitan dengan tugas dan fungsi kepolisian Republik Indonesia (Polri).

---

Penugasan anggota Polri di luar struktur organisasi Polri kemudian telah diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>192</sup> Ketentuan tersebut kemudian diubah melalui Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi.<sup>193</sup> Dua ketentuan tersebut merupakan aturan pelaksana dan turunan atas ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengatur secara khusus terkait penugasan Anggota Polri di luar struktur organisasi baik penugasan di dalam negeri maupun penugasan di luar negeri.

Pada ketentuan Pasal 7 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia, kemudian mengatur tentang penugasan anggota Polri di dalam negeri. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

---

<sup>192</sup> Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 28*.

<sup>193</sup> Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi, *Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1296*.

---

Pasal 7

- (1) Jabatan dalam penugasan Anggota Polri di dalam negeri meliputi:
  - a. jabatan struktural; dan
  - b. jabatan fungsional”.
- (2) Jabatan struktural sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi jabatan pada:
  - a. kementerian/lembaga/badan/komisi;
  - b. organisasi internasional atau kantor perwakilan negara asing yang berkedudukan di Indonesia;
  - c. BUMN atau BUMD; dan
  - d. instansi tertentu atas persetujuan Kapolri.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa atas persetujuan Kapolri selaku pimpinan tertinggi lembaga kepolisian, anggota Polri aktif dapat diperbantukan untuk menduduki jabatan struktural pada beberapa instansi pemerintah baik pada kementerian, lembaga, badan, komisi, organisasi internasional atau kantor perwakilan negara asing yang berkedudukan di Indonesia, BUMN atau BUMD, maupun instansi tertentu. Sementara itu, pada ketentuan Pasal 17 Ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia, kemudian ditegaskan bahwa: *“Kepangkatan dalam penugasan Anggota Polri di dalam negeri untuk menduduki Jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan eselon jabatan pada instansi pengguna”*.

Untuk menduduki jabatan struktural pada beberapa instansi pemerintah di luar organisasi Polri

tersebut, maka anggota Polri yang ditugaskan harus memenuhi syarat kepangkatan sesuai dengan kebutuhan eselon jabatan yang telah ditetapkan oleh instansi pengguna atau instansi tujuan dimana anggota Polri tersebut diperbantukan. Berikut ini adalah tabel penyetaraan eselon dan kepangkatan serta golongan/ruang anggota kepolisian yang diperbantukan di luar struktur organisasi Polri:

### **Kesetaraan Eselon, Kepangkatan, Dan Golongan/Ruang Polri Dengan Di Luar Struktur Organisasi Polri**

STRUKTUR ORGANISASI POLRI				DI LUAR STRUKTUR ORGANISASI POLRI		
N O	ESELON	JENJANG PANGKAT	GOL/ RUANG	ESELON	JENJANG PANGKAT	GOL/ RUANG
1	I.a	Komjen/Irjen	IV/f	I.a	Pembina Utama	IV/e
2	I.b	Irjen	IV/e	I.b	Pembina Utama	IV/e
3	II.a	Brigjen	IV/d	II.a	Pembina Utama Madya	IV/d
4	II.b	Kombes	IV/c	II.b	Pembina Utama Muda	IV/c
5	III.a	AKBP	IV/b	III.a	Pembina Tk I	IV/b
6	III.b	Kompol	IV/a	III.b	Pembina	IV/a
7	IV.a	AKP	III/c	IV.a	Penata Tk I	III/c
8				IV.a	Penata	
9	IV.b	Iptu	III/b	IV.b	Penata Muda Tk I	III/b
10	IV.b	Ipda	III/a	V.a	Penata Muda	III/a

*(Sumber: Lampiran Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi).*

---

#### **4. Mekanisme Pengisian Jabatan Aparatur Sipil Negara Pada Instansi Pemerintah Tertentu oleh Prajurit TNI/Anggota Polri Berdinas Aktif**

Pengisian jabatan Aparatur Sipil Negara oleh prajurit TNI dan anggota Polri yang sedang menjalani dinas aktif hanya sebatas pada lingkup instansi pemerintah tertentu yang telah diatur melalui ketentuan perundang-undangan tentang Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Instansi pemerintah tertentu sebagaimana dimaksud adalah instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya sejalan dengan tugas dan fungsi TNI/Polri.

Jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu pada lingkup instansi pemerintah pusat tertentu yang tugas pokok dan fungsinya sejalan dengan dengan tugas dan fungsi TNI/Polri tersebut dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri tanpa perlu disertai pengunduran diri dari dinas aktif.<sup>194</sup> prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menduduki jabatan ASN pada Instansi Pusat tersebut tidak dapat beralih status menjadi PNS.<sup>195</sup>

Pangkat prajurit Tentara Nasional Indonesia yang menduduki jabatan ASN pada Instansi Pusat ditetapkan oleh Panglima Tentara Nasional Indonesia dengan persetujuan Menteri.<sup>196</sup> Sementara itu, pangkat anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menduduki jabatan ASN pada Instansi Pusat ditetapkan oleh Kepala

---

<sup>194</sup> Pasal 147 dan Pasal 148 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>195</sup> Pasal 150 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>196</sup> Pasal 151 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

