

**UNIVERSITAS BENGKULU  
FAKULTAS HUKUM**



**TINJAUAN TERHADAP KEWENANGAN PEJABAT KEPALA DAERAH  
DALAM PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN  
PEJABAT DAERAH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian dan Memenuhi  
Persyaratan Guna Mencapai Gelar  
Sarjana Hukum**

**Oleh :**

**NURDINI HAYATI  
B1A108021**

**BENGKULU  
2014**



## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### Motto :

**Masa depan adalah milik mereka yang bisa mengikuti perubahan waktu dan menggunakan kekecewaan sebagai balok penguatan untuk masa depan.**

### Persembahkan :

- 1. Kedua orang tuaku tersayang yang telah merawat dan membesarkanku seperti saat ini.**
- 2. Saudara-saudara ku yang selalu menemani dan mendo'akan ku.**
- 3. Almamaterku Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.**





## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Swt., karena berkat rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Tinjauan Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Daerah”** tepat pada waktunya.

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik terhadap kalangan akademis maupun para praktisi dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya dibidang hukum administrasi negara.

Di dalam proses penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran dalam membimbing penulis, dan turut mewarnai kehidupan Penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak M. Abdi., S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
2. Bapak Joni Simamora, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberi nasehat, bimbingan, dorongan dan masukan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.

3. Bapak M. Yamani. , S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Pembantu yang telah memberi nasehat, bimbingan, dorongan dan masukan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.
4. Para Dosen dan Staf Tata Usaha dan Akademik Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.
5. Keluargaku yang telah menjagaku selama ini.
6. Teman-teman kuliah terima kasih buat kebersamaan dan kekompakaannya.
7. Teman-teman seperjuangan Angkatan Tahun 2008 Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Reguler dan Ekstensi terima kasih buat kebersamaan dan kekompakaannya.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis serta mendukung dan mendorong penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya hanya kepada Allah jualah penulis berharap dan memohon untuk membalas semua kebaikan mereka.

Bengkulu, Januari 2014

**Penulis**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan manfaat Penelitian.....	6
D. Kerangka Pemikiran.....	7
E. Kealian Penelitian .....	22
F. Metode Penelitian.....	23
1. Jenis penelitian.....	23
2. Pendekatan masalah .....	24
3. Bahan hukum .....	24
4. Prosedur pengumpulan bahan hukum .....	25
5. Analisis bahan hukum.....	27
G. Sistematika Penulisan.....	27
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Kewenangan.....	29
B. Tinjauan tentang Kepala Daerah.....	37
C. Tinjauan tentang Pejabat Daerah.....	41

<b>BAB III KEWENANGAN PEJABAT KEPALA DAERAH DALAM PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN PEJABAT DAERAH.....</b>	<b>44</b>
<b>BAB IV KEABSAHAN PENGANGKATAN PEJABAT DAERAH OLEH PEJABAT KEPALA DAERAH.....</b>	<b>58</b>
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	67
B. Saran.....	68
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan pejabat kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai kepala daerah dan untuk mengetahui keabsahan kewenangan pejabat kepala daerah dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statu aproach*), data yang digunakan adalah data sekunder primer, data sekunder, dan data tersier. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumentasi yaitu pedoman yang digunakan berupa catatan sebagai sumber kutipan. Analisis data atau bahan-bahan yang telah dikumpulkan dilakukan dengan cara interpretasi dan *content analysis*. Untuk bahan-bahan data primer dan sekunder, dianalisis dengan cara interpretasi (penafsiran). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan Pelaksana tugas Kepala daerah diatur di dalam Pasal 131 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yaitu “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Penjabat Kepala Daerah”, Dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Pejabat Kepala Daerah, mempunyai kewenangan yang sama dengan kepala daerah, namun di dalam pelaksanaan kewenangan tersebut pelaksana tugas kepala daerah wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri, apabila tidak ada persetujuan, maka kewenangan yang dilakukan tersebut dapat batal demi hukum. Artinya kedudukan pelaksana tugas kepala daerah tidak sama dengan kepala daerah, dikarenakan ada larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh pelaksana tugas kepala daerah dan juga pelaksana tugas kepala daerah menjalankan tugasnya hanya sementara sampai presiden mengangkat pejabat daerah yang baru. Keabsahan Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat daerah apabila dilakukan oleh seorang pejabat berdasarkan Peraturan Perundang-undangan adalah: 1) Pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah yang dilakukan oleh pejabat kepala daerah, tidak sah apabila tidak mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, sebagaimana diatur berdasarkan Keputusan Mendagri No.B32.24/127/SJ, maka tindakan pejabat kepala daerah dinyatakan batal demi hukum. 2) Kemudian dikatakan sah apabila pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah itu sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari mendagri.

Kata kunci : *Kewenangan, Pejabat Kepala Daerah.*

## ABSTRACT

*This study aims to determine the position of regional chief officer in carrying out its duties and functions as the head of the area and to determine the validity of local authority chief officers in the appointment and dismissal of local officials . This study uses a normative approach , the approach perundang - invitation (statu aproach) , the data used is the data sekuner primary , secondary data, and the data tertiary . The collection of legal materials is done through the study of the documentation that is used in the form of guidance notes as a source citation . Analysis of the data or materials that have been collected is done by way of interpretation and content analysis. For materials primary and secondary data, analyzed by means of interpretation (interpretation). The results showed that the position of Chief Executive task areas set out in Article 131 paragraph (4) of Government Regulation No. 6 of 2005 that " In the event of a vacancy of Regional Head and Deputy Head of the region referred to in paragraph (3) , the Regional Secretary of carrying out daily tasks regional Head - day until the President appoints Acting head of Region " , in terms of carrying out its duties and functions as Acting head of Region , has the same authority to the head of the region , but in the implementation of the authority shall be the task of implementing the regional head clearance can express written consent of the minister of interior , if there is no agreement , then the authority can do null and void. That is the position of regional chief executive task is not the same as the head area , because there are restrictions that should not be done by the local chief executive duties and also the task of implementing the regional head while performing their duties only until the president appoint a new county officials . Validity of appointment and dismissal of local officials if it is done by a based legislation are : 1) The appointment and dismissal of local officials performed by executing a task regional head , not valid if not get written approval from the Minister of the Interior , as stipulated by Ministry of Home Affairs No.B32.24/127 / SJ , then the action regional head declared null and void. 2) Then said to be valid if the appointment and dismissal of local officials was already written approval of the minister .*

