

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terus mengalami perbaikan sejak pasca reformasi. Salah satu hal yang signifikan terlihat ialah lahirnya otonomi daerah. Konsep dalam otonomi daerah memberikan pengaruh terhadap peran penting pemerintah dan masyarakat pada suatu daerah untuk meningkatkan kualitas dari pembangunan di daerahnya. Sebab utamanya ialah dalam konsep otonomi daerah, terdapat peralihan beberapa wewenang yang awalnya dimiliki oleh pemerintah pusat namun kini menjadi urusan dari pemerintahan daerah<sup>1</sup>.

Hal ini dapat dilihat dengan adanya Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mencantumkan bahwa “Negara Indonesia dibagi atas negara-negara provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Kemudian, dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan *ground norm* dari pemerintahan daerah secara tegas menyatakan bahwa “Pemerintah provinsi, kota/kabupaten, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Prinsip seluas-luasnya dari konsep otonomi menjadi dasar dari

---

<sup>1</sup> Kiki Endah, “Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol.2, No.2, (2016), hlm.798.

penyelenggaraan pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat<sup>2</sup>.

Tujuan dari pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah ialah untuk dapat mempercepat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pemberdayaan, pelayanan dan peran serta masyarakat. Kemudian, untuk menegakkan prinsip demokrasi serta agar asas dari otonomi daerah dan tugas pembantuan berjalan baik, maka lembaga pembentuk undang-undang membuat pilihan terkait dengan cara yang paling demokratis terhadap prinsip otonomi daerah dengan diimplementasikan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat. Selanjutnya, dibentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan peraturan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tujuan dari pemilihan secara langsung kepala daerah oleh rakyat tentunya untuk mengkualifikasi calon kepala daerah agar benar-benar melalui proses seleksi secara ketat dengan indikator yang tepat<sup>3</sup>. Pelaksanaan pemilu memiliki hubungan yang erat dengan negara demokrasi dan negara hukum. Inti dari kehidupan demokrasi adalah keterlibatan rakyat dalam pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan dengan partisipasi, representasi dan pengawasan<sup>4</sup>. Negara Indonesia yang menganut sistem Presidensial memberikan kewenangan yang relatif besar kepada Presiden dalam hal menjalankan urusan pemerintahan.

---

<sup>2</sup> Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol.7, No.1, (2015), hlm.57-67.

<sup>3</sup> Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18, (2018), hlm.127-148.

<sup>4</sup> Rio Armada Agustian, "Desain Otonomi Daerah dalam Kerangka Penegasan Sistem Pemerintahan Presidensial", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol.XII, No.2, (2018).

Namun dengan adanya prinsip otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membagi kekuasaan dan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan.

Dalam hal ini berkaitan dengan sistem pemerintahan Presidensial, kedudukan seorang Presiden yang memegang kekuasaan eksekutif menurut konstitusi memberikan kekuasaan secara penuh terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Namun, hal ini bukan merupakan ketentuan yang mutlak mengingat sistem Presidensial yang dianut di Indonesia masih belum cukup kuat dan berwibawa. Hal ini dapat dilihat dari masih begitu banyaknya intervensi politik yang terdapat dalam keputusan dan kebijakan yang menjadi kewenangan dari lembaga eksekutif melalui Presiden. Salah satu yang selalu menjadi perhatian adalah terkait dengan perencanaan dan pelaksanaan Program Strategis Nasional.

Pelaksanaan Program Strategis Nasional yang melibatkan peraturan Presiden dan berpedoman pada visi, misi Presiden juga turut serta menjadi kewajiban kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melaksanakannya guna tercapainya tujuan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Namun, hal ini juga sangat rentan untuk dibenturkan dengan pelaksanaan hak otonomi daerah dan penegakan sistem demokrasi di daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencantumkan bahwa pemerintah pusat melalui seorang Presiden dan/atau Menteri Dalam Negeri, mempunyai

keleluasaan untuk dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan atau menjalankan PSN. Tentunya hal ini menjadi suatu permasalahan saat kepala daerah yang menurut konstitusi diberikan wewenang secara penuh untuk mengelola pemerintahannya dan melalui pemilihan secara langsung namun kemudian dapat diberi sanksi pemberhentian oleh pemerintahan pusat. Terlebih lagi hanya karena kepala daerah tersebut tidak melaksanakan PSN, yang mana pelaksanaannya harus benar-benar memiliki dasar dan pertimbangan yang matang.

Dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi memberikan hak dan jaminan kepada daerah untuk memilih dan menjalankan pemerintahannya sendiri. Tujuan diadakannya pemilihan umum secara ideal adalah agar terselenggaranya perubahan kekuasaan pemerintahan secara teratur, damai dan sesuai dengan mekanisme yang dijamin dan ditentukan oleh konstitusi<sup>5</sup>. Pemberhentian terhadap kepala daerah yang khususnya tidak melaksanakan PSN, seolah-olah meniadakan jaminan dari konstitusi yang telah mengamanatkan pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Terlebih lagi tidak terdapat kepastian terkait indikator yang digunakan dari pelaksanaan Program Strategis Nasional tersebut.

---

<sup>5</sup> Mustafa Luthfi, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, hlm.115.

Penyebab dari pemberhentian kepala daerah apabila dicermati dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sangatlah perlu mendapatkan perhatian, terlebih lagi jika diperhatikan pada Pasal 68 huruf f yang secara spesifik mengatur kewajiban kepala daerah untuk melaksanakan Program Strategis Nasional. Penjelasan tentang PSN dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan “Suatu program yang ditetapkan oleh Presiden sebagai program yang mempunyai sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat”. Namun, hal yang menjadi permasalahan utama ialah kewenangan Presiden yang diberikan dalam undang-undang ini sangat besar untuk menjatuhkan sanksi administratif pemberhentian terhadap kepala daerah khususnya yang tidak melaksanakan PSN.

Permasalahan ini membuktikan bahwa di satu sisi daerah diberikan kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa yang menjadi kepala daerahnya, namun di sisi lain dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat mengunci kewenangan kepala daerah. Hal ini menunjukkan walaupun kepala daerah melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai amanat konstitusi, tetap harus selalu patuh pada Program Strategis Nasional. Padahal, jika dilihat secara peraturan perundang-undangan, tidak terdapat pengaturan yang spesifik terkait kepala daerah harus benar-benar melaksanakan Program Strategis Nasional apalagi dapat berdampak buruk terhadap daerahnya. Sehingga ketentuan dan peraturan

terkait pemberhentian kepala daerah karena tidak melaksanakan PSN harus mendapatkan perhatian untuk dievaluasi agar mempunyai dasar yang logis untuk mewujudkan mekanisme yang ideal dan tepat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung melalui daulat rakyat merupakan hal yang penting mengingat dengan pemilihan secara langsung, rakyat menghendaki keberadaan pemimpin di daerah sebagai representatif dari rakyat daerah kepada pemerintah pusat untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik<sup>6</sup>. Penerapan prinsip demokrasi dalam pemilihan secara langsung ini yang menjadikan kedudukan kepala daerah harus bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya secara langsung. Maka dari itu, terhadap proses pemberhentian kepala daerah oleh Presiden harus tetap berdasarkan pada pertimbangan yang adil, yang mana masyarakat di daerahlah yang berhak dan memiliki kekuasaan untuk menilai dan memberhentikan kepala daerah. Sehingga pemberhentian tersebut tidak dapat dilakukan dengan penilaian sepihak oleh pemerintah pusat saja dalam hal ini Presiden.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka perlu dikaji lebih jauh hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Untuk itu penelitian ini merumuskan judul penelitian yaitu **“Kewenangan Presiden dalam**

---

<sup>6</sup> Solang, “Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia”, *Lex Administratum*, Vol.VII, No.3, (2019), hlm.75.

## **Memberhentikan Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional”.**

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana landasan kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional ?
2. Bagaimana pengaturan ideal mekanisme pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui dan mengkaji landasan Kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.
2. Mengevaluasi pengaturan mekanisme pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Memberikan tambahan ilmu pengetahuan terutama pada pengembangan ilmu Hukum Tata Negara serta memberikan gambaran yang jelas mengenai kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan memberikan manfaat dalam pelaksanaan kewenangan Presiden untuk memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang dapat berbentuk saran maupun rekomendasi. Selain itu memberikan keterbukaan dan pengetahuan yang jelas mengenai kewenangan Presiden untuk memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN, sehingga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan kepada Presiden dan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang dan pelaksana undang-undang untuk merevisi ketentuan terkait di masa datang.