---

---

Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Menteri.<sup>197</sup> Pengisian Jabatan ASN tersebut harus memenuhi persyaratan kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak Jabatan, kesehatan, integritas, dan persyaratan Jabatan lain berdasarkan kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>198</sup>

Pejabat pembina kepegawaian (PPK) instansi pusat yang membutuhkan prajurit Tentara Nasional Indonesia atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menduduki Jabatan tertentu pada Instansi Pusat mengajukan permohonan secara tertulis kepada Panglima Tentara Nasional Indonesia atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan tembusan kepada Menteri dan Kepala Badan Kepegawaian Negara.<sup>199</sup>

Apabila permohonan pejabat pembina kepegawaian tersebut kemudian disetujui, maka Panglima Tentara Nasional Indonesia atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mengajukan 3 (tiga) orang calon disertai dengan dokumen paling sedikit memuat tentang:<sup>200</sup>

- a) daftar riwayat hidup;
- b) salinan/fotokopi surat keputusan pangkat terakhir yang telah dilegalisir;

---

<sup>197</sup> Pasal 151 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>198</sup> Pasal 152 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>199</sup> Pasal 153 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>200</sup> Pasal 154 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

---

- 
- c) salinan/fotokopi surat keputusan pengangkatan dalam Jabatan terakhir yang telah dilegalisir; dan
  - d) surat keterangan kesehatan dari dokter pemerintah.

Dalam hal jabatan yang akan diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah jabatan administrator atau jabatan fungsional selain jabatan fungsional ahli utama, maka pejabat pembina kepegawaian memilih dan menetapkan 1 (satu) orang calon.<sup>201</sup> Sedangkan, apabila jabatan yang akan diisi adalah Jabatan Pimpinan Tinggi, maka calon yang diajukan wajib mengikuti seleksi terbuka sebagaimana diatur dalam tata cara pengisian dan pengangkatan jabatan pimpinan tinggi pada instansi pusat. Hal ini dapat dikecualikan bagi jabatan pimpinan tinggi utama atau jabatan pimpinan tinggi madya yang penugasannya atau penunjukannya dilakukan oleh Presiden.<sup>202</sup>

Adapun mekanisme pengisian jabatan pimpinan tinggi Aparatur Sipil Negara oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>203</sup>

- 1) Pejabat Pembina Kepegawaian terlebih dahulu membentuk panitia seleksi Instansi Pemerintah.

---

<sup>201</sup> Pasal 154 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>202</sup> Pasal 154 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>203</sup> Pasal 110 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

---

- 
- 2) Pejabat Pembina Kepegawaian berkoordinasi dengan KASN Dalam membentuk panitia seleksi;
  - 3) Panitia seleksi Instansi Pemerintah terdiri dari unsur internal maupun eksternal Instansi Pemerintah yang bersangkutan.
  - 4) Panitia seleksi dipilih dan diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan pengetahuan, pengalaman, kompetensi, rekam jejak, integritas moral, dan netralitas melalui proses yang terbuka.
  - 5) Panitia seleksi melakukan seleksi dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian (assesment center) atau metode penilaian lainnya.
  - 6) Panitia seleksi menjalankan tugasnya untuk semua proses seleksi pengisian jabatan terbuka untuk masa tugas yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.

Akan tetapi, pada Pasal 111 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara kemudian disebutkan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara dapat dikecualikan pada instansi pemerintah yang telah menerapkan sistem merit dalam pembinaan pegawai ASN dengan persetujuan KASN. Yang dimaksud sebagai **“sistem merit”** adalah *“kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang*

---

*politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan”.*<sup>204</sup>

Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sedang menduduki jabatan ASN pada instansi pusat tertentu, diberhentikan dari jabatan ASN apabila:<sup>205</sup>

- a) mencapai batas usia pensiun prajurit Tentara Nasional Indonesia atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia; atau
- b) ditarik kembali karena kepentingan organisasi atau alasan tertentu oleh Panglima Tentara Nasional Indonesia atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberhentikan dari jabatan ASN tersebut bagi prajurit Tentara Nasional Indonesia dikembalikan ke Markas Besar Tentara Nasional Indonesia. Sedangkan bagi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberhentikan dari jabatan ASN tersebut dikembalikan ke Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>206</sup>

Pada ketentuan pasal 156 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil kemudian ditegaskan bahwasannya:

---

<sup>204</sup> Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>205</sup> Pasal 155 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

<sup>206</sup> Pasal 155 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

---

---

Batas Usia Pensiun bagi prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menduduki Jabatan ASN pada Instansi Pusat tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketentuan tersebut menarik karena sebelum peraturan pemerintah ini dikeluarkan cukup banyak prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang beralih status ke sipil. Dengan beralih status menjadi pegawai negeri sipil, maka batas usia pensiun (BUP) prajurit TNI/anggota Polri yang menduduki jabatan pimpinan tinggi bisa diperpanjang menjadi 60 tahun seperti batas usia pensiun pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan pimpinan tinggi.<sup>207</sup>

Melalui ketentuan pasal 156 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, maka batas usia pensiun prajurit Tentara Nasional Indonesia yang menduduki jabatan ASN pada instansi pusat tertentu kembali merujuk pada ketentuan perundang-undangan tentang TNI, dimana batas usia pensiun bagi anggota TNI adalah paling tinggi 58 (lima puluh delapan) tahun bagi perwira dan 53 (lima puluh tiga) tahun bagi bintara dan tamtama.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Dana Aditiasari, "Aturan Baru: TNI/Polri Tak Bisa Isi Jabatan Sipil", detikNews, 18 Agustus 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3605400/aturan-baru-tnipolri-tak-bisa-isi-jabatan-sipil> (terakhir dikunjungi pada 4 Juli 2019).