*Keywords : Authority , Regional Chief*



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Setiap daerah dipimpin Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota adalah Walikota. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah, untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Walikota. Kepala dan Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya mengatur mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah tetapi juga mengatur mengenai tugas Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban, sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

---

<sup>1</sup>Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selanjutnya, Pasal 28 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah, menyatakan:

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;
- b. turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
- c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam Pasal 25 huruf f;
- f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.

Selain mengatur tugas dan wewenang, kewajiban, dan larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga mengatur mengenai pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah berhenti karena: meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau habis masa jabatannya. Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah diberhentikan sebagaimana

dimaksud karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah, tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah, melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah. Selain diberhentikan secara tetap sebagaimana tersebut di atas, Kepala Daerah dapat juga diberhentikan sementara (non-aktif).<sup>2</sup>

Untuk menggantikan Kepala Daerah yang diberhentikan sementara tersebut, wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 130 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, yang menyatakan:

Apabila Kepala Daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (1), Pasal 126 ayat (1), dan Pasal 128 ayat (6), Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kepala Daerah diberhentikan sementara karena tersangkut permasalahan hukum, maka wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sudah sangat jelas sebagaimana diatur di dalam Pasal 124 ayat (1), Pasal 126 ayat (1), Pasal 128 ayat (6), dan Pasal 130 ayat (1), kemudian

---

<sup>2</sup>Darwin Botutihe, 2012, *Tinjauan Hukum Tentang Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*. <http://repository.unhas.ac.id/handle/123456789/2279>. Diakses 12 Oktober 2012.

kedudukan pejabat kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai kepala daerah dapat dilakukan apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah keduanya berhalangan karena permasalahan hukum dan habis masa jabatannya, sebagaimana diatur di dalam Pasal 131 ayat (4) yaitu : “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Penjabat Kepala Daerah”, dengan kata lain bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah apabila pada suatu daerah propinsi atau kabupaten/kota kepala daerahnya yang memimpin sebelumnya telah habis masa jabatannya atau kepala daerah dan wakil kepala daerah kedua-duanya tersangkut masalah hukum, maka kekosongan jabatan kepala daerah tersebut dilaksanakan oleh pejabat kepala daerah, misalnya di Kota Bengkulu, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.17-495 tanggal 13 November 2013, bahwa pada Tahun 2007 tanggal 2 November 2007 Sdr. H. Ahmad Kanedi, S.H., dan H. Edison Simbolon disahkan Menjadi Walikota dan Wakil Walikota Bengkulu untuk masa jabatan Tahun 2007 – 2012, dan masa jabatannya berakhir pada tanggal 17 November 2012. Bahwa tahapan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bengkulu Tahun 2012 belum selesai, dan untuk mengisi kekosongan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Bengkulu, dipandang perlu untuk mengangkat Pejabat Walikota Bengkulu. Bahwa Drs. Sumardi, M.M., Asisten Pemerintahan dan Kesra Propinsi Bengkulu, dinilai telah memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Pejabat

Walikota Bengkulu, dengan masa jabatan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan, atau akan berakhir apabila sudah terpilih Walikota dan Wakil Walikota Bengkulu. Di dalam melaksanakan tugas sebagai Pejabat Walikota Bengkulu, pejabat tersebut belum bisa melakukan mutasi terhadap pejabat daerah. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang menerangkan:

Penjabat Kepala Daerah atau pejabat Kepala Daerah dilarang melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Akan tetapi, Tapi dalam ayat (2), ada pengecualian yang mengatakan, ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Persetujuan tertulis Mendagri diatur dengan Keputusan Mendagri No.B32.24/127/SJ. Kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam hal melakukan mutasi juga tetap harus mengedepankan unsur profesionalisme, kompetensi pegawai dan mengisi kekosongan jabatan struktural.

Pelaksanaan tugas Pejabat Kepala Daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 hanya sebatas memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah



mendapat persetujuan bersama DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, pada prakteknya pada saat ini Pejabat Kepala Daerah tetap saja melakukan mutasi, pengangkatan, pemberhentian pejabat daerah seperti halnya Kepala Daerah Definitif.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan ini akan dikaji lebih lanjut ke dalam sebuah skripsi yang berjudul : **“Tinjauan Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Daerah”**.

## **B. Identifikasi Permasalahan**

1. Bagaimanakah kewenangan pejabat kepala daerah dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah ?
2. Bagaimanakah keabsahan pengangkatan pejabat daerah yang dilakukan oleh pejabat kepala daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui kewenangan pejabat kepala daerah dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah.

- b. Untuk mengetahui keabsahan pengangkatan pejabat daerah yang dilakukan oleh pejabat kepala daerah.

## **2. Manfaat Penelitian**

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam perkembangan ilmu pengetahuan hukum umumnya dan pengetahuan mengenai hukum pemerintahan daerah khususnya.
- b. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan serta solusi yang objektif dalam rangka memahami kewenangan pejabat kepala daerah dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah.

## **D. Kerangka Pemikiran**

### **1. Pengertian Pejabat**

Pejabat kepala daerah di dalam ilmu administrasi Indonesia adalah :

Pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut. Pejabat ditunjuk oleh pejabat pada tingkat di atasnya dan umumnya menempati jabatan struktural dalam administrasi negara, seperti kepala instansi pemerintahan. Meskipun demikian, istilah ini dipakai pula untuk jabatan publik seperti gubernur atau bupati/walikota.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Pengertian Pelaksana Tugas, <http://id.wikipedia.org/wiki/> diakses tanggal 6 Maret 2014 Pukul 07.58 Wib.

Pejabat yaitu pejabat yang menempati posisi jabatan sementara karena pejabat definitif yang menempati jabatan itu berhalangan tetap atau terkena peraturan hukum.<sup>4</sup> Karena sifat semmentaranya, seorang pejabat tidak dapat melaksanakan semua yang diberikan pada jabatannya itu. Penunjukan hanya dilakukan demi kelancaran kegiatan administrasi sehari-hari.

## **2. Teori Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan:

---

<sup>4</sup> *Perbedaan, Plt, Plh, Pj, Pjs*, <http://mutakbir.blogspot.com> diakses tanggal 6 Maret 2014 Pukul 08.00 Wib.

- b. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- c. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu menjadi landasan keteraturan, keserasian, keseimbangan dalam pengabdian penyelenggaraan negara.
- d. Asas Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan kolektif.
- e. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- f. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- g. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- h. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 3. Teori Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah.<sup>5</sup>

Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik pemerintahan daerah dari waktu ke waktu. Desentralisasi menjadi salah satu isu besar yakni *to choose between a dispersion of power and unification of power*. *Dispersion of power* adalah sejalan dengan teori pemisahan kekuasaan dari John Locke. Berdasarkan tujuannya, desentralisasi berfungsi untuk :

- a. Untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil bidang pemerintahan di tingkat lokal;
- b. Meningkatkan dukungan dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan lokal;
- c. Melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri; dan

---

<sup>5</sup> Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 12.



- d. Mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.<sup>6</sup>

Implementasi sistem desentralisasi (otonomi daerah) merujuk format yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan kedua UUD 1945 tentang pemerintahan daerah dalam Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah 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.
- b. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilu.
- d. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.<sup>7</sup>

Pada periode setelah orde baru, lahir dua undang-undang tentang pemerintahan daerah yang dianggap aspiratif mengakomodasikan prinsip demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Kedua undang-

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Mortir Jedawi, 2001, *Desentralisasi dan Implementasi di Indonesia*, PPs Unhas, Makasar. Hlm. 7.

undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian undang-undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>8</sup>

Kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilatarbelakangi dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dalam penyelenggaraan otonomi menggunakan format otonomi seluas-luasnya. Artinya, azas ini diberlakukan oleh pemerintah seperti pada era sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Alasan pertimbangan ini didasarkan suatu asumsi bahwa hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.<sup>9</sup>

Kontrol pusat atas daerah dilakukan dengan mekanisme pengawasan yang menunjukkan formulasi cukup ketat dengan mekanisme pengawasan preventif, represif, dan pengawasan umum. Proses pemilihan kepala/wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi menjadi wewenang DPRD, melainkan dilaksanakan dengan pemilihan langsung yang diselenggarakan oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum

---

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm. 23.

<sup>9</sup> *Ibid.* Hlm. 8.

daerah (KPUD). Hal ini amat berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 bahwa DPRD merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan kedudukannya sejajar (mitra) dari pemerintah daerah, namun dalam praktek sering kali terjadi penafsiran berbeda. Sebagai upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang berhasil guna dan berdaya guna, diperlukan suatu sistem yang dapat mendorong kreativitas dan motifasi daerah itu dalam menjalankan urusan pemerintahan sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan otonomi harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>10</sup>

Pengawasan yang dianut menurut undang-undang ini meliputi dua bentuk pengawasan yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di

---

<sup>10</sup> Ichlasul Amal dan Nasikun, 1988, *Desentralisasi dan Prospeknya*, P3PK, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. Hlm. 23.

daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah. Hasil pembinaan dan pengawasan tersebut digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non-departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi, serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap rancangan perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
- b. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termuat di atas, peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan gubernur untuk kabuapten/kota, untuk memperoleh klarifikasi terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan lain

yang lebih tinggi dan sebab itu dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.<sup>11</sup>

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran. Sanksi yang dimaksud antara lain berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan yang ditetapkan daerah, sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberdayaan terhadap legislatif daerah pada era reformasi dituangkan dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebijakan politik pemerintah berdasarkan undang-undang ini ialah, pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memerhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya disertai pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

---

<sup>11</sup> Ali Fariad, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta. Hlm. 10.



Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis berdasarkan pemilihan yang demokratis pula. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Dengan demikian antarkedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat bermula dari DPRD maupun dari pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD, rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan DPRD untuk dibahas bersama DPRD.<sup>12</sup>

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini juga mengatur hak-hak DPRD sebagai berikut:

- a. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara;
- b. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada

---

<sup>12</sup> Joeniarto, 1986, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta. Hlm. 15.

- kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.<sup>13</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan kebijakan politik yang menganut prinsip kesetaraan dan *checks and balances*, maka otonomi daerah menggunakan seluas-luasnya kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom, yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, di samping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang urusan pemerintahan.<sup>14</sup> Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, Hlm. 25.

<sup>14</sup> Kusnu Goesniadhie S, *Analisis Mewujudkan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, <http://kgsc.wordpress.com>. Diakses pada hari Selasa tanggal 29 Oktober 2013.

pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.

Pelaksanaan konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah berlangsung lama bahkan sejak sebelum kemerdekaan, dan mencapai puncaknya pada era reformasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan yang kemudian direvisi masing-masing menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Secara formal, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa “desentralisasi diartikan sebagai penyerahan kewenangan pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sementara otonomi daerah Pasal 1 angka 5, diartikan : “sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Desentralisasi merupakan alat mencapai tujuan pemberian pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang lebih demokratis. Terdapat 3 (tiga) tujuan desentralisasi, yaitu :

- a. Tujuan politik, untuk menciptakan suprastruktur dan infrastruktur politik yang demokratik berbasis pada kedaulatan rakyat.