<sup>208</sup> Pasal 71 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

---

Sedangkan, secara umum usia pensiun maksimum anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan merujuk pada ketentuan perundang-undangan tentang Polri, adalah 58 (lima puluh delapan) tahun. Namun, bagi anggota Polri yang memiliki keahlian khusus dan sangat dibutuhkan dalam tugas kepolisian dapat dipertahankan sampai dengan 60 (enam puluh) tahun.<sup>209</sup>

## **B. Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Menurut Peraturan Perundang-Undang**

Pada dasarnya pengangkatan penjabat (Pj) gubernur merupakan kewenangan Presiden sebagaimana yang telah diamanatkan ketentuan Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi: *“Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota”*. Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa Presiden mempunyai kewenangan atributif yang tidak bisa digantikan oleh pihak lain dalam menetapkan penjabat gubernur.

Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo pada tanggal 18 Juni 2018, melantik secara resmi Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat untuk menggantikan Pelaksana Harian (Plh) Gubernur Jawa Barat Iwa Karniwa melalui Keputusan Presiden Nomor 106/P

---

<sup>209</sup> Pasal 30 Ayat (2) beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

---

Tahun 2018 tentang Peresmian Pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Barat Masa Jabatan 2013-2018 dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pelantikan tersebut dilaksanakan karena terhitung mulai tanggal 13 Juni 2018, masa jabatan Ahmad Heryawan dan Deddy Mizwar selaku Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Periode 2013-2018 telah berakhir.

Kebijakan pemerintah menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan menjadi Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat kemudian memunculkan berbagai polemik di kalangan masyarakat. Beberapa pihak memandang pemerintah tidak konsisten dalam penunjukan M. Iriawan menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pasalnya, wacana penempatan perwira tinggi Polri menjadi Pj Gubernur sempat dibatalkan demi menjaga netralitas Polri.<sup>210</sup> Ketika itu, Menteri Dalam Negeri berencana menunjuk dua jenderal polisi untuk menjadi penjabat gubernur. Dua jenderal polisi tersebut adalah Asisten Operasi (Asops) Kapolri Irjen Mochamad Iriawan yang bakal diangkat jadi penjabat Gubernur Jabar, dan Kepala Divisi Propam Polri Irjen Martuani Sormin untuk menjadi penjabat Gubernur Sumatera Utara. Alasan kekurangan personil setingkat pejabat tinggi eselon I di internal Kemendagri menjadi acuan utama dua Jenderal Polri diusulkan menjadi Pejabat (Pj) Gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara. Pendekatan Stabilitas dan gelagat

---

<sup>210</sup> Mochamad Solehudin, "Komjen Iriawan Pj Gubernur, Pengamat: Pemerintah Tidak Konsisten", *detikNews*, 19 Juni 2018, [news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten\\_\(terakhir\\_dikunjungi\\_pada\\_2\\_Januari\\_2019\)](https://news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten_(terakhir_dikunjungi_pada_2_Januari_2019)).

---

kerawanan juga dijadikan alasan untuk memilih perwira Polri tersebut.<sup>211</sup>

Kebijakan pemerintah untuk tetap melantik Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat tentunya menimbulkan tanda tanya, apakah seorang perwira tinggi kepolisian diperbolehkan menjadi penjabat kepala daerah? Mengingat penjabat kepala daerah merupakan jabatan sipil yang memiliki kewenangan hampir sama dengan kepala daerah definitif. Selain itu, Menteri Dalam Negeri beranggapan bahwasannya penunjukkan penjabat gubernur tersebut telah sesuai ketentuan karena Komjen Pol. M. Iriawan bukan menjabat lagi di struktural Mabes Polri, tetapi telah dipindah tugaskan menjadi Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional.<sup>212</sup>

Wacana pemilihan Komjen M. Iriawan sebagai Pj Gubernur Jawa Barat sempat dipermasalahkan pada medio Februari 2018. Ketika itu, M. Iriawan dianggap kurang tepat mengisi posisi Pj Gubernur karena masih berpangkat bintang dua dan masih menjabat sebagai Asisten Operasional Kapolri yang masuk dalam struktural Mabes Polri. Namun, pada Maret 2018 Iriawan dipromosikan menjadi Sestama Lemhanas dan membuatnya berpangkat bintang tiga. Jabatan ini menjadikan Iriawan lepas dari struktural Mabes Polri. Atas langkah pemerintah tersebut, Komisioner Ombudsman RI Adrianus Meliala menilai promosi Iriawan terkesan seperti telah dipersiapkan sebagai

---

<sup>211</sup> Ika Devianti, "Dasar Hukum Mendagri Tunjuk 2 Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur", 25 Januari 2018, <http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur> (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>212</sup> Mochamad Solehudin, "Sempat Batal, Ini Alasan Iriawan Kini Dilantik Jadi Pj Gubernur", detikNews, 18 Juni 2018, [news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawankini-dilantik-jadi-pj-gubernur](https://news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawankini-dilantik-jadi-pj-gubernur) (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

---

batu loncatan menjadi Pj. gubernur. Selain itu, pelantikan mantan Kapolda Metro Jaya Komjen (Pol) Iriawan sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Jawa Barat terkesan seperti dipaksakan oleh pemerintah.<sup>213</sup>

Penempatan Perwira Polri maupun TNI sebagai pejabat gubernur sudah pernah dilakukan sebelumnya. Pada Pilkada tahun 2017, Kemendagri menunjuk Irjen Pol. Carlo Brix Tewu sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Sulawesi Barat dan Mayjen TNI (Purn) Soedarmo sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam.<sup>214</sup> Sebelum dilantik sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Sulawesi Barat, Irjen Pol. Carlo Brix Tewu merupakan perwira tinggi yang masih berdinastis aktif sebagai anggota kepolisian dan menjabat sebagai Staf Ahli Bidang Ideologi dan Konstitusi Kemenko Polhukam. Sedangkan Mayjen TNI (Purn) Soedarmo sebelum menjabat sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam telah terlebih dahulu pensiun dari sebagai anggota TNI dan telah ditugaskan sebagai Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum (Polpum) Kementerian Dalam Negeri.

Pertama-tama, dasar hukum yang dijadikan oleh Kemendagri untuk melantik Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Pejabat (Pj) Gubernur Jawa Barat adalah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang

---

<sup>213</sup> Dimas Jarot Bayu, "Komisioner Ombudsman Kritik Pelantikan Iriawan jadi Pj Gubernur Jabar" <https://katadata.co.id/berita/2018/06/19/komisioner-ombudsman-kritik-pelantikan-iriawan-jadi-pj-gubernur-jabar> (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>214</sup> Moh. Nadlir, "Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju jenderal Polisi Jadi Pejabat Gubernur", 26 Januari 2018 <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur> (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

---

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, ketentuan tersebut menyatakan bahwasanya: *“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari **jabatan pimpinan tinggi madya** sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Komjen Pol. M. Iriawan diangkat sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Peresmian Pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Barat Masa Jabatan 2013-2018 dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat. Penjabat (Pj) disini memiliki makna yang berbeda dengan penjabat sementara (Pjs). Pengangkatan penjabat (Pj) bertujuan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dikarenakan terjadinya mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif yang telah memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Sedangkan, penunjukkan penjabat sementara (Pjs), dimaksudkan hanya untuk menggantikan kepala daerah sementara waktu dan tidak terdapat pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif, karena kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya melaksanakan cuti kampanye.

Dalam ketentuan undang-undang pemilihan kepala daerah beserta perubahannya maupun undang-undang pemerintahan daerah tidak ditemukan makna yang jelas dan *rigid* terkait definisi frasa “jabatan pimpinan tinggi madya” yang dapat diangkat sebagai penjabat gubernur. Penjelasan tentang frasa yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi madya” tersebut kemudian terlihat jika merujuk pada ketentuan jabatan pimpinan tinggi aparatur sipil negara

---

sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan undang-undang aparatur sipil negara.

Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara telah menyatakan bahwa: *“Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah”*. Sementara itu, pada Pasal 1 Angka 8 ketentuan tersebut kemudian dinyatakan bahwa: *“Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi”*. Pada ketentuan tersebut yang dimaksud sebagai Pegawai ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.<sup>215</sup>

Adapun makna frasa dari “jabatan pimpinan tinggi madya” pada penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “jabatan pimpinan tinggi madya” meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, **sekretaris utama**, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Dalam ketentuan peralihan undang-undang aparatur sipil negara kemudian disebutkan bahwa terhadap jabatan

---

<sup>215</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

---

PNS eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya.<sup>216</sup> Melalui beberapa ketentuan tersebut, terlihat jelas makna siapa sesungguhnya “*jabatan pimpinan tinggi madya*” yang dapat diangkat sebagai penjabat gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dengan merujuk pada Undang-Undang Aparatur Sipil Negara adalah pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang sedang menduduki jabatan pimpinan tinggi (eselon Ia dan eselon Ib) pada lingkup Instansi Pemerintah sipil baik di kementerian atau lembaga negara serta pemerintah daerah provinsi atau jabatan-jabatan sipil lain yang setara.

Pengangkatan Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat didasarkan pada jabatan sebelumnya yaitu sebagai Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional. Jabatan tersebut pada dasarnya termasuk ke dalam lingkup jabatan pimpinan tinggi madya Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang telah tercantum dalam undang-undang ASN. Namun pada saat menjabat sebagai Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional, Komjen Pol. M. Iriawan masih terhitung sebagai anggota kepolisian yang berdinras aktif dan bukan seorang aparatur sipil.