- Diwujudkan dalam bentuk pemilihan kepala daerah, dan legislatif secara langsung oleh rakyat;
- b. Tujuan administrasi, agar pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan bermitra dengan DPRD dapat menjalankan fungsinya untuk memaksimalkan empat nilai yakni efektifitas, efisiensi, *equity* (kesetaraan), dan ekonomi;
  - c. Tujuan sosial ekonomi, mewujudkan pendayagunaan modal sosial, modal intelektual dan modal finansial masyarakat agar tercipta kesejahteraan masyarakat secara luas.<sup>15</sup>

Banyak negara telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Menurut Conyers, minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional.<sup>16</sup> Mengenai desentralisasi, Soenobo Wirjosoegito memberikan definisi sebagai berikut: “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingannya sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari itu”.<sup>17</sup>

DWP. Ruitter mengungkapkan bahwa menurut pendapat umum desentralisasi terjadi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu desentralisasi teritorial dan fungsional, yang dijabarkan sebagai berikut:

Desentralisasi teritorial adalah memberi kepada kelompok yang mempunyai batas-batas teritorial suatu organisasi tersendiri, dengan

---

<sup>15</sup> Oswar Mungkasa, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia: Konsep, Pencapaian dan Agenda Kedepan*, <http://www.academia.edu/2759012/>. Diakses pada Rabu tanggal 23 Oktober 2013.

<sup>16</sup> Khairul Muluk, *Desentralisasi Teori, Cakupan dan Elemen*, <http://www.publik.brawijaya.ac.id>. Diakses pada hari Kamis tanggal 24 Oktober 2013.

<sup>17</sup> Soenobo Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm. 25.

demikian memberi kemungkinan suatu kebijakan sendiri dalam sistem keseluruhan pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah memberi kepada suatu kelompok yang terpisah secara fungsional suatu organisasi sendiri, dengan demikian memberi kemungkinan akan suatu kebijakan sendiri dalam rangka sistem pemerintahan.<sup>18</sup>

Berkaitan dengan desentralisasi dan fungsional, C.W. Van Der Pot dalam bukunya yang berjudul *Handboek van Nederlandse Staatrech*, berpendapat : “Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfanding*), bersifat otonomi (teritorial dan fungsional)”.<sup>19</sup>

Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dengan menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Robert Reinow dalam buku *Introduction to Government*, mengatakan bahwa ada 2 (dua) alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*,

---

<sup>18</sup> Muhammad Ikhwan, *Teori Desentralisasi (Pengertian dan Ruang Lingkup Pemerintahan Daerah)*, <http://studihukum.blogspot.com>. Diakses pada hari Kamis tanggal 24 Oktober 2013.

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 20.

memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.<sup>20</sup> Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada 4 (empat) macam, yaitu:

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli.
- c. Dasar kebhinekaan.
- d. Dasar negara hukum.<sup>21</sup>

Dilihat dari segi pelaksanaan fungsi pemerintahan, David Oesborne dan Ted Goeber berpendapat bahwa desentralisasi dan otonomi itu menunjukkan:

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi perubahan-perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>22</sup>

Sehubungan dengan otonomi, Muchsan berpendapat bahwa sendi-sendi otonomi terdiri dari *sharing of power* (pembagian kekuasaan), *distribution of income* (pembagian pendapatan) dan *empowering* (kemandirian administrasi pemerintahan daerah).

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta. Hlm. 14.

<sup>22</sup> *Ibid.*

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan data yang ada dan penelusuran kepustakaan, baik dari lingkungan Magister Hukum Universitas Bengkulu dan Universitas lainnya, belum ada penelitian sebelumnya dengan judul: “**Analisis Yuridis Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Daerah**”. Penelitian lain yang pernah dilakukan adalah: Judul : “Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah”, oleh Oxi Oxforindo Tahun 2013 pada Universitas Bengkulu. Permasalahannya : (1) Bagaimana kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut peraturan perundang-undangan pemerintah daerah ? dan (2) Bagaimana kewenangan wakil kepala daerah sebagai pejabat (Plt) kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan pemerintaha daerah ?.

Perbedaan penelitian penulis dengan kedua penelitian sebelumnya adalah penulis mengkaji kewenangan pejabat kepala daerah dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat daerah, penelitian yang dilakukan oleh Oxi Oxforindo meneliti mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah dan kedudukan wakil kepala daerah yang menjadi pejabat kepala daerah, sehingga berdasarkan perbedaan tersebut maka penelitian penulis layak untuk dilanjutkan dan menjadi karya ilmiah skripsi sebagai persyaratan memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.”<sup>23</sup>Pembahasan didasarkan pada peraturan perundang-undangan, dokumen, jurnal hukum, laporan hasil penelitian serta referensi yang relevan..

### **2. Pendekatan masalah**

Pendekatan masalah dalam penelitian dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang (*statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>24</sup> Penggunaan pendekatan tersebut dimaksudkan untuk mengetahui mekanisme mengenai kewenangan Pejabat (Plt) Kepala Daerah dalam mengangkat dan memberhentikan pejabat daerah dan keabsahan pengangkatan dan pemberhentian Pejabat Daerah oleh Pejabat (Plt) Kepala Daerah .

---

<sup>23</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm: 15

<sup>24</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm. 93.



### **3. Bahan hukum**

#### **a. Bahan hukum primer**

Bahan hukum primer terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen.
- 2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural.

#### **b. Bahan hukum sekunder**

Bahan hukum Sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang antara lain:

- 1) Hasil karya dari pakar hukum yang berkaitan dengan judul penelitian
- 2) Situs Internet
- 3) Buku bacaan yang berkaitan dengan judul penelitian
- 4) Hasil penelitian dan literatur lain yang relevan.