Eksistensi anggota TNI/Polri dalam mengisi jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu, telah diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Ketentuan tersebut menyatakan bahwa:

Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana

---

<sup>216</sup> Pasal 131 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

---

dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Menurut ketentuan Pasal 109 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) ditegaskan bahwasanya: *“Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Pada penjelasan ketentuan tersebut kemudian dijelaskan bahwasannya:

Yang dimaksud dengan “Instansi Pemerintah tertentu” adalah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Jabatan Pimpinan Tinggi pada Instansi Pemerintah tersebut di atas diisi melalui penugasan dan penunjukan Presiden, Panglima Tentara Nasional Indonesia, atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketentuan terkait Jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia kemudian tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037

---

Dalam pasal 147 ketentuan tersebut telah menyatakan bahwa: *“Jabatan ASN tertentu di lingkungan Instansi Pusat tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Pada penjelasan ketentuan tersebut kemudian ditegaskan bahwa: *“Yang dimaksud dengan “prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia” adalah prajurit atau anggota dalam dinas aktif”*.

Melalui ketentuan tersebut terlihat jelas bahwa hanya jabatan ASN tertentu dalam lingkungan instansi pemerintah pusat tertentu yang dapat diisi oleh anggota Polri yang sedang menjalani masa dinas aktif. Lebih jauh, pada Pasal 148 Ayat (2) ketentuan yang sama kemudian telah ditegaskan bahwasannya: *“Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia”*.

Jika merujuk kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tidak terdapat ketentuan yang secara jelas menjelaskan terkait jabatan tertentu aparatur sipil negara yang bisa diisi oleh anggota kepolisian yang berdinis aktif. Akan tetapi, pada Pasal 28 Ayat (3) ketentuan tersebut telah secara tegas menyatakan bahwa: *“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”*. Dalam penjelasan ketentuan tersebut kemudian ditegaskan bahwa: *yang dimaksud dengan “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri*.

---

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa dalam perintah undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan undang-undang Kepolisian Republik Indonesia (Polri) serta peraturan pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil telah mengamanatkan bahwasannya anggota kepolisian yang sedang berdinasi aktif hanya diperkenankan untuk menduduki “jabatan ASN tertentu pada lingkup instansi pusat tertentu serta yang terkait dengan tugas kepolisian”.

Lebih jauh, apabila kita meninjau kembali terkait kedudukan, tugas, dan fungsi Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun Tentang Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, adalah: *“Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan”*.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwa tugas dan fungsi Lembaga Ketahanan Nasional sejalan dan berkaitan dengan tugas dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi: *“Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”*. Oleh sebab itu, Lembaga Ketahanan Nasional dapat dikatakan adalah instansi pusat tertentu yang sejalan dengan kepolisian, sehingga beberapa jabatan struktural yang terdapat di dalam instansi tersebut dapat diisi oleh perwira tinggi polri tanpa harus yang bersangkutan mengundurkan diri dari dinas aktif kepolisian.

---

Karena masih terhitung sebagai anggota kepolisian yang masih berdinias aktif, maka pengangkatan Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat yang didasarkan pada jabatan sebelumnya sebagai Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional telah memunculkan “ketidakpastian hukum” atas ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Selain itu, pengangkatan Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat telah melanggar amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Kenapa demikian, karena pada dasarnya jabatan “penjabat kepala daerah” adalah jabatan ranah sipil yang berada di luar kepolisian (jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri).

Perlu dicermati kembali bahwasannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, institusi Kepolisian bukanlah berada di bawah Kementerian Dalam Negeri dan tidak terkait dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri bukanlah termasuk institusi pemerintah tertentu yang tugas pokok dan fungsinya sejalan dengan tugas pokok dan fungsi Kepolisian. Oleh sebab itu, akan sangat berbahaya jika jabatan “Penjabat Kepala Daerah” yang merupakan jabatan ranah sipil dipegang oleh perwira tinggi polri aktif. Karena pada dasarnya, tugas dan fungsi Polri tidak saja dalam

---

bidang eksekutif dalam rangka keamanan dalam negeri semata, akan tetapi juga sebagian dalam bidang yudikatif yaitu dalam bidang penegakan hukum.

Amanat reformasi telah secara tegas membatasi agar jangsan sampai dwifungsi dan dominasi ABRI (TNI/POLRI) yang sangat kuat pada masa orde baru dapat bangkit kembali. Pada ketentuan Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah tegas dinyatakan bahwa: *“Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis”*.

Penjabat kepala daerah merupakan jabatan yang berada di ranah sipil, maka seyogyanya perwira tinggi Polri yang akan menduduki jabatan tersebut hendaklah didahului dengan pengunduran diri atau mengajukan pensiun agar yang bersangkutan lepas dan tidak terikat dengan dinas kepolisian. Hal tersebut pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan Institusi Polri yang netral dan tetap terjaga dari bayang-bayang konflik kepentingan para elit penguasa. Selain itu, dengan kebijakan tersebut dapat menghindari potensi kegaduhan politik selama berlangsungnya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada).