Penelusuran literatur tersebut diperoleh melalui : Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, Perpustakaan Universitas Bengkulu, Perpustakaan Daerah, Koleksi Pribadi atau pihak lain dan Internet.

**c. Bahan hukum tersier**

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang antara lain:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- 2) Kamus Bahasa Inggris
- 3) Kamus Hukum
- 4) Ensekopledi.

#### **4. Prosedur pengumpulan bahan hukum**

Prosedur yang digunakan penulis berupa studi dokumentasi yaitu pedoman yang digunakan berupa catatan sebagai sumber kutipan. Penelusuran literatur hukum dan informasi lainnya dilakukan dengan penelusuran *off line* (buku-buku) dan *on line* (internet). Bahan pustaka *off line* dapat diperoleh dari koleksi pribadi dan perpustakaan yang berupa buku, jurnal hukum dan lain-lain, sedangkan bahan pustaka *on line* dapat diperoleh dengan menggunakan akses internet.

#### **5. Analisis bahan hukum**

Setelah penulis melakukan pengumpulan bahan hukum yang berhubungan dan berkaitan dengan judul penelitian, maka tahap selanjutnya penulis melakukan interpretasi terhadap bahan hukum dengan cara: Menafsirkan secara gramatikal, mengidentifikasi fakta hukum dan menegliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan permasalahan hukum yang hendak dipecahkan, pengumpulan bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, melakukan telaah atas permasalahan hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, dan menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab permasalahan.

## **G. Sistematikan Penulisan**

Sistematika penulisan skripsi yang diberi judul : “**Analisis Yuridis Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Daerah**” adalah sebagai berikut :

- Bab I.       **PENDAHULUAN**
  - A. Judul Penelitian
  - B. Latar Belakang
  - C. Identifikasi Masalah
  - D. Tujuan dan Manfaat Penelitian
  - E. Kerangka Pemikiran
  - F. Keaslian Penelitian
  - G. Metode Penelitian
  - H. Sistematika Penulisan
- Bab II.       **TINJAUAN PUSTAKA**
  - A. Tinjauan Umum Kewenangan
  - B. Tinjauan tentang Kepala Daerah
  - C. Tinjauan tentang Pejabat Daerah
- Bab III.      **Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Mengangkat Dan Memberhentikan Pejabat Daerah**
- Bab IV.      **Keabsahan Pengangkatan Pejabat Daerah Oleh Pejabat Kepala Daerah**
- Bab V.       **PENUTUP**
  - A. Kesimpulan
  - B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum tentang Kewenangan

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif.<sup>25</sup> Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang Pemerintahan atau urusan Pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.<sup>26</sup>

Kata kewenangan berasal dari kata wewenang. Wewenang artinya hak dan kekuasaan untuk bertindak atau kekuasaan untuk membuat putusan, memerintah dan melimpahkan kepada orang lain.<sup>27</sup> Sedangkan arti kewenangan itu sendiri adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>28</sup>

Menurut Philipus. M. Hadjon, dkk ada 3 (tiga) macam kewenangan yaitu:

---

<sup>25</sup>Diah Restuning Maharani, 2009, *Teori Kewenangan*, <http://restuningmaharani.blogspot.com/2009/10/teori-kewenangan.html>. Dikases oleh penulis tanggal 9 Maret 2011, pukul 19.32 Wib.

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>Ensiklopedia Bebas, *wewenang*, [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com). Dikases oleh penulis tanggal 9 Maret 2011, pukul. 19.17 Wib.

<sup>28</sup>*Ibid.*

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, Delegasi adalah pemindahan atau pengalihan suatu delegasi yang ada, Mandat adalah tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan tangan kewenangan. Mandat hanya menyangkut janji kerja intern antara penguasa dengan pegawai. Apabilah kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum, oleh sebab itu pengertian atribusi dan delegasi adalah alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak<sup>29</sup>.

M. Solly Lubis berpendapat bahwa “tugas” adalah kekuasaan dalam rangka pelaksanaan Pemerintahan Negara sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam konstitusi ataupun peraturan-peraturan pelaksanaannya.<sup>30</sup> Sedangkan arti wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud (tugas). Dengan kata lain, tugas lebih prinsipil daripada wewenang yang sifatnya lebih teknis.<sup>31</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu Pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup>Philipus. M. Hadjon,dkk,1994,*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya: Gaja Mada University. hlm. 130.

<sup>30</sup>M. Solly Lubis, 2000. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju. hlm. 55.

<sup>31</sup>*Ibid.* hlm. 56.

<sup>32</sup>Miriam Budiardjo, 1998,*Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-36.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”<sup>33</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.<sup>34</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>35</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.<sup>36</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya.

---

<sup>33</sup>Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Surabaya: Universitas Airlangga, hlm. 30.

<sup>34</sup>A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 52.

<sup>35</sup>Philipus M. Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm.1.

<sup>36</sup>Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm. 37-38.

Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>37</sup>

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek dan kewajiban.<sup>38</sup> Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*".<sup>39</sup> Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum

---

<sup>37</sup>Miriam Budiardjo, *Op., Cit*, hlm. 35.

<sup>38</sup>Rusadi Kantaprawira, *Op., Cit*, hlm. 39.

<sup>39</sup>Phillipus M. Hadjon, 1998, *Op., Cit*, hlm. 20.



privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>40</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>41</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut 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 (*rechtsbe voegdheden*). 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.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>42</sup> Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:<sup>43</sup> *Bevoegheid wet kan*

---

<sup>40</sup>*Ibid.*

<sup>41</sup>Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, hlm. 22.

<sup>42</sup>Paulus Efendie Lotulung, 1994, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 65

<sup>43</sup>Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachrudin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hlm. 4

*worden omscrevenals het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.*

(wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang Pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) Pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ Pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) Pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) Pemerintahan

kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.<sup>44</sup>

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>45</sup>

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

---

<sup>44</sup>J.G. Brouwer dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibrari, dalam Deko Andesko, 2010, *Kewenangan Dalam Tata Kota*, [www.idebagus.com](http://www.idebagus.com). Hlm. 16-17. Diakses oleh penulis tanggal 11 Maret 2011, pukul 13.21 Wib.

<sup>45</sup>Philipus M. Hadjon, 1998, *Op Cit*, hlm. 5.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) Pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) Pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>46</sup>

Konsep tentang kewenangan tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan, karena kewenangan timbul dari kekuasaan yang sah menurut teori kekuasaan Weber. Kekuasaan dalam birokrasi Pemerintah selama ini dipergunakan sangat sentralistik dan eksekutif. Dalam hirarki versi Weber, ditemukan korelasi yang positif antara tingkatan hierarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (power). Semakin tinggi lapis hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi, maka semakin besar kekuasaannya; dan semakin rendah lapis hierarkinya, semakin tidak berdaya (*powerless*). Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hierarki atas, sangat tidak imbang dengan penggunaan kekuasaan tingkat bawah. Dengan kata lain sentralisasi kekuasaan

---

<sup>46</sup>Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 219.

yang berada di tingkat hierarki atas semakin memperlemah posisi pejabat di hierarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hierarki.

## **B. Tinjauan tentang Kepala Daerah**

### **1. Pengertian Kepala Daerah**

Kepala daerah, dalam konteks Indonesia, adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota). Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Pasangan tersebut dicalonkan oleh partai politik dan/atau independen.

Pengertian kepala daerah tidak disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 3, disebutkan bahwa :

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pengertian kepala daerah diatur di dalam peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, sebagai berikut :

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Keuangan Daerah, pada ketentuan pasal 1 angka 9, disebutkan bahwa “Kepala daerah adalah Gubernur bagi daerah propinsi atau bupati pada daerah kabupaten atau walikota pada daerah kota”.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan, menyebutkan bahwa “Kepala Daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi daerah kabupaten atau walikota bagi daerah kota”.

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menyebutkan bahwa “Kepala Daerah adalah gubernur bagi Daerah provinsi atau bupati bagi Daerah kabupaten atau walikota bagi Daerah kota”.

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

Di dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah memiliki fungsi pembinaan, pengawasan dan koordinasi urusan pemerintahan di daerah serta tugas pembantuan.

Dari isi pasal di atas dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan dalam melakukan pembinaan, pengawasan dan koordinasi urusan pemerintah di daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tepatnya substansi Pasal 2 tersebut bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pejabat Negara”.

Pada Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010

menjelaskan bahwa :

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), gubernur sebagai wakil Pemerintah memiliki wewenang meliputi:

- a. mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
- b. meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
- c. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
- d. menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- f. memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota;
- g. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antarkabupaten/kota dalam satu provinsi; dan
- h. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Kewenangan apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau

legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Sumber kewenangan yang menjadi pegangan untuk melakukan tindakan administrasi negara.

Berdasar pada semua pendekatan teori tentang kedudukan dan wewenang wakil kepala daerah dan pendekatan perundang-undangan yang dilakukan, syarat sumber kewenangan telah sesuai dengan hukum positif yang mengatur tentang kedudukan yuridis wakil kepala daerah. Namun Permasalahan yang timbul adalah terkait dengan jenis wewenang yang dipikul oleh wakil kepala daerah sebagai orang yang membantu tugas kepala daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah adalah mandat. Dalam jenis wewenang yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah. Selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat. Hal tersebut bertentangan dengan apa yang dituangkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, bahwa wewenang wakil kepala daerah dituangkan dalam sebuah



regulasi dan melekat pada jabatan. Akibatnya secara yuridis wakil kepala daerah memiliki wewenang atribusi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat Pasal 24 dan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, meskipun dalam hal ini terbatas pada hal-hal tertentu.

### C. Tinjauan tentang Pejabat Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pejabat adalah “pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan)”.<sup>47</sup>

Pasal 1 angka 2, 3, 4, 5, 6 dan 7 Undang-Undang Kepegawaian disebutkan mengenai pejabat, sebagai berikut :

1. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pejabat yang wajib adalah pejabat yang karena jabatan atau tugasnya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara yang ditentukan oleh Undang-undang.
4. Jabatan Negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.
5. Jabatan Karier adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki Pegawai Negeri Sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan
6. Jabatan organik adalah jabatan negeri yang menjadi tugas pokok pada suatu satuan organisasi pemerintah.

Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

---

<sup>47</sup> Depdikbud., 1992, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta. Hal. 413.

Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, disebutkan di dalam Pasal 1 angka 9 bahwa :

Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2009 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, disebutkan pada Pasal 1 angka 10 dan 11, bahwa :

Pasal 1 angka 10, disebutkan bahwa :

Jabatan fungsional tertentu adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai negeri sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri dan untuk kenaikan jabatan dan pangkatnya disyaratkan dengan angka kredit.

Pasal 1 angka 11, disebutkan bahwa :

Jabatan fungsional umum adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seseorang pegawai negeri sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keterampilan tertentu dan untuk kenaikan jabatan dan pangkatnya tidak disyaratkan dengan angka kredit.

Pengertian Pejabat Negara adalah “pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara yang ditentukan oleh Undang-undang”. Pejabat Negara Terdiri Dari :

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan;
4. Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
5. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
6. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
7. Menteri dan Jabatan yang setingkat Menteri;
8. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
9. Gubernur dan Wakil Gubernur;
10. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
11. Pejabat Negara lainnya yang ditentikan oleh Undang-undang.<sup>48</sup>

Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Pegawai Negeri tersebut, setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya. Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya.

---

<sup>48</sup> Wibowo Subekti, *Pengertian Pejabat Negara*, diakses dari <http://hukum.online> tanggal 7 Februari, 2013.

### **BAB III**

#### **KEWENANGAN PEJABAT KEPALA DAERAH DALAM PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN PEJABAT DAERAH**

Pejabat kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah merupakan kekuasaan dan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik yang diberikan oleh peraturan perundang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Untuk mengetahui apa saja yang menjadi kewenangan pejabat kepala daerah secara legal, maka harus diketahui dan pahami terlebih dahulu kedudukan seorang pejabat kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah, setelah terang dan jelas mengenai kedudukan tersebut maka segala tindakan dan hubungan hukum publik yang dimiliki seorang pejabat publik itu berkategori legal/sah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan

dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>49</sup>

Menyikapi hal diatas, seyogyanya tinjauan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya berkenaan dengan fungsi administrasi negara, melainkan juga termasuk pada cabang-cabang kekuasaan negara yang lain seperti pembentukan undang-undang dan penegak hukum.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Di dalam penegakkan hukum, dapat terjadi berbagai tindakan atau putusan yang sewenang-wenang. Kesewenang-wenangan itu bukan hanya terjadi karena

---

<sup>49</sup> Josef Riwo Kaho, 1989, *Otonomi Luas dan Desentralisasi*, Grafitti, Jakarta. Hal. 12.

kekuasaan penegak hukum tidak berdaya atau berkolaborasi dengan penyelenggara cabang kekuasaan lain. Kesewenang-wenangan dapat juga terjadi karena penyalahgunaan kekuasaan kebebasan yang ada pada penegak hukum. Berbagai tindakan hukum-seperti perkara perdata yang dijadikan perkara pidana, putusan hakim yang dirasakan tidak benar dan tidak adil, penundaan eksekusi yang merugikan pencari keadilan sama sekali tidak terkait dengan ketidakberdayaan atau kolaborasinya dengan kekuasaan, melainkan karena penyalahgunaan kebebasan dalam memutus atau membuat suatu ketetapan.

Bersamaan dengan itu, organisasi pemerintahan daerah juga sedang mengalami perubahan mendasar. Secara prinsipil, basis otonomi daerah di masa depan, telah ditentukan berada di daerah kabupaten atau kota. Meskipun demikian, untuk tahap-tahap persiapan sistem itu, peranan propinsi masih diakui besar dan menentukan, terutama dalam membantu mempersiapkan daerah kabupaten/kota menyelenggarakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditegaskan bahwa hubungan antara daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota, tidak lagi bersifat hirarkis. Kepala daerah dan Walikota dianggap bukan lagi bawahan Gubernur, dan hubungannya dengan para Kepala daerah dan Walikota itu hanya bersifat koordinatif belaka. Di samping itu, jangkauan kekuasaan organ sistem atau pemerintahan, dibatasi pula hanya sampai ke tingkat kecamatan. Desa-desa di bawah kecamatan, diakui sebagai daerah "*self governing*

*communities*” (*zelf bestuurende gemeenschap*) yang bersifat otonom. Itu sebabnya, organisasi pemerintahan desa juga ditata kembali sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam UUD dan UU yang baru, baik kelembagaan desa maupun perangkat hukum di desa diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berkembang atas dasar tradisi kebudayaan masyarakat setempat. Ciri-ciri yang tumbuh dan berkembang di daerah yang bersifat khas dapat diwadahi dalam bentuk organ desa dan dalam bentuk Peraturan Desa yang berbeda dari organisasi dan peraturan desa lain. Dengan demikian, di masa depan, sistem hukum dan sistem kelembagaan pemerintahan desa mendapat kesempatan terbuka untuk berkembang kembali sesuai kebutuhan zaman.

Otonomi Daerah yang mempunyai tujuan utama untuk mensejahterakan rakyat justru dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sehingga memicu berbagai konflik karena tidak dibarengi *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Ciri-ciri *good governance* yang sangat mendasar adalah partisipasi masyarakat. *Good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara mengandung dua pengertian sekaligus sebagai orientasinya; *Pertama*, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sistem. *Kedua*, aspek-aspek

fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>50</sup>

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah sistem dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan rangka mewujudkan tujuan Negara.

*Good Governance* berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sedangkan pemerintahan dapat diartikan secara sempit dan luas. Dalam arti sempit, penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Dalam kaitan ini, di Negeri Belanda (yang juga diikuti oleh ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia) dikenal sebagai “Prinsip-prinsip atas asas-asas umum penyelenggaraan administrasi yang baik”. Asas ini berisikan

---

<sup>50</sup> Sumadi, *Membangun Komonikasi Publik Yang Kuat “Menciptakan Good Governance”*  
Makalah LK II HMI Cabang ciamis, 26 Desember 2004, Hal ;2-3



pedoman yang harus digunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan (validitas) perbuatan hukum atau perbuatan nyata administrasi negara. Asas ini pun meliputi antara lain: motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang, kehati-hatian, kepastian hukum, persamaan perlakuan,, tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan, *fairness* dan lain-lain.

Harus diakui bahwa administrasi negara sebagai penyelenggara negara fungsi pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar, juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan dan berberbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang langsung berhubungan dengan rakyat. Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang tidak memenuhi syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang tertentu atau pun rakyat banyak. Karena itu, betapa penting pelaksanaan asas-asas diatas untuk mencegah dan menghindari rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Di sistem itu, diberikan pula standar arahan, bimbingan, pelatihan, sistem pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas

yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk dapat melaksanakan hal itu maka diperlukan seorang pemimpin yang mampu mengkoordinir dan memanejerial segala aktivitas yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Selain itu diperlukan produk hukum sebagai landasan yang kuat dalam melaksanakan segala bentuk aktivitas dalam lingkungan pemerintahan daerah baik yang berupa Undang-Undang atau peraturan daerah sebagai legitimasi kekuasaan.

Di dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tunduk dengan Undang-Undang Pemerintahan daerah dan peraturan dibawahnya yang mengatur masalah pemerintahan daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah, belum terpilih maka secara sementara menjalankan roda pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh pejabat kepala daerah. Misalnya di daerah Kabupaten Bengkulu Tengah, di daerah Kabupaten Bengkulu Selatan, di daerah Kota Bengkulu. Hal ini sebagaimana telah diatur di dalam 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, yaitu :

Pasal 124

- (1) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan.

Pasal 126

- (1) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Pasal 128

- (6) Berdasarkan Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Presiden menetapkan pemberhentian sementara Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan pemberhentian sementara Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan/atau Wakil Walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan pemberhentian.

Pasal 130

- (1) Apabila Kepala Daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 124 ayat (1), Pasal 126 ayat (1), dan Pasal 128 ayat (6), Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 124 ayat (1), Pasal 126 ayat (1), Pasal 128 ayat (6), dan Pasal 130 ayat

(1) yang pada intinya menyatakan bahwa apabila Kepala Daerah diberhentikan sementara karena tersangkut permasalahan hukum, maka wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kedudukan pejabat kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai kepala daerah berdasarkan 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 diatur di dalam Pasal 131, ayat (3) dan (4), disebutkan bahwa :

- (3) Dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan paling lambat 6 (enam) bulan, terhitung sejak ditetapkannya Penjabat Kepala Daerah.
- (4) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Sekretaris Daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Penjabat Kepala Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 131, ayat (3 dan (4) di atas sangat jelas bahwa pejabat kepala daerah dapat diangkat apabila kepala daerah dan wakil berhenti atau diberhentikan jabatannya secara bersamaan. Sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari sebagai kepala daerah sebelum presiden mengangkat pejabat kepala daerah, yang akan menjalankan roda pemerintahan sebelum terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang baru.

Pengaturan lebih lanjut masalah pejabat kepala daerah diatur di dalam ketentuan Pasal 132, disebutkan bahwa :

- (1) Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria:
  1. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.
  2. Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota.

3. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.
- (2) Bagi Sekretaris Daerah yang diusulkan menjadi Penjabat Kepala Daerah, untuk sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pejabat.
- (3) Dalam pelaksanaan tugasnya Penjabat Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat 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.
- (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.

Bahwa Pasal 132 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, memberikan batasan hukum atau kriteria bagi presiden untuk menentukan siapa saja pegawai negeri sipil yang berhak menjadi pejabat kepala daerah baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pegawai Negeri Sipil yang dapat diajukan menjadi pejabat kepala daerah harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.

2. Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota.
3. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Setiap pegawai negeri sipil yang telah memenuhi kriteria di atas dan terpilih menjadi Penjabat Kepala Daerah, dan untuk sementara waktu harus melepaskan jabatan yang diembannya, misalnya sebagai Sekretaris Daerah, selama menjadi pejabat jabatan sekretaris daerah harus dilepaskan dan jabatan tersebut akan diperoleh kembali setelah jabatan sebagai pejabat kepala daerah telah berakhir. Masa jabatan pejabat kepala daerah, paling lama 1 (satu) tahun.

Dalam hal pertanggung jawaban pekerjaan pejabat kepala daerah ditingkat propinsi dan kabupaten/kota ada sedikit perbedaan. Untuk pelaksanaan kepala daerah ditingkat propinsi pertanggungjawaban kepada presiden harus melalui menteri dalam negeri. Sedangkan untuk pejabat kepala daerah di kabupaten/kota pertanggungjawaban langsung kepada menteri dalam negeri. 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.

Dalam evaluasi pekerjaan sehari-hari pejabat kepala daerah langsung dilakukan oleh menteri dalam negeri.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa kedudukan pejabat kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai kepala daerah berdasarkan 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 diatur di dalam ketentuan Pasal 131, ayat (3 dan (4) di atas sangat jelas bahwa pejabat kepala daerah dapat diangkat apabila kepala daerah dan wakil berhenti atau diberhentikan jabatannya secara bersamaan. Sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari sebagai kepala daerah sebelum presiden mengangkat pejabat kepala daerah, yang akan menjalankan roda pemerintahan sebelum terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah yang baru. Dalam hal pertanggung jawaban pekerjaan pejabat kepala daerah ditingkat propinsi dan kabupaten/kota ada sedikit perbedaan. Untuk pelaksanaan kepala daerah ditingkat propinsi pertanggungjawaban kepada presiden harus melalui menteri dalam negeri. Sedangkan untuk pejabat kepala daerah di kabupaten/kota pertanggungjawaban langsung kepada menteri dalam negeri. Laporan pertanggungjawaban Pejabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Pejabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.

Dalam evaluasi pekerjaan sehari-hari pejabat kepala daerah langsung dilakukan oleh menteri dalam negeri.

Kewenangan Pejabat Kepala Daerah di dalam menjalankan pemerintahan daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 25, yang menyebutkan bahwa :

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Mengajukan rancangan Perda;
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa tidak semua wewenang kepala daerah dapat dijalankan Pejabat Kepala daerah ada beberapa wewenang yang dilarang untuk dijalankan sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu :

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 sebagaimana terdapat pada Pasal 132A ayat (1) dapat menjadi boleh dilakukan sebagaimana menurut ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 disebutkan bahwa larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri selaku pemberi delegasi. Cakupan tugas dan wewenang sebagai Pejabat Kepala Daerah (diluar empat larangan tersebut) sangat luas dan berat.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa Kewenangan Pejabat kepala daerah, mempunyai kewenangan yang berbeda dengan Kepala Daerah, Karena di dalam pelaksanaan kewenangan tersebut pejabat kepala daerah wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri, apabila tidak ada persetujuan, maka kewenangan yang dilakukan tersebut dapat batal demi hukum.