### **C. Pengangkatan Perwira Tinggi Polri Sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Menurut Tugas dan Kewenangan Institusi**

Penunjukan penjabat kepala daerah kemudian dapat dikaji melalui tugas dan kewenangan suatu institusi. Dengan dilakukan perbandingan tugas, fungsi, peran dan kewenangan dari Kementerian Dalam Negeri, Kepala Daerah Provinsi, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk memahami institusi mana yang memiliki tugas dan fungsi yang hampir serupa dengan kepala daerah

---

provinsi, sehingga institusi tersebutlah yang paling berhak dan berwenang menjadi penjabat (Pj) kepala daerah provinsi (gubernur).

Kementerian Dalam Negeri adalah salah satu kementerian negara yang bertugas membidangi urusan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan negara sebagaimana diatur melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara telah dinyatakan bahwa: *“Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”*. Sejalan dengan ketentuan tersebut, dalam melaksanakan tugasnya kemendagri melaksanakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden dalam urusan pemerintahan daerah dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa: *“Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian”*. Jika merujuk pada ketentuan pasal 1 angka 44 ketentuan yang sama terlihat bahwa yang dimaksud Menteri disini adalah *“Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri”*. Disini terlihat jelas bahwa Menteri Dalam Negeri memiliki tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

Tugas dan fungsi Kemendagri selanjutnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang

---

---

Kementerian Dalam Negeri. Dalam Pasal 2 ketentuan tersebut kemudian berbunyi: *“Kementerian Dalam Negeri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”*. Sementara itu, fungsi kementerian dalam negeri sebagaimana tercantum dalam pasal 3 ketentuan tersebut adalah:

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
- c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri;
- d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
- e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Dalam Negeri di daerah;
- f. pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri;

- 
- h. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pemerintahan dalam negeri;
  - i. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan
  - j. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

Sementara itu tugas dan wewenang kepala daerah tercantum dalam pasal 65 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas kepala daerah antara lain:<sup>218</sup>

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

---

<sup>218</sup> Pasal 65 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 
- e) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
  - f) dihapus.
  - g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, kepala daerah juga memiliki kewenangan antara lain:<sup>219</sup>

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

Melalui beberapa ketentuan tersebut terlihat bahwa tugas kementerian dalam negeri sejalan dengan tugas kepala daerah dalam menjalankan pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Dalam Pasal 25 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian dinyatakan bahwa: *“Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab*

---

<sup>219</sup> Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

*kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.*

Gubernur merupakan kepala daerah yang dipilih langsung dalam proses politik (Pilkada), namun dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan ia menggunakan proses administratif. Selain menjalankan tugas dan fungsi selaku kepala daerah, gubernur juga bertindak sebagai wakil pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai wakil pemerintah pusat, tugas dan kewenangan gubernur adalah untuk membantu presiden dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan oleh daerah kabupaten/kota.<sup>220</sup> Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas untuk:<sup>221</sup>

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan

---

<sup>220</sup> Pasal 91 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>221</sup> Pasal 91 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;

- e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, gubernur mempunyai beberapa kewenangan untuk:<sup>222</sup>

- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar -Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>222</sup> Pasal 91 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang.<sup>223</sup>

- a. menyalurkan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melantik bupati/wali kota;
- e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

---

<sup>223</sup> Pasal 91 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal ini tentu berbeda jika kita bandingkan dengan tugas dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Tugas dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 2 ketentuan tersebut berbunyi: *“Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”*. Sementara itu dalam Pasal 5 Ayat (1) ketentuan yang sama ditegaskan bahwa: *“Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri”*.

Dalam Pasal 13 ketentuan tersebut, kemudian disebutkan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; b. menegakkan hukum; dan c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pasal 14 ayat (1) ketentuan yang sama kemudian dijabarkan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;

- 
- c. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
  - d. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
  - e. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
  - f. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
  - g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
  - h. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
  - i. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
  - j. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
  - k. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
  - l. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

Berdasarkan analisis perbandingan tugas dan fungsi dari ketiga institusi tersebut dapat disimpulkan bahwa tugas dan fungsi kepala daerah provinsi adalah sejalan dengan tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri, karena tugas Kementerian Dalam Negeri juga mencakup tugas dari kepala daerah provinsi yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri termasuk urusan pemerintah provinsi untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Sedangkan tugas Kepolisian Republik Indonesia hanya pada bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, jika berbicara masalah pilkada dan pemerintahan daerah yang dijabat oleh gubernur, bupati dan walikota merupakan kewenangan Kemendagri dan bukan tugas, fungsi dan ranah kewenangan Polri.

Karena merupakan jabatan sipil yang akan ditugaskan untuk melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah sementara waktu, maka pejabat kepala daerah lazimnya harus diisi secara professional oleh pejabat ASN eselon I tingkat provinsi atau kemendagri untuk pejabat gubernur dan pejabat ASN eselon II tingkat kabupaten/kota untuk pejabat bupati/walikota. Jika memang tidak ada lagi pejabat eselon I di Kemendagri, maka hal tersebut bisa diatasi dengan mengambil sumber daya manusia (SDM) dari kementerian lain yang pejabatnya sudah setingkat eselon I. Apabila terpaksa menggunakan pejabat kementerian lain, seharusnya bukanlah merupakan anggota TNI/Polri yang masih berdinis aktif yang diperbantukan di kementerian tersebut.

---

## VII

# PENUTUP

Kedudukan dan kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ) dan bertugas sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil pemilihan kepala daerah. Kewenangan penjabat kepala daerah tidak hanya sekedar “mengisi kekosongan jabatan”, namun lebih luas, karena dilimpahi wewenang secara delegatif oleh Presiden dan Mendagri untuk “melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota” walaupun hanya dalam kurun waktu tertentu. Secara normatif kewenangan penjabat kepala daerah sejalan dengan kewenangan kepala daerah definitif yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, antara lain:

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

Beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan penjabat kepala daerah adalah: 1) melakukan mutasi pegawai; 2) membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; 3) membuat

---

kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan 4) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Larangan tersebut dapat dikecualikan apabila mendapat persetujuan tertulis dari presiden dan atau Mendagri selaku delegans.

Pengangkatan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai pejabat (Pj) gubernur tidak sejalan dan bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang secara tegas menyatakan bahwa: *“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian”*. Pengangkatan perwira tinggi Polri sebagai pejabat gubernur telah menyebabkan “ketidakpastian hukum” atas ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Jabatan “pejabat kepala daerah” adalah jabatan sipil yang berada di luar kepolisian (jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri), maka anggota Polri yang menduduki jabatan tersebut harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Selain itu, institusi Kepolisian bukanlah berada di bawah Kementerian Dalam Negeri dan tidak terkait dengan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedepan, Pemerintah hendaknya melakukan penguatan dan harmonisasi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait tugas dan fungsi serta kewenangan pejabat kepala

---

daerah. Selain itu, perlu dilakukan sosialisasi kepada masyarakat agar memahami tugas dan kewenangan pejabat kepala daerah adalah sama dengan kepala daerah definitif dalam banyak hal, khususnya dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Pejabat kepala daerah memiliki wewenang yang sah menurut undang-undang dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah sebagaimana kepala daerah, maka setiap pejabat yang ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah harus memiliki kemampuan yang profesional serta memahami tugas dan kewajibannya terutama dalam bidang urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Disamping itu, Perlu dilakukan pengujian secara konstitusional terhadap ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi selaku lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang. Pengujian tersebut dimaksudkan agar didapatkan kepastian hukum atas frasa “Jabatan Pimpinan Tinggi Madya” tersebut apakah juga berlaku terhadap perwira tinggi TNI/Polri yang sedang diperbantukan untuk menduduki jabatan struktural aparatur sipil negara pada instansi pemerintah tertentu sehingga dapat diangkat sebagai pejabat (Pj) gubernur. Hal tersebut bertujuan untuk mengembalikan marwah Institusi Polri sebagai lembaga penegak hukum yang netral dan bebas dari segala kepentingan politik elit penguasa.



# DAFTAR PUSTAKA

## A. BUKU PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI.
- . 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Atok, A. Rosyid Al. 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*. Malang: Setara Press.
- Belinfante, A.D. dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah. 1983. *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Binacipta.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Daliyo, J. B. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Prennahlindo.
- Efendi, A'an dan Freddy Poernomo. 2017. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Fuady, Munir. 2011. *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2011. *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Hadjon, Philipus M. dkk. 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- . 2012. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: UGM Press.
- Hanitijo, Ronny. 1993. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indo.

- 
- Huda, Ni'matul. 2010. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- HS, Salim dan Erlies Septiana N. 2014. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ilmar, Aminuddin. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media Grup.
- Indrati, Maria Farida. 2011. *Ilmu Perundang-undangan (1)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Indroharto. 1999. *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara.
- Kelsen, Hans. 2007. *Teori Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empiris*. Alih Bahasa Drs. H. Somardi. Jakarta: BEE Media Indonesia.
- Latif, Abdul. 2014. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Grup.
- Lotulung, Paulus Effendi. 1997. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Lubis, M. Solly. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-hill. Co.
- Marbun, S.F. 2012. *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: FH UII Press.
- . 2015. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Peradilan Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
-

- 
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Pranada Media.
- . 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Mertokusumo, Sudikno. 2012. *Teori Hukum: Edisi Revisi*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Minarno, Nur Basuki. 2010. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Laksbang Mediatama.
- Muchsan, 2007. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Pattiro, Yopie Morya I. 2012. *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: CV Keni Media.
- . 2013. *Antara Perintah Jabatan dan Kejahatan Jabatan Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: Keni Media.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1981. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Dan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Purnama, I Ketut Adi. 2018. *Hukum Kepolisian: Sejarah dan Peran Polri dalam Penegakan Hukum Serta Perlindungan HAM*. Bandung: Refika Adirama.
- Pide, Andi Mustari. 1999. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Ridwan. 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- . 2014. *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Ridwan dan Nurmalita A. Harahap. 2018. *Hukum Kepegawaian*. Yogyakarta: UII Press.
-

- 
- Sadjijono, H. 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sadjijono dan Bagus Teguh Santoso. 2017. *Hukum Kepolisian di Indonesia: Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Sanit, Arbi. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sarwono, Jonathan. 2006 *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Soehino. 2000. *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada,
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suguno, Bambang. 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Suhendar. 2015. *Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi*. Malang: Setara Press.
- Suharizal dan Muslim Chaniago. 2017. *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Sumardjono, Maria. 2006. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sumodiningrat, Gunawan. 2011. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjandra, W. Riawan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Univesitas Atma Jaya.
-

- 
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Umar, Dzulkifli dan Jimmy P. 2012. *Kamus Hukum: Dictionary of Law*. Surabaya: Grahamedia Press.
- Utrecht, E. dan Moh Saleh Djindang. 1989. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan,
- Wiratha, I Made. 2006. *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi, dan Tesis*. Yogyakarta: Andi.
- Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Zamzuri. 1985. *Tindak Pemerintahan (Bestuurhandeling)*. Yogyakarta. Al-hikmah.

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002  
Tentang Kepolisian Republik Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004  
Tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008  
Tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011  
Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-  
Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014  
Tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014  
Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015  
Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

- 
- Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2002.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
-

- 
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota.
- Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi.

### C. JURNAL

- Marwi, Akhmad. 2016. *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota*

- 
- Mataram*). Kajian Hukum Dan Keadilan Ius. Jurnal Ius Vol. IV No. 3.
- Marzuki, H.M. Laica. 2017. *Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI*. Makalah Disampaikan Dalam Seminar HUT Peratun. Jakarta.
- Manengkey, Mario Ferdinandus. 2015. *Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara*. Lex Administratum Vol. III No. 6.
- Sendhikasari D., Dewi. 2018. *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*. Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Gd. Nusantara I Lt. 2. Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis Vol. X No.03/I/Puslit.
- Sunarto. 2006. *Pelaksanaan Tugas Pokok Dan Fungsi Kepolisian Dalam Pantauan Komunitas Pers Di Indonesia*, Makalah Disampaikan Pada Kegiatan Seminar Nasional Optimalisasi Profesionalisme Anggota POLRI dalam Rangka Reformasi Birokrasi Kepolisian yang diselenggarakan oleh Kepolisian Daerah Jawa Tengah bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada Rabu 7 Desember 2006 bertempat di Ruang Rama Shinta Hotel Patra Jl. Sisingamangaraja. Semarang.
- Yulius. 2015. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat Dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)*. Jurnal Hukum dan Peradilan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan

#### D. WEBSITE

- Bayu, Dimas Jarot. *"Komisioner Ombudsman Kritik Pelantikan Iriawan jadi Pj Gubernur Jabar"*. 19 Juni 2018. Katadata.co.id.  
<https://katadata.co.id/berita/2018/06/19/komisioner-ombudsman-kritik-pelantikan-iriawan-jadi-pj-gubernur-jabar>.
- Candraditya, Vincentius Jyestha. *"Tidak Ada Alasan Kuat Tempatkan Anggota Kepolisian sebagai Pj Gubernur Jabar"*. Tribunnews.com. 19 Juni 2018.  
[www.tribunnews.com/nasional/2018/06/18/tidak-ada-alasan-kuat-tempatkan-anggota-kepolisian-sebagai-pj-gubernur-jabar](http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/18/tidak-ada-alasan-kuat-tempatkan-anggota-kepolisian-sebagai-pj-gubernur-jabar).
- Devianti, Ika. *"Dasar Hukum Mendagri Tunjuk 2 Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur"*. Liputan6.com. 25 Januari 2018.  
<http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur>
- Djamil, M. Nasir. *"Polri dan Godaan Kekuasaan Sipil"*. Serambinews.com. 12 Februari 2018.  
<http://aceh.tribunnews.com/2018/02/12/polri-dan-godaan-kekuasaan-sipil>.
- Lazuardi, Glery. *"Kemendagri Ungkap Alasan Penunjukan Komjen Iriawan Sebagai Pj Gubernur Jabar"*. Tribunnews.com. 18 Juni 2018.  
[www.tribunnews.com/regional/2018/06/18/kemendagri-ungkap-alasan-penunjukan-komjen-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar](http://www.tribunnews.com/regional/2018/06/18/kemendagri-ungkap-alasan-penunjukan-komjen-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar).
- Nurjianto, *"Kemendagri: Iriawan tidak perlu Mengundurkan Diri dari Polri"*, Media Indonesia. 21 Juni 2018.

---

<http://mediaindonesia.com/read/detail/167452-kemendagri-iriawan-tidak-perlu-mengundurkan-diri-dari-polri.html>

Nadlir, Moh. *“Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju jenderal Polisi Jadi Penjabat Gubernur”*. Kompas.com. 26 Januari 2018

<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur>.

Solehudin, Mochamad. *“Komjen Iriawan Pj Gubernur, Pengamat: Pemerintah Tidak Konsisten”*. detikNews. 19 Juni 2018.

[news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten](https://news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten).

---

*“Sempat Batal, Ini Alasan Iriawan Kini Dilantik Jadi Pj Gubernur”*. detikNews. 18 Juni 2018.  
[news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawan-kini-dilantik-jadi-pj-gubernur](https://news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawan-kini-dilantik-jadi-pj-gubernur).

## E. Lain-Lain

Redaksi Interaksara. *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945: Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat*. Tangerang: Redaksi Interaksara.

SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.20-3/99 Tanggal 5 Februari 2016 Perihal: Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian.

SK Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015 Perihal: Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian