

**ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN  
PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG  
TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL**

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**AFIFAH HAJAR SASTIA**

**18230094**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2023**

**ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN  
PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG  
TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL**

**SKRIPSI**

**OLEH:**

**AFIFAH HAJAR SASTIA**

**18230094**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARIAH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2023**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah

Dengan kesadaran dan penuh dengan tanggung jawab terhadap hasil penelitian yang penulis teliti merupakan sebagai bentuk wujud dari ranah perkembangan keilmuan, maka skripsi dengan judul :

**ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN PRESIDEN  
DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG TIDAK  
MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL**

Merupakan hasil yang murni ditulis dan disusun oleh peneliti, bukan hasil plagiasi apalagi bentuk duplikat dengan cara mengubah karya orang lain, seolah-olah menjadi karya peneliti. Apabila dikemudian hari ditemukan kesamaan hasil yang mengarah pada tindakan kejahatan akademik baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang diperoleh karenanya akan otomatis batal demi hukum.

Malang, 11 Mei 2023

Penulis



Arifah Hajar Sastia

NIM 18230094

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Afifah Hajar Sastia dengan NIM 18230094 Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

**ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN  
PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN  
PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG  
TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL**

maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,


Ketua Program Studi  
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Musleh Herry, SH., M. Hum  
NIP. 196807101999031002

Malang, 11 Mei 2023

Dosen Pembimbing,



Yayuk Whindari, S.H., M.H., LL.M  
NIP. 198706202019032013

## PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara/i Afifah Hajar Sastia, NIM 18230094, mahasiswa/i Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

### **ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL**

Telah dinyatakan lulus dalam sidang ujian skripsi yang dilaksanakan pada tanggal 26 Mei 2023. Dengan Penguji:

1. Sheila Kusuma Wardani Amnesti, M.H.  
NIP. 198905052020122003
2. Yayuk Whindari, S.H., M.H., L.L.M.  
NIP. 198706202019032013
3. Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H.  
NIP. 1984052020160801132

  
( )

Ketua

  
( )

Sekretaris

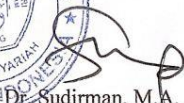
  
( )

Penguji Utama



Malang, 28 Mei 2023

Dekan,

  
Dr. Sudirman, M.A.

NIP. 197708222005011003

**MOTTO**

**“Terus Belajar Selagi Bumi Masih Berputar”**

## KATA PENGANTAR

### *Bismillahirrahmaanirrahim*

Alhamdulillah rabbil'alamin, segala puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat dan karunia-Nya yang tiada terbatas, sehingga skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL”** dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat serta salam semoga tetap tercurah limpahkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi suri tauladan yang baik bagi umat Islam.

Dengan segala bentuk pengajaran, bantuan layanan, dan bimbingan yang diberikan dalam proses penulisan skripsi ini, maka penulis menyadari bahwa telah banyak pihak yang terlibat dan berjasa. Untuk itu, kepada seluruh dosen, sahabat, teman yang selama ini bersedia menjadi patner dalam memperluas khazanah keilmuan serta memberikan masukan, saran, dan kritik yang berguna, maka dengan rendah hati penulis mengucapkan beribu-ribu terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
2. Dr. Sudirman, M.A. selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;

3. Musleh Herry, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang;
4. Irham Bashori Hasba, M.H. selaku Dosen Wali yang senantiasa selalu memberikan dukungan dan arahan untuk menyelesaikan penelitian skripsi ini, dari awal hingga akhir;
5. Yayuk Whindari, S.H., M.H., LL.M. selaku Dosen Pembimbing yang dengan sangat sabar memberikan bimbingan, arahan, dan motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini;
6. Dewan Penguji Skripsi, penulis haturkan terimakasih telah memberikan kritik yang membangun serta arahan dan bimbingan dalam menyempurnakan kekurangan yang ada dalam penyusunan skripsi ini;
7. Seluruh jajaran dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menimba, mendidik, dan mengamalkan pembelajaran ilmunya kepada kami dengan niat yang tulus dan ikhlas. Semoga Allah SAW memberikan pahala yang berlimpah kepada beliau semua;
8. Staf dan karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, rasa terima kasih penulis haturkan atas segala bentuk partisipasinya proses penyelesaian skripsi ini;
9. Kedua orang tua penulis, Ayah dan Ibu yang selalu memberikan doa yang tak terputus serta senantiasa memberikan semangat dari kecil hingga saat ini menyelesaikan tugas akhir skripsi;
10. Saudara saya, Gilda Fairuzzahra Syaifana yang selalu menjadi support



sistem dari awal perkuliahan hingga akhir;

11. Seluruh keluarga besar, terutama Bude Siti Nur Rohmah, S.Ag., M.Ag. yang telah memberikan segala dukungan dan do'a terbaik untuk saya;
12. Terspesial Paniyandi, Elok Firdaus Aprilia, S. Pd., Aini Mayasari, S. Psi., dan Moh. Ainul Yaqin, S.H, yang tak pernah bosan menemani dalam perjuangan serta teman-teman yang senantiasa memberikan senyum manis dan kebahagiaan;
13. Seluruh pihak yang memberikan bantuan, Semoga segala kebaikan senantiasa dibalas oleh Allah SWT Aamiin. Penulis sangat menyadari banyaknya kekurangan dalam penulisan skripsi ini, namun hasil yang tertulis merupakan kerja keras yang telah penulis upayakan semaksimal mungkin dengan menunjukkan yang terbaik. Penulis berharap dengan hadirnya skripsi ini, dapat menjadi tambahan ladang ilmu yang bermanfaat bagi penulis dan orang lain.
14. Pihak yang tidak bisa disebutkan satu-persatu, tanpa mengurangi rasa hormat, penulis haturkan terima kasih telah ikut andil membantu dalam segi apapun segingga skripsi dapat terselesaikan.

Malang, 11 Mei 2023

Penulis

Afifah Hajar Sastia

NIM 18230094

## PEDOMAN TRANSLITERASI

### A. Umum

Transliterasi adalah merupakan pemindah alihan sebuah tulisan Arab kedalam bentuk tulisan latin (Indonesia), Hal ini, bukanlah merupakan terjemahan bahasa Arab kedalam bentuk bahasa Indonesia. Maka yang termasuk dalam kategori ini adalah nama Arab dari Bangsa Arab, sedangkan apabila nama Arab dari bangsa Arab ditulis dengan ejaan sebagaimana dalam bahasa nasionalnya, ataupun sebagaimana tertulis daam bentuk buku yang menjadi bahan rujukan. Adapun penulisan judul buku dan *footnote* atau daftar pustaka maka tetap mengikuti ketentuan yang tertuang dalam transliterasi ini.

Dari banyaknya sebuah pilihan dan ketentuan transliterasi yang bisa dipergunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang berstandar nasional, berstandar internasional maupun ketentuan yang memang khusus digunakan oleh penerbit tertentu. Adapun transliterasi yang digunakan oleh Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malangyakni menggunakan EYD plus, sehingga transliterasi yang berdasarkan pada Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tertanggal pada 22 Januari 1998, Nomor 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana yang sudah tertera dalam buku Pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), *INIS Fellow* 1992.

### B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan Transliterasi ke dalam huruf Latin, maka dapat dilihat pada halaman sebagai berikut :

ا = Tidak dilambangkan	ض = dl
ب = b	ط = th
ت = t	ظ = dh
ث = ts	ع = ‘ (koma menghadap keatas)
ج = j	غ = gh
ح = h	ف = f
خ = kh	ق = q
د = d	ك = k
ذ = dz	ل = l
ر = r	م = m
ز = z	ن = n
س = s	و = w
ش s	ه = h
ص sh	ي = y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila berada di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak ditengah atau di akhir kata, maka di lambangkan dengan tanda koma diatas (‘), berbalik dengan koma (‘) sebagai pengganti lambang “ع”.

### C. Vokal, Panjang Dan Diftong

Vokal dalam bahasa Arab, sama seperti voka bahasa Indonesia, yakni

terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal dalam bahasa Arab yang lambangnya berupa sebuah danda dan harakat, transliterasinya adalah sebagai berikut :

Tanda	Nama	Hurus Latin	Nama
ا	Fathhah	A	A
اِ	Kasrah	I	I
اُ	Dhammah	U	U

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak diperbolehkan digantikan dengan "I" akan tetapi tetap ditulis dengan "iy" agar dapat menggambarkan ya' nisbat di akhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya' setelah *fathah* maka ditulis dengan "aw" dan "ay".

Maka dapat diperhatikan dan dicermati contoh sebagai berikut :

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi qawla

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi khayrun

#### D. Ta' marbûthah (ة)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan "t" jika berada di tengah-tengah kalimat, tapi apabila Ta' marbûthah tersebut berada diakhir kalimat, maka di transliterasikan dengan menggunakan "h" misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah yang terdiri di susunan *mudlaf* dan *mudlaf layh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan "t" yang disambungkan dengan kalimat yang berikutnya, misalnya في رَحمة الله menjadi *Fi Rahmatillah*.

### **E. Kata Sandang Dan Lafadh al-Jalâlah**

Kata sandang yang berupa “al” (ال) di tulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan jika “al” dalam *lafadh al-Jalâlah* yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Sehingga dapat diperhatikan beberapa contoh sebagai berikut :

1. Al-Imâm al-Bukhâriy menyatakan...
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya yang menjelaskan...
3. Masyâ' *Allâhkânawamâ lam yasya' lam yakun.*
4. *Billâh 'azzawajalla.*

### **F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan**

Sejatinya pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan pedoman sistem transliterasi. Jika kata tersebut merupakan menunjukkan dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah di Indonesiakan, maka tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Sebagaimana Contoh berikut :

“...Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid,” “ Amien Rais” dan kata “shalat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan Bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan Namanya. Kata-kata tersebut

sekalipun berasal dari Bahasa Arab, namun ia berupa nama dan orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-RahmânWahîd,” “AmînRaîs,” dan bukan ditulis dengan “shalât.”

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
HALAMAN MOTO.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI .....	ix
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAK .....	xvii
ABSTRACT .....	xviii
الحيث مستخلص.....	xix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian.....	13
1. Jenis Penelitian .....	13
2. Pendekatan Penelitian .....	14

3. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum .....	16
4. Metode Pengumpulan Data.....	19
5. Metode Pengolahan Data.....	20
F. Penelitian Terdahulu.....	23
G. Sistematika Pembahasan .....	36
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>38</b>
A. Tinjauan Konsep Demokrasi .....	38
1. Pengertian Demokrasi.....	38
2. Pandangan Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie Tentang Demokrasi .....	40
3. Prinsip Demokrasi Di Indonesia.....	43
B. Tinjauan Otonomi Daerah .....	46
1. Sejarah Otonomi Daerah .....	46
2. Konsep Otonomi Daerah .....	48
C. Tinjauan Kepala Daerah.....	55
1. Pengertian Kepala Daerah .....	55
2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah.....	56
3. Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.....	58
4. Kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah .....	59
D. Tinjauan Program Strategis Nasional.....	61
E. Tinjauan Kewenangan .....	63
F. Tinjauan <i>Fiqh Siyasa</i> .....	65
1. Pengertian <i>Fiqh Siyasa</i> .....	65
2. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyasa</i> .....	68



<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>70</b>
A. Analisis Yuridis Kewenangan Presiden Memberhentikan Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 .....	70
1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah .....	72
2. Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional.....	74
3. Alasan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah .....	80
4. Syarat-syarat Memberhentikan Kepala Daerah.....	80
5. Konstitusionalitas Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah .....	85
6. Hubungan Antara Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Demokrasi.....	91
7. Hubungan Antara Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Otonomi Daerah .....	96
B. Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Berdasarkan <i>Fiqh Siyasah</i> .....	101
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>108</b>
A. Kesimpulan .....	108
B. Saran.....	109
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>111</b>

## ABSTRAK

**Afifah Hajar Sastia.** NIM 18230094, 2023. “Analisis Yuridis dan Fiqh Siyasah Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Atas Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional.” Skripsi. Hukum Tata Negara. Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Yayuk Whindari, S.H., M.H., LL.M.

---

**Kata Kunci:** Kewenangan Presiden, Kepala Daerah, Program Strategis Nasional

Penelitian ini membahas dua hal yaitu 1) Analisis yuridis kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017; 2) kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan *Fiqh Siyasah*.

Tujuan penelitian adalah mengetahui dan menganalisis kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normative, dengan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*). Sumber bahan hukum baik (primer, sekunder, tersier), dianalisis menggunakan metode analisis yuridis kualitatif.

Hasil penelitian ini yaitu 1) Program Strategis Nasional bersumber dari pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah merupakan bagian dari kepanjangan tangan pemerintahan pusat, maka pemerintahan daerah harus tunduk pada pemerintahan pusat. Apabila pemerintahan daerah tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka penjatuhan sanksi menjadi wewenang pemerintahan pusat. Sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi pemberhentian terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional; 2) Kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dibenarkan secara *Fiqh Siyasah*. Sebab, perbuatan yang dilakukan oleh kepala daerah sudah tidak memenuhi salah satu syarat menjadi seorang pemimpin serta tidak melaksanakan kewajiban melaksanakan Program Strategis Nasional. Tentunya telah melakukan perbuatan yang merugikan negara serta rusaknya kredibilitas kepala negara. Sebagaimana pendapat pemikir Islam khususnya Imam Al-Mawardi ketika seorang pemimpin melakukan perbuatan yang dilarang ataupun tidak melaksanakan apa yang sudah menjadi kewajibannya, maka dianggap cacat secara keadaan fisik, sehingga pemimpin tersebut dapat diberhentikan.

## ABSTRACT

**Afifah Hajar Sastia.** NIM 18230094, 2023. "Juridical Analysis and Fiqh Siyasah Article 38 of Government Regulation Number 12 of 2017 on the authority of the President in dismissing regional heads who do not implement national strategic programs." Thesis. Constitutional Law. Faculty of Sharia. Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang. Supervisor Yayuk Whindari, S.H., M.H., LL.M.

---

**Keywords:** Authority of the President, Regional Heads, National Strategic Programs

This study discusses two things, namely 1) Juridical analysis of the President's authority to dismiss Regional Heads who do not implement the National Strategic Program based on Article 38 of Government Regulation Number 12 of 2017; 2) the authority of the President to dismiss Regional Heads who do not implement the National Strategic Program based on Fiqh Siyasah.

The purpose of the study is to find out and analyze the authority of the President to dismiss Regional Heads who do not implement the National Strategic Program based on Article 38 of Government Regulation Number 12 of 2017 concerning Development and Supervision of Regional Government Administration.

This research uses normative legal research methods, with 2 (two) approaches, namely the statutory approach and the conceptual approach. Sources of legal materials are good (primary, secondary, tertiary), analyzed using qualitative juridical analysis methods.

The results of this study are 1) National Strategic Program because it is sourced from the central government, and regional government is part of the extension of the central government, then regional government must submit to the central government. If the local government does not implement the National Strategic Program, the imposition of sanctions becomes the authority of the central government. So that the President as the holder of government power at the central level has the authority to impose dismissal sanctions on regional heads who do not implement the National Strategic Program; 2) The authority of the president in dismissing regional heads who do not implement the National Strategic Program is justified by Fiqh Siyasah. This is because the actions committed by the regional head no longer meet one of the requirements to be a leader and do not carry out the obligation to implement the National Strategic Program. Of course, it has done actions that harm the country and damage the credibility of the head of state. As Islamic thinkers, especially Imam Al-Mawardi, argue, when a leader commits prohibited acts or does not carry out what is already his duty, it is considered physically disabled, so that the leader can be dismissed.

## البحث مستخلص

عفيفة هاجر ساستيا. NIM 2023 18230094. "تحليل فقهي للمادة 38 من اللائحة الحكومية رقم 12 لسنة 2017 بشأن سلطة الرئيس في إقالة رؤساء الأقاليم الذين لا ينفذون منظور فقه البرنامج الاستراتيجي الوطني." أطروحة، برنامج دراسة القانون الدستوري، كلية الشريعة، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرف: يايوك وينداري ، S.H. ، M.H. ، LL.M.

**لكلمات المفتاحية:** سلطة الرئيس، الرؤساء الإقليميون، البرامج الاستراتيجية الوطنية فقه ال

المناطق رؤساء إقالة في الرئيس لسلطة القانوني التحليل (1) وهما ، أمرين الدراسة هذه تناقش لعام 12 رقم الحكومية اللائحة من 38 المادة على بناء الوطني الاستراتيجي البرنامج ينفذون لا الذين على الوطني الاستراتيجي البرنامج ينفذون لا الذين المناطق رؤساء إقالة في الرئيس سلطة (2) 2017. سياسة فقه أساس

ينفذون لا الذين المناطق رؤساء إقالة في الرئيس سلطة وتحليل معرفة هو الدراسة من الغرض تطوير بشأن 2017 لعام 12 رقم الحكومية اللائحة من 38 المادة على بناء الوطني الاستراتيجي البرنامج عليها والإشراف الإقليمية الحكومية الإدارة

القانوني النهج وهما ، نهج (اثنين) 2 مع ، المعياري القانوني البحث أساليب البحث هذا يستخدم ، (ثالثية ، ثانوية ، أولية) جيدة القانونية المواد مصادر .(المفاهيمي النهج) المفاهيمي والنهج ، (التمثال نهج) ، النوعي القانوني التحليل طرق باستخدام تحليلها يتم

والطاقة الشمسية والطاقة للبرميل الوطني البرنامج استراتيجيات (1) إيتو أي إي بينيلتيان هاسيل البرنامج فإن ، ذلك من الرغم وعلى .المتجددة والطاقة والطاقة المتجددة والطاقة المتجددة رئيس شأن ومن .الاستراتيجي الوطني البرنامج تنفيذ على قائما يزال لا الوطني للبرنامج الاستراتيجي سلطة (2) الصدد؛ هذا في جهده قصارى يبذل الذي الوطني الاستراتيجي البرنامج يرأس أن الإدارة مجلس وذلك .السياسة فقه تبررها الوطني الاستراتيجي البرنامج ينفذون لا الذين الأقاليم رؤساء إقالة في الرئيس بتنفيذ الالتزام تنفذ ولا قائدا يكون أن متطلبات بأحد تقي تعد لم الإقليمي الرئيس يرتكبها التي الإجراءات لأن .الدولة رئيس بمصادقية وتضر بالبلد تضر بأعمال قامت فقد ،الحال وبطبيعة .الوطني الاستراتيجي البرنامج لا أو محظورة أعمالا القائد يرتكب عندما ،الماوردي الإمام وخاصة ،الإسلاميون المفكرون يجادل وكما البحث أساليب البحث هذا يستخدم.القائد إقالة يمكن بحيث ،جسديا معاقا يعتبر فإنه ،بالفعل واجبه هو بما يقوم النهج) المفاهيمي والنهج ، (التمثال نهج) القانوني النهج وهما ، نهج (اثنين) 2 مع ، المعياري القانوني التحليل طرق باستخدام تحليلها يتم ، (ثالثية ، ثانوية ، أولية) جيدة القانونية المواد مصادر .(المفاهيمي النوعي القانوني

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam menjalankan pemerintahan negara. Pelaksanaan pemerintahan baik pemerintahan pusat dan daerah diharuskan selaras dengan kaidah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan pemerintahan daerah telah diatur kaidah yang menjadi landasan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah berlandaskan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur beberapa substansi penting yang diantaranya mengenai kekuasaan pemerintah, urusan pemerintah, kewenangan pemerintah, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>1</sup>

Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memuat perincian mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk yang menjadi tugas, wewenang, dan kewajiban bagi seorang kepala daerah selaku unsur pelaksana yang memimpin urusan pemerintahan daerah. Seorang kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang yang cukup banyak meliputi beberapa aspek mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan, fungsi legislasi dalam penyusunan peraturan daerah, dan tugas lain sebagaimana

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

ditentukan dalam peraturan perundangan.<sup>2</sup>

Di samping itu, juga terdapat kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kepala daerah yakni untuk mentaati semua ketentuan peraturan perundang-undangan, serta dalam menyelenggarakan pemerintahan juga harus berpegang teguh pada dasar negara, konstitusi, dan memelihara keutuhan negara. Selain itu, terdapat suatu kewajiban yang sangat penting bagi kepala daerah yaitu melaksanakan Program Strategis Nasional.

Pentingnya Program Strategis Nasional dalam misi mengejar peningkatan pertumbuhan ekonomi dan meratanya pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sehingga menjadi kewajiban yang harus dilaksanakan oleh kepala daerah. Apabila kepala daerah tidak menjalankan Program Strategis Nasional berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah, maka akan didapati sanksi untuk mendisiplinkan kepala daerah agar pelaksanaan Program Strategis Nasional dapat berjalan dengan baik. Program Strategis Nasional adalah misi untuk mencapai visi pemerintahan negara Indonesia yang dibuat oleh Presiden sebagai program kerjanya melalui program pembangunan.<sup>3</sup>

Program pembangunan melalui Program Strategis Nasional, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dijelaskan dalam Peraturan Presiden tersebut bagaimana tugas kepala daerah dalam pelaksanaan

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>3</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Lembaran Negara Nomor 4, Tahun 2016.

Program Strategis Nasional. Apabila kepala daerah tidak menjalankan Program Strategis Nasional, maka akan dijatuhi sanksi yang ringan hingga yang paling berat berupa pemberhentian.<sup>4</sup>

Dijelaskan secara tegas di dalam Pasal 67 huruf F Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk melaksanakan Program Strategis Nasional.<sup>5</sup> Selanjutnya terkait dengan penetapan sanksi apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah apabila tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka diatur secara jelas di dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 huruf f maka dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh menteri untuk gubernur atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk bupati atau wakil bupati atau wali kota atau wakil wali kota.<sup>6</sup>

Selanjutnya telah dijelaskan secara tegas dalam Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jika dalam ayat (1) telah disampaikan secara dua kali berturut turut, maka diberhentikan selama 3 bulan. Selanjutnya, dalam Pasal 68 ayat (3) menyebutkan apabila yang bersangkutan sudah menjalani sanksi yang

---

<sup>4</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Lembaran Negara Nomor 4, Tahun 2016.

<sup>5</sup> Pasal 67 huruf F Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>6</sup> Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

dimaksud dalam ayat (2), tapi tetap tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka yang bersangkutan diberhentikan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah.<sup>7</sup>

Dari uraian tersebut, maka sangat jelas bahwa dalam hal pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional ada beberapa tahapan, yakni pemberian sanksi administratif secara tertulis, selanjutnya pemberhentian sementara selama tiga bulan, dan selanjutnya apabila masih belum juga melaksanakan Program Strategis Nasional maka dijatuhi sanksi yakni diberhentikan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Lebih jelasnya terkait dengan penjatuhan sanksi bagi kepala daerah yang tidak menjalankan Program Strategis Nasional diatur lebih lanjut dalam Pasal 38 ayat (1) sampai ayat (21) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,<sup>8</sup> yang mengatur mengenai penjatuhan sanksi teguran tertulis di tingkat pemerintahan daerah provinsi akan dijatuhkan oleh menteri kepada gubernur yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional sedangkan jika di tingkat pemerintahan daerah kabupaten dan kota yang menjatuhkan sanksi adalah gubernur selaku wakil pemerintah pusat terhadap bupati atau walikota yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

Kemudian penjatuhan sanksi pemberhentian sementara dan

---

<sup>7</sup> Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5041, Tahun 2017.



pemberhentian kepala daerah di tingkat pemerintahan daerah provinsi akan dijatuhkan oleh Presiden kepada gubernur, dan di tingkat pemerintahan daerah kabupaten dan kota sanksi akan dijatuhkan oleh menteri kepada bupati atau walikota yang tidak menjalankan Program Strategis Nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dimengerti bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk memberhentikan jabatan kepala daerah yang tidak menjalankan Program Strategis Nasional.

Sejarah perjalanan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Pilkada ini, menjadi dasar hukum pelaksanaan Pilkada serentak pada tanggal 9 Desember 2015.<sup>9</sup>

Materi utama Dari Undang-Undang ini, juga lahir dari Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang terbit seminggu setelah rapat Paripurna pada tanggal 26 September 2014, Rumusan Undang-Undang Pilkada disetujui secara bersama oleh DPR dan Pemerintah. Adapun Rumusan Undang-Undang Pilkada yang kemudiian menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota merupakan Undang-Undang pertama yang secara khusus mengatur mengenai Pilkada dan tidak dapat dipisahkan pula dari salah satu dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang memisahkan Pilkada dari rezim Pemilu.

---

<sup>9</sup> Achmadudin Rajab, "Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang."

Semangat lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Undang-Undang 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.

Jika berdasarkan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang menyebutkan bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.<sup>10</sup>

Berdasarkan pada Konstitusi dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Frasa dipilih secara demokratis

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678, Tahun 2015.

selalu mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga tidak jarang terdapat perubahan metode pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dapat dilaksanakan untuk dilaksanakan apakah dengan metode secara langsung ataupun metode secara tidak langsung.

Adapun pilkada secara langsung merupakan pemilihan pemimpin suatu daerah yang melibatkan rakyat secara berkedaulatan. Pilkada juga merupakan suatu aktivitas dari proses demokrasi yang memiliki output yakni pejabat politik bukan memilih pejabat administratif.<sup>11</sup>

Adanya peraturan pemilihan langsung oleh rakyat bertujuan untuk melihat kepantasan calon kepala daerah dilihat dari kalangan rakyat misalnya dapat dilihat dari pengabdianya kepada rakyat.<sup>12</sup> Ada pendapat yang mengemukakan bahwa kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak dapat diberhentikan oleh presiden karena kepala daerah merupakan jabatan politik dan bertentangan dengan demokrasi.

Konsep demokrasi secara sederhana adalah menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, karena sejak ribuan tahun yang lalu demokrasi sudah diterapkan.<sup>13</sup> Demokrasi dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantara wakil pemerintahan rakyat, serta pandangan hidup yang lebih mengutamakan persamaan hak dan kewajiban dalam

---

<sup>11</sup> Ari Pradhanawati, *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demikrasi Lokal*, (Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2005), 144.

<sup>12</sup> Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, No. 2 (2018): 127-148.

<sup>13</sup> Hukum Online, "Pengertian Demokrasi, Sejarah, dan Pelaksanaannya Di Indonesia" Diakses pada 06 April 2023 <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengertian-demokrasi-sejarah-dan-pelaksanaannya-di-indonesia-lt61b739dbb5bf8/>

perlakuan yang sama bagi setiap warga negara.<sup>14</sup>

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang konsep demokrasi bahwa demokrasi merupakan manifestasi kedaulatan rakyat berupa penyerahan kepada rakyat untuk mengambil keputusan-keputusan politik dalam hidup bernegara.

Demokrasi di Indonesia tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas, maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi untuk didefinisikan. Salah satu hasil dari pendefinisian demokrasi terhadap masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung oleh rakyat dalam formulasi kebijakan yakni model perwakilan.<sup>15</sup>

Dalam hal ini, maka perlu ada yang namanya pisau analisis. Pisau analisis adalah peraturan atau norma yang menjadi tolak ukurnya. Kemudian, dalam penelitian ini yang menjadi pisau analisisnya adalah Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang yang akan dianalisis adalah Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tentunya menjadi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah pastinya memiliki sebuah kewenangan untuk mengelola daerahnya dalam melaksanakan Otonomi dan Tugas Pembantuan.

Agar berjalan dengan baik, maka masyarakat diberi kewenangan untuk memilih Kepala Daerah secara demokrasi atau pemilihan secara langsung, tapi

---

<sup>14</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia.

<sup>15</sup> Sunarso, "Demokrasi Di Indonesia (Konsep, Prospek, dan Implementasinya)" Jurnal, Vol 10 No. 1 Tahun 2010, <https://journal.uny.ac.id/index.php/humanika/article/view/21002/11038>.

dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Presiden dapat memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka terjadilah pertentangan antara kedua Pasal tersebut. Di satu sisi, daerah diberi kewenangan untuk menentukan siapa yang menjadi Kepala Daerah melalui daulat rakyat untuk melaksanakan Otonomi dan Tugas Pembantuan. Namun di sisi lain, ternyata dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengunci bahwa Kepala Daerah walaupun melaksanakan Otonomi dan Tugas Pembantuan harus patuh kepada Program Strategis Nasional.

Dalam ketatanegaraan Indonesia mengenal istilah pemberhentian, berbeda dalam *fiqh siyasah*. *Fiqh Siyasah* menyebut pemberhentian dengan *al-khalla'* atau dapat diartikan sebagai memecat, mencabut, mencopot. Menurut Ibnu Majhur mencopot dapat juga diartikan dengan mencabut, tapi juga terdapat perbedaan yaitu pemecatan memiliki arti penangguhan atau memiliki proses yang lambat.<sup>16</sup> Penyebutan kepala daerah dalam *fiqh siyasah* adalah wali. Sedangkan pengertian wali sendiri adalah seseorang yang dipilih oleh khalifah untuk dijadikan pejabat pemerintahan dan pemimpin suatu daerah. Dilihat dari hirarkinya, kepala daerah hampir sama dengan kepala Negara.

Persamaan antara keduanya adalah sama-sama bertanggungjawab atas wilayah, perbedaannya terletak pada kepala Negara bertanggungjawab atas pemerintahan tertinggi pada suatu Negara dalam keseluruhan, sedangkan kepala daerah bertanggungjawab atas wilayah-wilayah yang telah ditentukan.

---

<sup>16</sup> Ismail Yahya, *Hubungan Rakyat dan Penguasa Presfektif Sunnah* (Jakarta: Gema Insan press, 1995), 191-193.

Para ahli *fiqh siyasah* berpendapat apabila melanggar syariat, tidak bersikap adil, tak memiliki moral yang benar dan sebagainya, maka kepala daerah atau disebut dengan wali dapat diberhentikan atau dicabut jabatannya.

Dalam Al-quran dan As-sunnah tidak ada penjelasan tentang mekanisme pemberhentian wali secara rinci. Walaupun demikian, para ulama berpendapat apa saja yang menjadi alasan dapat diberhENTIKANNYA seorang wali, yaitu bukan beragama Islam dan keluar dari agama Islam, meninggalkan maupun mengajak untuk meninggalkan sholat, tidak taat lagi kepada Allah, menempatkan sesuatu tidak pada tempatnya, melakukan bidah dhalalah, tidak cakap atau cacat.<sup>17</sup> Imam Al-Mawardi berpendapat bahwa kepala Negara maupun menteri dapat memutuskan untuk memberhENTIKAN kepala daerah apabila tidak berlaku adil dan tidak cakap atau cacat.

Dari uraian latar belakang di atas, maka penulis akan melakukan pengkajian lebih intens dan komprehensif dalam bentuk judul **“ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian latar belakang permasalahan diatas dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana analisis yuridis kewenangan Presiden memberhENTIKAN Kepala

---

<sup>17</sup> Ad-Dumaiji Abdullah, *Imamah Uzhmah: Konsep Kepemimpinan dalam Islam* (Jakarta: Ummul Qura, 2016), 526.

Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 ?

2. Bagaimana kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan *Fiqh Siyasah* ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis sesuai dengan rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Untuk memaparkan analisis yuridis kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan *Fiqh Siyasah*

### **D. Manfaat Penelitian**

Suatu penelitian yang berhasil adalah penelitian yang dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat yang diharapkan sehubungan dengan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Adapun hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis dengan harapan bisa menjadi masukan untuk perkembangan ilmu pengetahuan tentang ilmu hukum, khususnya dalam mengetahui dan memahami terkait dengan kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Fiqih Siyasah.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Penulis

Untuk memperkaya khazanah keilmuan penulis dalam hal ilmu pengetahuan dan memahami terhadap ilmu hukum dalam ranah pembahasan terkait dengan kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Fiqih Siyasah. Dimana masa depan yang akan dilanjutkan untuk membidangi keilmuan penulis ialah seputar kajian dalam ilmu hukum.

### b. Bagi Masyarakat

- 1) Memberikan pencerahan atas landasan yuridis terkait dengan aturan hukum terkait dengan kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Fiqih Siyasah.
- 2) Memberikan pemaparan secara komprehensif dan menyeluruh kepada masyarakat terkait dengan kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Fiqih Siyasah.
- 3) Semoga dengan adanya penelitian ini, dapat memberikan sebuah pemaparan dan dijadikan sebagai bahan evaluasi oleh pemerintah



khususnya presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

## **E. Metode Penelitian**

Secara umum metode penelitian diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian yang didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh penalaran manusia. Empiris berarti cara-cara yang dilakukan dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain juga bisa mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis, memiliki arti proses yang digunakan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.<sup>18</sup>

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yang disebut juga dengan penelitian hukum teoritis atau penelitian hukum dogmatik karena dalam penelitian ini tidak mengkaji pelaksanaan atau implementasi hukum. Penelitian normatif juga sering disebut sebagai penelitian doktrinal dikarenakan dokumen peraturan perundang-undangan serta bahan pustaka menjadi objek kajian dalam penelitian ini. Penelitian normatif dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang diterapkan atau berlaku terhadap suatu permasalahan hukum tertentu.<sup>19</sup>

Dalam penelitian ini, lebih fokus mengkaji terkait dengan kewenangan

---

<sup>18</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta CV, 2013), 3.

<sup>19</sup> Soerjono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2016), 56.

presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 perspektif fiqih siyasah. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi yang demikian memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.<sup>20</sup>

Penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, disebut juga penelitian kepustakaan di mana penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum kepustakaan yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan<sup>21</sup> mendasar pada karakteristik yang berbeda dengan penelitian ilmu sosial pada umumnya.<sup>22</sup>

## **2. Pendekatan Penelitian**

Adapun pendekatan yang digunakan oleh penelitian ini ada 2 macam pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

### **a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)**

Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang serta regulasi yang

---

<sup>20</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), 295.

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, 9th ed.* (Jakarta: Rajawali Press, 2006), 23.

<sup>22</sup> Wijayanti dan Lilik Sofyan Achmad, *Strategi Penelitian Hukum* (Bandung: Lubuk Agung, 2011), 43.

berhubungan dengan isu hukum yang ditangani.<sup>23</sup> Pendekatan perundang-undangan merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktik penyimpangan baik dalam tatanan teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-undang Dasar dengan Undang-undang, atau antara Undang-undang yang satu dengan Undang-undang yang lain.<sup>24</sup> Adapun hal ini, perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017.

b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan selanjutnya yaitu pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu suatu metode pendekatan yang merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan

---

<sup>23</sup> Jhonny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2005), 248.

<sup>24</sup> Vicki C Jakson & Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law* (New York: Foundation Press), 145.

sarjana atau doktrin-doktrin hukum.<sup>25</sup> Pendekatan ini melalui teori konsep dari para ahli yang disesuaikan dengan keadaan-keadaan atau fenomena yang terjadi di dalam dinamika masyarakat yang memiliki sudut pandang solutif transformatif yang memberikan sebuah penyelesaian dengan konsep-konsep yang melatar belakangi masalah tersebut.<sup>26</sup>

Peneliti akan mendapatkan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi serta sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang sedang dihadapi yang didapat dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang terdapat didalam ilmu hukum. Peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang memiliki relevansi dengan masalah yang dihadapi.<sup>27</sup>

Pengkajian menggunakan interpretasi hukum terhadap bahan-bahan hukum yang relevan dalam menjelaskan tema sentral, kemudian diuraikan sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini dan di argumentasikan secara teoritik berdasarkan konsep-konsep hukum.<sup>28</sup>

### **3. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum**

---

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1985), 16.

<sup>26</sup> Soejono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Press, 2001), 14.

<sup>27</sup> M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2001), 14.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1985), 16.

Bahan hukum merupakan salah satu yang paling penting dalam sebuah penelitian, karena sumber data dalam suatu penelitian adalah subjek dari mana data diperoleh. Kesalahan dalam menggunakan atau memahami sumber data, maka data yang diperoleh juga akan meleset dari apa yang diharapkan.<sup>29</sup> Karakteristik utama penelitian hukum normatif dalam melakukan pengkajian hukum terletak pada sumber datanya.<sup>30</sup> Sumber utama adalah bahan hukum, karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji merupakan bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.<sup>31</sup>

Adapun jenis bahan hukum dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, atau putusan pengadilan.<sup>32</sup> Bahan hukum primer berupa bahan pustaka peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pihak berwenang dan memiliki sifat mengikat.<sup>33</sup> Bahan hukum primer terdiri dari aturan hukum yang diatur berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-undang Dasar Negara 1945, risalah sidang, Undang-undang dan aturan lain di bawah Undang-undang yang dapat dijadikan sebagai dasar acuan

---

<sup>29</sup> Burhan Bugin, *Metode Penelitian Sosial* (Surabaya: Airlangga University Press, 2001), 32.

<sup>30</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008), 86.

<sup>31</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008), 86.

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2013), 181.

<sup>33</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), 118.

dan pertimbangan hukum yang berkaitan dengan penelitian.

Berikut yang termasuk bahan hukum primer dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang
- 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih detail dari bahan hukum primer untuk mendukung proses analisis kasus permasalahan yang diteliti. Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi, yang merupakan bahan hukum yang

memberikan sebuah penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan-bahan hukum primer sebagai contoh jurnal, buletin dan internet.<sup>34</sup>

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang digunakan sebagai penunjang dalam memperjelas bahan hukum primer. Bahan Hukum Sekunder yang digunakan dan berkaitan dengan materi penelitian ini antara lain:

- 1) Buku-buku
- 2) Pendapat para pakar hukum
- 3) Jurnal hukum mapun islam
- 4) Kasus-kasus hukum, dan;
- 5) Media internet

c. Jenis Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan semua bahan hukum yang mendukung semua bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti ensiklopedia, kamus hukum seperti *The Law Dictionary Features Blacks Law Dictionary*, kamus umum seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan lain-lain.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan bahan hukum merupakan sebuah prosedur yang

---

<sup>34</sup> Mukti Fajar ND dan Yultyanto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 154.

sistematik dan standar untuk memperoleh bahan hukum yang diperlukan.<sup>35</sup> Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur pengumpulan dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan penggunaan bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang digunakan dalam penelitian hukum normatif.<sup>36</sup> Oleh karena itu, teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan digunakan dalam penelitian ini.

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat, membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 perspektif fiqih siyasah.

## **5. Metode Pengolahan Data**

Metode pengolahan data yakni menjelaskan segala prosedur pengolahan dan analisa data sesuai dengan pendekatan yang digunakan. Penelitian ini, menggunakan metode kualitatif, maka metode pengolahan data dilakukan dengan cara menguraikan data dalam bentuk kalimat teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga dapat memudahkan pemahaman dan interpretasi data. Peneliti menganalisis dengan menggunakan metode deskriptif yakni berusaha menjabarkan, menganalisa, dan menilai sumber serta materi bahan hukum yang berkaitan dengan pembahasan.<sup>37</sup> Beberapa

---

<sup>35</sup> Moh. Nasir, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), 211.

<sup>36</sup> Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Alfabeta, 2012), 23.

<sup>37</sup> Mukti Fajar ND dan Yultyanto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 154.



langkah yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

a. Tahap *Editing* (Mengedit)

Editing adalah meneliti data-data yang telah diperoleh, terutama dari kelengkapan jawaban, keterbacaan tulisan, kejelasan makna, kesesuaian dan relevansinya dengan data yang lain.<sup>38</sup> Tujuan dari editing adalah untuk menghilangkan kesalahan-kesalahan yang terjadi sehingga data yang diperoleh peneliti lebih mudah untuk diklasifikasikan sehingga peneliti akan mengedit data-data yang telah terkumpul. Dalam tahap ini penulis menerapkan beberapa langkah salah satunya melakukan pemeriksaan kembali untuk memastikan tidak adanya kekeliruan ataupun hal yang tidak sesuai dengan pembahasan terhadap data-data yang diperoleh. Selanjutnya penulis melakukan sebuah perbaikan terhadap penelitian ini, seperti perbaikan dalam hal kepenulisan, sehingga menjadi penelitian yang baik.

b. Tahap *Classification* (Klasifikasi)

Tahap klasifikasi ini, dilaksanakan setelah proses *editing* selesai yaitu dengan melakukan usaha untuk mengklasifikasikan beberapa jawaban yang diperoleh dari narasumber baik hasil wawancara maupun hasil saat observasi.<sup>39</sup>

Adapun salah satu kegiatan yang dilakukan oleh penulis adalah mempelajari masalah yang sedang diteliti dalam tahap klasifikasi seperti perlindungan hukum penetapan hak deklaratif dalam pendaftaran hak

---

<sup>38</sup> Cholid Narkubo Abu Achmadi, *Metode Penelitian* (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2005), 85.

<sup>39</sup> Moh. Nasir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Bumi Akasara, 2003), 111.

cipta oleh Direktorat Jendral Kekayaan Intelektual. Kemudian beberapa poin masalah tersebut dapat disimpulkan menjadi beberapa rumusan masalah.

c. Tahap *Verification* (Verifikasi)

Pada tahap verifikasi penulis lebih memantapkan lagi untuk melakukan sebuah pembuktian terhadap data yang diperoleh apakah data tersebut fakta dan apakah data tersebut sesuai dengan penelitian ini.

d. Tahap *Analyzing* (Analisa Data)

Dalam tahap ini, penulis melakukan analisis terhadap data-data yang telah diperoleh baik data primer dan data sekunder. Data-data tersebut akan di analisis secara komprehensif dan mendalam dengan menjadikan kajian teori sebagai pisau analisis dalam penelitian ini.

e. Tahap *Conclusion* (Kesimpulan)

Dalam tahap ini, penulis akan membuat sebuah kesimpulan dari penelitian yang sudah dilakukan karena sudah sampai pada tahap akhir dalam sebuah penelitian. Maka pada tahap ini pula penulis akan menjawab semua rumusan masalah. Menarik kesimpulan dilakukan penemuan karakteristik pesan secara objektif dan sistematis.<sup>40</sup> Namun kesimpulan ini masih jauh dari kata final karena semua akan berubah seiring dengan perkembangan regulasi dan aturan yang menyesuaikan dengan keadaan zaman serta ditemukannya bukti-bukti terbaru yang relevan.

---

<sup>40</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), 62.

## F. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu bertujuan untuk mendapatkan bahan perbandingan dan acuan dalam penelitian. Selain itu, untuk menghindari anggapan kesamaan dengan penelitian ini, maka, peneliti mencantumkan hasil-hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut :

1. Jurnal oleh Wicipto Setiadi dan Ali Imran Nasution, 2020, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta dengan judul “*Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional*”<sup>41</sup> Jenis penelitian ini, menggunakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual.

Penelitian ini, membahas apa dasar teoretis Presiden berwenang memberhentikan kepala daerah dan bagaimana tata cara pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

Hasil dalam penelitian ini, menunjukkan bahwa dasar teori penjatuhan sanksi administratif adalah berdasarkan teori sistem pemerintahan presidensial dan konsepsi negara kesejahteraan yang dianut oleh Indonesia. Prosedur pemberian sanksi ini dilakukan secara hierarkis melalui jalur non-pengadilan. Perlu dibuat aturan pemberian sanksi melalui jalur pengadilan untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah munculnya penyalahgunaan wewenang oleh Presiden. Dalam penelitian terdahulu, fokus membahas Sanksi Administratif, sedangkan dalam penelitian

---

<sup>41</sup> Wicipto Setiadi dan Ali Imran Nasution, “Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional” Jurnal Penelitian Hukum, Vol. 20 No. 4 Tahun 2020, <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/view/1401>

sekarang lebih fokus terhadap kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

2. Skripsi oleh Agrian Novaldi Mokodompit, 2020, Universitas Islam Indonesia dengan judul “*Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi Ditinjau dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, & UU No. 23/2014,*”<sup>42</sup> Jenis penelitian ini, menggunakan penelitian hukum normatif, yang bahan hukumnya berasal dari hukum sekunder dan tersier. Penelitian ini, fokus membahas mengenai pemberhentian kepala daerah pasca reformasi hingga saat ini yang mana di tinjau dari dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, & UU No. 23/2014.

Hasil penelitian menunjukkan *Pertama*, pemberhentian kepala daerah dalam UU No 22/1999, di usulkan oleh DPRD kepada Presiden setelah dilakukan rapat paripurna. *Kedua*, pemberhentian menurut UU No.32/2004, ada dua jalur yakni langsung dilakukan oleh Presiden (dalam hal melakukan perbuatan korupsi dan pelanggaran hukum) dan usulan DPRD terlebih dahulu diajukan ke MA (melanggar sumpah/janji jabatan). *Ketiga*, mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32/ 2014 di usulkan oleh DPRD kepada presiden setelah adanya putusan MA, dan apabila dalam waktu 14 hari pimpinan DPRD belum mengajukan usulan pemberhentian kepada presiden, pemerintah pusat (menteri) dapat melakukan langsung pemberhentian Bupati/Wali Kota yang di usulkan

---

<sup>42</sup> Agrian Novaldi Mokodompit, “Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi Ditinjau dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, & UU No. 23/2014” (Undergraduate: Universitas Islam Inonesia, 2020), <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/26842/15410007%20Agrian%20Novaldi%20Mokodompit.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

melalui gubernur, sedangkan pemberhentian Gubernur di usulkan oleh menteri kepada presiden.

Problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah yang mana filosofi dari sistem pemberhentian yang ada dalam UU ini masih bertabrakan dengan asas-asas demokrasi langsung, selain itu keputusan dalam pemberhentian kepada daerah masih di dominasi oleh pertimbangan politik daripada pertimbangan hukum, yang mana dalam proses pemberhentian kepala daerah pusat lah yang menjadi penentu dan memiliki posisi yang dominan.

Adapun mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal yakni aturan hukum harus lebih dominan dari pada pertimbangan politik. Pertimbangan politik sendiri seharusnya cukuplah hanya di proses awal usulan pemberhentian oleh DPRD. Selanjutnya bila dalam persidangan ternyata ditemukan bahwa memang kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum, maka sudah sewajarnya putusan MA yang menjadi dasar final dalam proses pemberhentian seorang kepala daerah.

Dalam penelitian terdahulu, Membahas penyebab pemberhentian kepala daerah secara global, dan juga problematika yang ditimbulkan oleh UU Penda serta terkait pemberhentian kepala daerah yang ideal. Sedangkan pada penelitian yang sekarang lebih fokus terhadap kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

3. Skripsi oleh Nabitha Zaki'ah Rahmi, 2020, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya dengan judul *“Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (studi kasus pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)”*<sup>43</sup>

Fokus penelitian ini, studi terhadap kasus pemberhentian Bupati Mojokerto periode 2010-2015 dan periode 2016-2021.

Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa pemberhentian Kepala Daerah diatur dalam Pasal 78 samapai Pasal 89 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pemberhentian hanya dapat dilakukan apabila Kepala Daerah terbukti melanggar aturan hukum. Oleh karena itu, maka kepala daerah atau pejabat negara harus bisa melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan praturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Mustofa Kamal Pasa, yang diberhentikan akibat terbukti menyalahgunakan kewenangannya yakni melakukan korupsi terkait pembangunan menara telekomunikasi di Kabupaten Mojokerto tahun 2015. Adapun dalam pandangan Fiqh Siyasah dalam kepala daerah dapat diberhentikan apabila sudah menyimpang dari ajaran syariat, tidak berlaku adil, tidak memenuhi syarat sebagai kepala daerah, dan atau dapat diberhentikan atas keputusan kepala negara yang sedang menjabat yang mengangkat kepala daerah tersebut.

Dalam penelitian ini, membahas terkait pemberhentian kepala daerah karena

---

<sup>43</sup> Nabitha Zaki'ah Rahmi, “Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (studi kasus pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)” ((Undergraduate: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2020), <https://123dok.com/document/zp6vx00q-tinjauan-terhadap-pemberhentian-ketatanegaraan-indonesia-pemberhentian-mojokerto-mustofa.html>

korupsi kasus korupsi. Sedangkan dalam skripsi yang sekarang, akan fokus membahas tentang kewenangan Presiden dalam memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

4. Skripsi oleh Cynthia Hadita, 2019, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan judul “*Pemberhentian Kepala Daerah dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)*,”<sup>44</sup> Penelitian ini, menggunakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan yuridis normatif, adapun data yang diolah merupakan data primer, data sekunder, dan data tersier.

Penelitian ini, fokus mengkaji tentang pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya dan mengkaji lembaga-lembaga yang berwenang melaksanakan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan juga permasalahan dalam pemberhentian kepala daerah termasuk mengkaji Putusan terkait proses pemberhentian kepala daerah.

Hasil penelitian ini, *Pertama*, alasan pemberhentian kepala daerah diatur dalam Pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, alasan pemberhentian itu belum ada batasan dan tolok ukur. *Kedua*, ada beberapa masalah yang muncul dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah yaitu kepala daerah dipilih secara langsung namun pemberhentiannya secara tidak langsung (perwakilan) melalui DPRD sehingga tidak sejalan dengan demokrasi, kemudian otonomi daerah tidak dilaksanakan dengan leluasa sebab masih ada peran pemerintah pusat

---

<sup>44</sup> Cynthia Hadita, “Pemberhentian Kepala Daerah dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)” (Undergraduate: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2019), <http://repository.umsu.ac.id/handle/123456789/1572>

dan juga belum adanya lembaga yudikatif di daerah yang khusus untuk pemberhentian kepala daerah. *Ketiga*, penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014 terdapat beberapa kejanggalan bahwa sebenarnya boleh mengutus perwakilan pada rapat DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) PP TATIB DPRD. Kemudian, komparatif undang-undang, berubahnya frasa dalam Pasal 29 ayat (2) huruf d UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Pasal 78 ayat (2) huruf c UUPD karena tidak lagi mengatur mengenai pelanggaran sumpah/janji yang dilakukan oleh kepala daerah dengan wakil kepala daerah. Bahwa UUPD 32/2004 belum mengatur secara tegas apabila kepala daerah tergabung dalam yayasan, sedangkan UUPD Terbaru hanya memberi sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan.

Penelitian ini, lebih fokus terhadap penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014. Sedangkan dalam penelitian yang sekarang fokus pada analisis Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 atas kewenangan Presiden dalam memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis nasional perspektif fiqh Siyasah

5. Jurnal oleh Muhammad Syahwalan, 2018, IAIN Bengkulu dengan judul "*Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah*"



*Menurut Undang-undang Tentang Pemerintah Daerah tahun 1974-2014*<sup>45</sup>

Penelitian ini, menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan sumber primer undang-undang pemerintahan daerah.

Penelitian ini, membahas tentang pengusulan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilakukan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden.

Hasil penelitian menunjukkan, pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilakukan oleh pimpinan DPRD memberikan usulan kepada Presiden. Usulan ini, didapat dari serangkaian proses pengawasan. Jika pimpinan DPRD tidak dapat melakukan tugas tersebut, maka usul dapat dilakukan oleh menteri dalam negeri. Nuansa politik di setiap masa, sehingga akhirnya di Undang-undang nomor 23 tahun 2014 yang sudah terbilang cukup baik dalam merepresentasikan cita-cita daerah menjadi lebih mandiri dan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya sesuai dengan amanat konstitusi.

Penelitian ini, membahas penyebab pemberhentian kepala daerah secara global. Sedangkan dalam penelitian sekarang, akan lebih fokus pada analisis Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 atas kewenangan Presiden dalam memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis nasional perspektif fiqh Siyasa.

***Tabel I : Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu***

---

<sup>45</sup> Muhammad Syahwalan, “Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-undang Tentang Pemerintah Daerah tahun 1974-2014”, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol 3, No. 1 Tahun 2018, <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/view/2145>

No.	Nama, Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan
1.	Wicipto Setiadi & Ali Imran Nasution, <i>“Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional”</i> 2020, Jurnal, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta	1) Apa dasar teoretis Presiden dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional? 2) Bagaimana tata cara Pemberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional?	Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa dasar teori penjatuhan sanksi adminsitratif adalah berdasarkan teori sistem pemerintahan presidensial dan konsepsi negara kesejahteraan yang dianut oleh Indonesia. Prosedur pemberian sanksi ini dilakukan secara hierarkis melalui jalur non-pengadilan. Perlu dibuat aturan pemberian sanksi melalui jalur pengadilan untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah munculnya penyalahgunaan wewenang oleh Presiden.	Dalam penelitian terdahulu, fokus membahas Sanksi Administratif, sedangkan dalam penelitian sekarang lebih fokus terhadap kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.
2.	Agrian Novaldi Mokodompit, <i>“Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi Ditinjau dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, &amp; UU No. 23/2014”</i> 2020, Skripsi, Universitas Islam Indonesia	1) Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda? 2) Apa saja problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian	Hasil penelitian, menunjukkan <i>Pertama</i> , pemberhentian kepala daerah dalam UU No 22/1999, di usulkan oleh DPRD kepada Presiden setelah dilakukan rapat paripurna. <i>Kedua</i> , pemberhentian menurut UU No.32/2004, ada dua jalur yakni langsung dilakukan oleh Presiden (dalam hal melakukan perbuatan korupsi dan	Dalam penelitian terdahulu, Membahas penyebab pemberhentian kepala daerah secara global, dan juga problematika yang ditimbulkan oleh UU Pemda serta terkait pemberhentian kepala daerah yang ideal.

		<p>kepala daerah?</p> <p>3) Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal?</p>	<p>pelanggaran hukum) dan usulan DPRD terlebih dahulu diajukan ke MA (melanggar sumpah/janji jabatan). <i>Ketiga</i>, mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32/ 2014 di usulkan oleh DPRD kepada presiden setelah adanya putusan MA, dan apabila dalam waktu 14 hari pimpinan DPRD belum mengajukan usulan pemberhentian kepada presiden, pemerintah pusat (menteri) dapat melakukan langsung pemberhentian Bupati/Wali Kota yang di usulkan melalui gubernur, sedangkan pemberhentian Gubernur di usulkan oleh menteri kepada presiden. Problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah yang mana filosofi dari sistem pemberhentian yang ada dalam UU ini masih bertabrakan dengan asas-asas demokrasi langsung, selain itu keputusan dalam pemberhentian kepada daerah masih di dominasi oleh</p>	<p>Sedangkan pada penelian yang sekarang lebih fokus terhadap kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.</p>
--	--	---	---	--

			<p>pertimbangan politik daripada pertimbangan hukum, yang mana dalam proses pemberhentian kepala daerah pusat lah yang menjadi penentu dan memiliki posisi yang dominan. Adapun mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal yakni aturan hukum harus lebih dominan dari pada pertimbangan politik. Pertimbangan politik sendiri seharusnya cukuplah hanya di proses awal usulan pemberhentian oleh DPRD. Selanjutnya bila dalam persidangan ternyata ditemukan bahwa memang kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum, maka sudah sewajarnya putusan MA yang menjadi dasar final dalam proses pemberhentian seorang kepala daerah.</p>	
3.	Nabitha Zaki'ah Rahmi, " <i>Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (studi</i>	1) Bagaimana proses pemberhentian kepala daerah terhadap Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa dalam ketatanegaraan	Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa pemberhentian Kepala Daerah diatur dalam Pasal 78 samapai Pasal 89 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah,	Dalam penelitian ini, membahas terkait pemberhentian kepala daerah karena korupsi kasus korupsi.

	<p><i>kasus pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)</i>” 2020 Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya</p>	<p>Indonesia? 2) Bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap pemberhentian kepala daerah Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa?</p>	<p>di mana pemberhentian hanya dapat dilakukan apabila Kepala Daerah terbukti melanggar aturan hukum. Oleh karena itu, maka kepala daerah atau pejabat negara harus bisa melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan praturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Mustofa Kamal Pasa, yang diberhentikan akibat terbukti menyalahgunakan kewenangannya yakni melakukan korupsi terkait pembangunan menara telekomunikasi di Kabupaten Mojokerto tahun 2015. Adapun dalam pandangan Fiqh Siyasah dalam kepala daerah dapat diberhentikan apabila sudah menyimpang dari ajaran syariat, tidak berlaku adil, tidak memenuhi syarat sebagai kepala daerah, dan atau dapat diberhentikan atas keputusan kepala negara yang sedang menjabat yang mengangkat kepala daerah tersebut.</p>	<p>Sedangkan dalam skripsi yang sekarang, akan fokus membahas tentang kewenangan Presiden dalam memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.</p>
4.	<p>Cynthia Hadita, “Pemberhentian Kepala Daerah dalam Masa</p>	<p>1) Apa yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah</p>	<p>Hasil penelitian ini, <i>Pertama</i>, alasan pemberhentian kepala daerah diatur dalam</p>	<p>Penelitian ini, lebih fokus terhadap penerapan</p>

	<p>Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014” 2019, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara</p>	<p>dalam masa jabatannya?  2) Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya?  3) Bagaimana penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014?</p>	<p>Pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, alasan pemberhentian itu belum ada batasan dan tolok ukur. <i>Kedua</i>, ada beberapa masalah yang muncul dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah yaitu kepala daerah dipilih secara langsung namun pemberhentiannya secara tidak langsung (perwakilan) melalui DPRD sehingga tidak sejalan dengan demokrasi, kemudian otonomi daerah tidak dilaksanakan dengan leluasa sebab masih ada peran pemerintah pusat dan juga belum adanya lembaga yudikatif di daerah yang khusus untuk pemberhentian kepala daerah. <i>Ketiga</i>, penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014 terdapat beberapa kejanggalan bahwa sebenarnya boleh mengutus perwakilan pada rapat DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) PP TATIB DPRD. Kemudian, komparatif</p>	<p>pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014. Sedangkan dalam penelitian yang sekarang fokus pada analisis Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 atas kewenangan Presiden dalam memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis nasional perspektif fiqh Siyasah.</p>
--	---	---	---	--

			<p>undang-undang, berubahnya frasa dalam Pasal 29 ayat (2) huruf d UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Pasal 78 ayat (2) huruf c UUPD karena tidak lagi mengatur mengenai pelanggaran sumpah/janji yang dilakukan oleh kepala daerah dengan wakil kepala daerah. Bahwa UUPD 32/2004 belum mengatur secara tegas apabila kepala daerah tergabung dalam yayasan, sedangkan UUPD Terbaru hanya memberi sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan.</p>	
5.	<p>Muhammad Syahwalan, <i>"Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-undang Tentang Pemerintah Daerah tahun 1974-2014"</i> 2018, Jurnal, IAIN Bengkulu</p>	<p>1) Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berdasarkan undang-undang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami sebanyak lima kali perubahan ?</p>	<p>Hasil penelitian menunjukkan, pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilakukan oleh pimpinan DPRD memberikan usulan kepada Presiden. Usulan ini, didapat dari serangkaian proses pengawasan. Jika pimpinan DPRD tidak dapat melakukan tugas tersebut, maka usul dapat dilakukan oleh menteri dalam negeri. Nuansa politik di setiap masa, sehingga akhirnya di</p>	<p>Penelitian ini, membahas penyebab pemberhentian kepala daerah secara global. Sedangkan dalam penelitian sekarang, akan lebih fokus pada analisis Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 atas kewenangan Presiden dalam</p>

			Undang-undang nomor 23 tahun 2014 yang sudah terbilang cukup baik dalam merepresentasikan cita-cita daerah menjadi lebih mandiri dan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya sesuai dengan amanat konstitusi.	memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis nasional perspektif fiqh Siyasah.
--	--	--	---	--

Berdasarkan kajian penelitian terdahulu, baik berupa skripsi maupun tesis yang telah penulis jabarkan diatas, menjadikan penulis akan mengangkat skripsi yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS DAN FIQH SIYASAH PASAL 38 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 12 TAHUN 2017 ATAS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DAERAH YANG TIDAK MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL.”** Skripsi yang penulis angkat bersifat orisinal dan berbeda dari kajian penelitian sebelumnya yang telah dijabarkan diatas.

#### **G. Sistematika Pembahasan**

Dalam skripsi ini penyusunan dilakukan dengan sistematika yang terbagi dalam empat (4) bab. Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab yang berguna untuk menjelaskan ruang lingkup dan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut :

**BAB I PENDAHULUAN**, Bab ini, merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian,



manfaat penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

**BAB II KAJIAN PUSTAKA**, Bab ini, terdiri dari tinjauan pustaka yang berisikan landasan-landasan teori sebagai dasar dalam melaksanakan analisis permasalahan. Dalam tinjauan pustaka ini dikembangkan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji, yaitu : Tinjauan konsep demokrasi, Kepala Daerah, Otonomi Daerah, Program Strategis Nasional, Wewenang, dan Fiqh Siyasah,

**BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**, Bab ini, merupakan hasil pembahasan dari rumusan masalah terkait Bagaimana analisis yuridis kewenangan presiden memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017? dan Bagaimana kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis berdasarkan *Fiqh Siyasah*?

**BAB IV PENUTUP**, Bab ini merupakan penutup dan merupakan akhir dari Penulisan Skripsi ini yang berisikan kesimpulan dari permasalahan yang terdapat dalam uraian yang padat, serta saran dari penulis.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Konsep Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni, *demokratia* yang artinya sama dengan *government by the people*. Asal katanya “*demos*” dan “*cratein*” yang berarti rakyat dan kekuasaan. Seperti yang dikatakan Hertz, “*democracy is a form of government in which no one member, has political prerogative over any other. Government is thus the rule of all over all in the common, as opposed to in the individual or separate group interest*”. Yang artinya, demokrasi adalah semacam pemerintahan di mana tidak ada seorang anggota masyarakat yang mempunyai hak prerogatif politik atas orang lain. Jadi, pemerintahan yang pada umumnya dilakukan oleh semua untuk semua sebagaimana dilawankan terhadap kepentingan perorangan atau kepentingan kelompok tertentu.<sup>46</sup>

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat meskipun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat

---

<sup>46</sup> Risky Ariestandi Irmansyah, *Hukum Hak Asasi Manusia Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 104.

memberikan ketentuan dalam masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>47</sup> Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>48</sup>

Hendry B. Mayo mengartikan demokrasi merupakan bagian dari sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>49</sup>

Demokrasi atau lengkapnya sistem pemerintahan demokrasi berkaitan dengan faktor-faktor seperti adanya sistem perwakilan, berdirinya lebih dari satu partai politik, berlangsungnya pemilihan umum secara berkala, keterbukaan politik dalam merumuskan kebijakan, manajemen pemerintahan yang transparan, dan efektivitas pengawasan sosial oleh masyarakat.<sup>50</sup>

Pandangan Joseph Schumpeter tersebut dapat dimaknai dalam dua

---

<sup>47</sup> Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik* (Jakarta: CV Rajawali, 1983), 207.

<sup>48</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), 19.

<sup>49</sup> Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1990) 70.

<sup>50</sup> Teuku May Rudy, *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia* (Bandung: Pustaka Hikmah, 1998), 364.

pengertian. *Pertama*, demokrasi sebagai kehendak rakyat. Sudah barang tentu bahwa demokrasi akan berwujud manakala kehendak rakyat mayoritas dapat dipenuhi oleh pemerintah berkuasa dengan baik. *Kedua*, demokrasi sebagai kebaikan bersama. Merujuk pada ide awal pembentukan negara dikatakan bahwa kebaikan bersama merupakan ujung dari kehendak bersama kolektif warga masyarakat. Karena itu, tujuan sistem pemerintahan demokrasi ialah menciptakan kebaikan bersama yang ditetapkan dalam kontrak politik.<sup>51</sup>

Demokrasi juga bukan hanya menyangkut kelembagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman dan plural, dengan saling menghargai satu sama lain. Apapun format demokrasi itu, jika semua warga negara ikut berpartisipasi dengan baik dan selalu amanah maka roda pemerintahan dapat berjalan dengan baik.<sup>52</sup>

## 2. Pandangan Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie Tentang Demokrasi

Demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan, bahwa kekuasaan itu dari rakyat dan untuk rakyat. Dalam pengertian ini, yang lebih demokratis merupakan konsep kekuasaan yang dari, oleh, untuk dan bersama rakyat.<sup>53</sup> Artinya, kekuasaan sejatinya berasal dari rakyat, maka

---

<sup>51</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi dan Civil Society* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 33.

<sup>52</sup> Risky Ariestandi Irmansyah, *Hukum Hak Asasi Manusia Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 117.

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 241.

oleh sebab itu rakyat berhak untuk menentukan dan memberi arah serta menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat indonesia.

Oleh sebab itu, konsep kedaulatan harus dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang mutlak dan tidak dapat dibagi-bagi. Dalam hal ini, untuk mengetahui yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, maka harus mengetahui terlebih dahulu macam-macam teori kedaulatan :

a. Kedaulatan Tuhan

Dalam ide Kedaulatan Tuhan, kekuasaan tertinggi di anggap ada tangan Tuhan. Tuhanlah yang dipandang sebagai sumber dari segala sumber kekuasaan manusia di dunia. Manusia hanya lah pelaksana belaka dari kehendak Tuhan. Dapat dikatakan bahwa pengertian demikian ini dikenal ada dalam atau oleh semua agama besar dunia dalam sejarah. Agama Hindu, agama Yahudi, Kristen maupun Islam mempunyai pengalaman yang sama dalam berhubungan dengan ide-ide tentang kekuasaan bernegara. Tuhan lah yang pertama-tama dipandang sebagai sumber dari segala kekuasaan manusia, termasuk dalam urusan bernegara.<sup>54</sup>

b. Kedaulatan Hukum

Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 2.

rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang haruslah diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah sebuah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).<sup>55</sup>

Cita-cita ini ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “negara Indonesia adalah negara hukum. Didalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan prinsip supremasi hukum dan konstitusi.

c. Teori yang Dipelopori oleh Jean Jacques Rousseau

J.J Rousseau menyebutkan bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat . Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional yang berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi.

Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum, efektifitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat, serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang berkembang makin merata dan berkeadilan. Untuk itulah, maka Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), 34.

Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.<sup>56</sup>

Paham kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak cukup tersirat dalam Undang-Undang Dasar akan tetapi pasal 1 ayat (2) bisa mewakili kepentingan rakyat Indonesia. Dalam pasal itu berbunyi “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Bisa dibidang kedaulatan rakyat masih dibatasi oleh batasan-batasan yang di atur dalam UUD. Seperti. Hak-hak yang diberikan oleh negara, seperti hak politik, hak ekonomi, dan hak-hak lainnya.<sup>57</sup>

Dalam bentuk luarnya, ide demokrasi itu terwujud (secara formal dalam mekanisme kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan kenegaraan). Namun, dalam cakupan isinya, gagasan demokrasi itu menyangkut nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terwujud dalam perilaku budaya masyarakat pendukung gagasan demokrasi itu. Karena itu, pada pokoknya, dalam gagasan demokrasi itu tercakup dua persoalan sekaligus, yaitu *institusi* dan *tradisi*.

### 3. Prinsip Demokrasi Di Indonesia

Dalam demokrasi, semua warga negara memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup masyarakat. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang

---

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), 46.

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), 52.

memungkinkan adanya praktik kebebasan politik yang setara. Prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun yang termasuk dalam prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut :<sup>58</sup>

a. Kedaulatan Rakyat

Prinsip kedaulatan rakyat menekankan bahwa kekuasaan tertinggi untuk membuat keputusan terletak di tangan seluruh rakyat, bukannya berada di tangan beberapa atau salah satu dari orang tertentu. Semua proses pembuatan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan rakyat harus didasarkan pada kedaulatan ini. Setiap negara yang berdaulat kekuasaan tertinggi atas keputusan-keputusan politik yang diambil terletak dalam struktur politik pemerintahan. Di dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi harus diletakkan pada tangan seluruh rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat ini bukan berarti bahwa seluruh rakyat secara langsung membuat keputusan.

b. Kesamaan Politik

Kesamaan politik merupakan keadaan dimana setiap anggota masyarakat yang memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik negara. Sudah sangat jelas, bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berperan serta dalam proses pembuatan kebijakan atau keputusan politik.

---

<sup>58</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 100.



Prinsip kesamaan politik merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat. Jika ada perbedaan di antara mereka, misalnya ada hak atau perlakuan istimewa bagi beberapa orang atau kelompok orang, maka kedaulatan rakyat tersebut telah terbagi menjadi bagian-bagian lain yang tidak lagi memancarkan kedaulatan seluruh rakyat atau demokrasi. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis menjamin hak untuk tidak memberikan suara. Oleh karena itu, kesamaan politik ini bukannya semua orang dipaksa satu suara setuju atau satu suara tidak setuju.

c. Kekuasaan Mayoritas

Manakala rakyat dalam pemerintahan yang demokratis menyetujui dengan suara bulat terhadap suatu kebijakan publik sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka pemerintah harus ikut melaksanakan kebijakan publik tersebut. Prinsip suara mayoritas ini menghendaki agar suara terbanyak yang mendukung atau yang menolak dijadikan acuan diterima atau ditolaknya suatu kebijakan publik. Prinsip mayoritas suara rakyat dalam bingkai demokrasi itu ternyata ada batasnya, jangan sampai suara mayoritas itu ditransfer kepada seorang diktator.<sup>59</sup>

d. Konsultasi Rakyat

Prinsip ini, mempunyai dua ketentuan, yaitu *pertama*, negara harus mempunyai mekanisme yang melembaga yang dipergunakan oleh pejabat-pejabat negara dalam memahami dan mempelajari kebijakan publik sesuai dengan yang dikehendaki dan dituntut oleh rakyat. *Kedua*,

---

<sup>59</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 106.

negara harus mampu mengetahui preferensi-preferensi rakyat. Dua ketentuan ini merupakan konsekuensi logis dari kedaulatan rakyat dan demokrasi serta dua ketentuan ini, juga yang mengharuskan pejabat untuk senantiasa memelihara komunikasi dengan rakyat. Proses pembuatan kebijakan publik dalam suatu pemerintahan yang demokratis akan lebih baik jika mampu mempromosikan kepentingan-kepentingan rakyat itu sendiri, bukannya kepentingan elite atau sekelompok orang saja.<sup>60</sup>

## **B. Tinjauan Otonomi Daerah**

### **1. Sejarah Otonomi Daerah**

Hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam organisasi negara berlangsung sejak pada masa Hindia Belanda. Pada mulanya Hindia Belanda tidak menganut penyelenggaraan desentralisasi. Menurut Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie (S.1855/2), Hindia Belanda adalah “*gecentraliseerd geregeerd land*” disertai dekosentrasi. Dalam rangka dekosentrasi tersebut, daerah atau wilayah administrasi yang disusun secara hierarkis dibentuk dalam naungan pejabat pemerintah. Daerah administrasi tersebut secara hierarkis adalah *gewest (residentie), afdeeling, district* dan *onderdistrict*.<sup>61</sup>

Pemerintah yang terpusat tersebut tidak dapat bertahan lama. Berbagai faktor mendorong pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan *Wethoudende*

---

<sup>60</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia* ( Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 104.

<sup>61</sup> Soetadyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Institute For Local Development, 2005), 202.

*Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* (S.1903/329). Dengan Undang-undang tersebut berikut peraturan pelaksanaannya, dibentuk daerah otonom. Pembentukan daerah otonom dilakukan di wilayah *gewest* dan bagian *gewest* yang bercorak perkotaan. Daerah otonom perkotaan pada saat itu disebut *gemeente*. Sejak saat itu terjadi hubungan kewenangan Pusat dan Daerah.<sup>62</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, penerapan asas desentralisasi dilakukan“melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau „undang-undang“. Oleh karena itu, *otonomi* berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya diartikan menjadi pemerintahan sendiri.<sup>63</sup>

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi yang digulirkan Tahun 1999 dengan ditetapkannya “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999” adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan dalam negeri, sehingga berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaatnya.

Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan nasional untuk mencapai strategi. Selain itu, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, daerah

---

<sup>62</sup> Soetadyo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun* (Jakarta: Institute For Local Development, 2005), 203.

<sup>63</sup> Darma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya* (Jakarta: Djambatan, 2007), 88.

akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan kreativitas dan inisiatif pemerintah daerah akan terpacu sehingga dalam mengatasi berbagai masalah daerah akan semakin kuat dan mampu. Dalam sistem otonomi, mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.<sup>64</sup>

Pada masa lalu, banyak permasalahan di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Setelah lahirnya “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999,” pemerintah dan masyarakat daerah diberikan kewenangan untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak lagi mematronase, apalagi mendominasi mereka. Dalam konteks desentralisasi ini peran pemerintah pusat terhadap pelaksanaan otonomi daerah yaitu memantau, meninjau, mengawasi serta memberikan penilaian terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Peran ini tentunya tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Oleh karena itu, diperlukan perpaduan yang efektif serta kepemimpinan yang kuat dan tujuan yang jelas dalam rangka penyelenggaraan otonomi dari pemerintah pusat. Kemudian dengan keleluasaan inisiatif dan kreasi yang berada pada pemerintah daerah.

## 2. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara

---

<sup>64</sup> Sahya Anggara, *Perbandingan Administrasi Negara* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), 243.

keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagian tugas-tugas.<sup>65</sup>

Berdasarkan konsep otonomi daerah yang tercermin dalam persamaan pendapat dan kesepakatan para pendiri negara tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah, ditegaskan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya akan meliputi empat aspek sebagai berikut :<sup>66</sup>

- a. Dari segi politik untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat,
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses

---

<sup>65</sup> Rahadjo Adisasmita, *Managemen Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 35.

<sup>66</sup> Rahadjo Adisasmita, *Managemen Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 36.

penumbuhannya.

- d. Dari segi ekonomi pembangunan untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

Menurut Josep Riwu Kaho otonomi daerah urgen untuk dilaksanakan dikarenakan beberapa alasan adalah sebagai berikut :<sup>67</sup>

- a. Merujuk pada sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game teori*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Merujuk dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Merujuk pada sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai sesuatu pemerintah yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
- d. Merujuk pada sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpuhkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, dan latar belakang sejarah.

---

<sup>67</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kaijan Teori, Hukum, dan Aplikasinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 21.

- e. Merujuk pada sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Setiap kebijakan yang akan diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang dipakai, siapa yang akan bertanggung jawab jika kebijakan tersebut gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administratif yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.<sup>68</sup>

Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.<sup>69</sup>

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan di sekitarnya.<sup>70</sup>

Melihat kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial, dan budaya, sangat beraneka ragam dan bercorak yang terdiri dari daerah-daerah kepulauan

---

<sup>68</sup> Sahya Anggara, *Perbandingan Administrasi Negara* (Bandung Pustaka Setia, 2012), 244.

<sup>69</sup> Sahya Anggara, *Perbandingan Administrasi Negara* (Bandung Pustaka Setia, 2012), 244.

<sup>70</sup> Sahya Anggara, *Perbandingan Administrasi Negara* (Bandung Pustaka Setia, 2012), 244.

dan wilayah negara yang sangat luas. Oleh sebab itu, kebijakan otonomi daerah sangat tepat diberikan, karena mencakup hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang daerah itu sendiri dapat melaksanakannya. Sehingga terciptanya masing-masing daerah yang mampu dan mandiri dalam memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.<sup>71</sup>

Otonomi daerah berasal dari desentralisasi, pelimpahan kewenangan urusan daerah oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Sedangkan pengertian desentralisasi sendiri adalah pemerintah pusat melimpahkan tugas kepada pemerintah daerah berlandaskan asas otonomi.<sup>72</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hubungan timbal balik yang menjadi dasar tumbuhnya kewenangan dan pengawasan antar pemerintahan. Hal ini dikarenakan Negara Kesatuan Republik Indonesia melandaskan negaranya dengan asas desentralisasi.<sup>73</sup> Otoritas presiden merupakan sumber dari segala urusan yang dilimpahkan kepada daerah dari pemerintahan pusat yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945.<sup>74</sup> Yang kemudian, pada Undang-undang No. 23 Tahun 2014 menguraikan otoritas pemerintahan menjadi 3 bagian yaitu :

a. Urusan pemerintahan absolut, pemerintahan pusat pemegang urusan

---

<sup>71</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 6.

<sup>72</sup> Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>73</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 241.

<sup>74</sup> Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



pemerintahan sepenuhnya<sup>75</sup>

- b. Urusan pemerintahan konkuren, pembagian urusan pemerintahan menjadi pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten atau kota.<sup>76</sup> Urusan pemerintahan konkuren menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah<sup>77</sup>
- c. Urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>78</sup>

Ketiganya dilaksanakan berlandaskan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang akan dijelaskan secara komprehensif di bawah ini :

a. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Aparat pelaksanaannya yakni dinas-dinas daerah.<sup>79</sup>

b. Dekonsentrasi

---

<sup>75</sup> Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>76</sup> Pasal 9 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>77</sup> Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>78</sup> Pasal 9 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>79</sup> A Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia* (Bandung: P.T. Refika Aditama, 2001), 66.

Dekonsentrasi merupakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah. Tidak semua urusan pemerintahan pusat dapat diserahkan kepada daerah berdasarkan desentralisasi, maka urusan-urusan itu dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat yang ada di daerah melalui dekonsentrasi.

Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat-pejabatnya yang ada di daerah melalui dekonsentrasi itu tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Unsur pelaksanaannya adalah instansi-instansi vertikal yang secara operasional dikoordinasi oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai perangkat Pemerintah Pusat.<sup>80</sup>

c. Tugas Pembantuan

Menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.<sup>81</sup> Tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada daerah, tetapi tetap merupakan urusan Pemerintah Pusat. Jika semua urusan itu dilaksanakan secara dekonsentrasi akan sangat berat mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Pusat di daerah, dan ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan-urusan Pemerintah Pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya yang ada di daerah. Hal ini akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat

---

<sup>80</sup> A Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia* (Bandung: P.T. Refika Aditama, 2001), 67.

<sup>81</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kaijan Teori, Hukum, dan Aplikasinya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 12.

besar jumlahnya.

### **C. Tinjauan Kepala Daerah**

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

Telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.” Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).<sup>82</sup>

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat di pahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas (in the broad sense), kedua, pemerintah dalam arti sempit (in the narrow sense). Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional dikenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan

---

<sup>82</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.<sup>83</sup>

## 2. Tugas dan Wewenang serta kewajiban Kepala Daerah

Pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan gubernur, bupati, wali kota memiliki kewajiban mengatur tugas dan wewenang guna menjalankan tata tertib dan terselenggaranya pemerintahan daerah di antaranya memimpin pelaksanaan urusan rumah tangga pemerintahan yang diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian ditetapkan kebijakan bersama DPRD. Paragraf ketiga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 menerangkan, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan

---

<sup>83</sup> Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 51.

Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>84</sup>

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>85</sup>

Kepala daerah yang sedang menjalani tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya yang dimiliki dalam Pasal 65 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala

---

<sup>84</sup> Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>85</sup> Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

### 3. Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Paragraf keempat mengatur mengenai larangan bagi Kepala Daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan, kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apapun;
- d. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang di pimpin;
- e. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan;
- g. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;

- i. Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
- j. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.<sup>86</sup>

#### 4. Kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah di samping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Adapun daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>87</sup>

Pemahaman terhadap kedudukan kepala daerah berkaitan sekali dengan pemahaman terhadap pengertian daerah. Kata daerah dalam literatur-literatur tata negara dan pemerintahan biasanya mempunyai pengertian tersendiri yang sering dipahami dengan melawankannya pada

---

<sup>86</sup> Pasal 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>87</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010), 233.

pengertian “Negara Bagian”. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang terdapat pada negara kesatuan, sedangkan negara bagian merupakan pada Negara Federasi. Sehubungan dengan hal tersebut, uraian tentang kedudukan kepala daerah perlu di dahului dengan uraian tentang negara kesatuan dan proses pembentukan daerah pada negara kesatuan tersebut (lazim disebut desentralisasi). Dalam perkembangan sejarah perundangan-undangan pemerintah daerah di Indonesia kadang kala kepala daerah “wilayah administratif” ini juga dirangkap oleh kepala daerah.<sup>88</sup>

Dengan demikian, kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi. Karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah herarkis. Hubungan mana berpengaruh pula pada kedudukan kepala daerah.<sup>89</sup>

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan-undangan, dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya, kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, kepala daerah kota disebut wali kota. Untuk daerah provinsi, lembaga pelaksana

---

<sup>88</sup> Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 74.

<sup>89</sup> Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 80.



kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur. Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan yang di buat bersama DPRD provinsi. Namun dalam prakteknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan peraturan perundangan-undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi Undang-Undang.<sup>90</sup>

Lembaga pelaksana kebijakan daerah kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. Pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi tapi sesama daerah otonom. Bedanya wilayahnya lebih kecil dari provinsi, wilayahnya dibawah kordinasi suatu provinsi, sistem pemerintahanya hanya berasaskan desentralisasi. Hubungannya adalah hubungan kordinatif, maksudnya pemerintahan kabupaten yang daerahnya termasuk ke dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom di bawah kordinasi pemerintahan provinsi yang bersangkutan.<sup>91</sup>

#### **D. Tinjauan Program Strategis Nasional**

Penjelasan arti program strategis nasional menurut Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 adalah program bersifat strategis yang dijalankan pemerintah pusat maupun daerah bertujuan untuk pertumbuhan pembangunan dan upaya peningkatan cipta kerja serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Program strategis nasional adalah misi untuk mencapai visi pemerintahan

---

<sup>90</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007), 210.

<sup>91</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007), 217.

Negara Indonesia yang dibuat oleh presiden sebagai program kerjanya melalui program pembangunan. Untuk menggapai misi tersebut, maka program ini dilaksanakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 Perubahan Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Program Strategis Nasional mendefinisikan Proyek Strategis Nasional adalah proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.<sup>92</sup>

Adapun yang dimaksud Program Strategis Nasional dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Konkrinya Program Strategis Nasional ada beberapa jenis program, adalah sebagai berikut :<sup>93</sup>

- a. Program Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan (PIK) daftar proyek ini diatur dalam Peraturan Presiden tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan

---

<sup>92</sup> Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Program Strategis Nasional, Lembaran Negara Nomor 259, Tahun 2020.

<sup>93</sup> Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas, "Program Strategis Nasional" Diakses pada 16 April 2023, <https://kppip.go.id/proyek-strategis-nasional/program-strategis-nasional/>.

- b. Program Pemerataan Ekonomi
- c. Program Pengembangan Kawasan Pembatasan
- d. Program Pengembangan Jalan Akses Exit Toll
- e. Program Pengembangan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN)
- f. Program Pembangunan Instalasi Pengolah Sampah Menjadi Energi Listrik (PSEL) Hal Ini, diatur dalam Peraturan Presiden tentang Percepatan Pembangunan Instalasi Pengolahan Sampah Menjadi Energi Listrik Berbasis Teknologi Ramah Lingkungan
- g. Program Pembangunan Smalter
- h. Program Peningkatan Penyediaan Pangan Nasional (Food Estate)
- i. Program Pengembangan Superhub
- j. Program Percepatan Pengembangan Wilayah yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden Mengenai Percepatan Pembangunan Ekonomi Kawasan.

#### **E. Tinjauan Kewenangan**

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan sebagai menerapkan dan menegakkan hukum, Ketaatan yang pasti, Perintah, Memutuskan, Pengawasan, Yurisdiksi, atau kekuasaan.<sup>94</sup> Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik.”

Selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering

---

<sup>94</sup> Salim H. S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: Rajawali Press, 2013), 185.

disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang merupakan kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>95</sup>

Kewenangan adalah kemampuan untuk bertindak yang disediakan oleh hukum yang berlaku untuk melakukan hubungan dan tindakan hukum.<sup>96</sup> Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, kewenang merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari posisi atasan kebawahan didalam organisasi. Dengan adanya wewenang segala peraturan dan norma-norma akan dipatuhi oleh semua masyarakat. Dengan demikian wewenang akan muncul sehubungan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin, wewenang tersebut dapat berupa lisan maupun tulisan yang didasari oleh Undang-Undang yang berlaku dan disetujui oleh semua pihak.

Kewenangan juga didefinisikan sebagai kekuasaan yang diformalkan,

---

<sup>95</sup> S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1997), 154.

<sup>96</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1997), 154.

baik terhadap segolongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Pengertian wewenang menurut HD Stout adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum public.<sup>97</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>98</sup> Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>99</sup>

## **F. Tinjauan *Fiqh Siyasah***

### **1. Pengertian *Fiqh Siyasah***

*Fiqh Siyasah* adalah susunan dua kata dalam bahasa arab yang masing-masing mempunyai arti tersendiri. Guna memahami secara jelas dan gamblang apa yang dibahas dalam *Fiqh Siyasah* maka kiranya perlu untuk mendefinisikan masing-masing kata tersebut. *Fiqh* secara leksikal (*harfiyah*) mempunyai arti faham dan mengerti. Secara etimologi (bahasa) *fiqh* adalah

---

<sup>97</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 71.

<sup>98</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah* (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009), 26.

<sup>99</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 72.

pemahaman ataupun pengertian yang disampaikan melalui ucapan maupun perbuatan manusia.<sup>100</sup> Sedangkan Secara terminologi (istilah) adalah sebagai berikut :

Yang artinya : Mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa amaliah yang digali dari dalildalilnya secara terperinci.

Pegetahuan dan pemahaman hukum-hukum yang sesuai dengan syariat islam (al-Quran,Hadist) mengenai tingkah laku amal dan perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil terperinci,dan dapat diartikan sebagai ilmu yang mengkaji syariat.<sup>101</sup>

Sebagaimana tercantum di dalam Q.S. Al-Quran :

Artinya : *“Mereka telah berada bersama orang-orang yang tidak pergiberperang, dan hati mereka telah dikunci mati, maka mereka tidak mengetahui (kebahagiaan beriman dan berjihad).”* (QS At-Taubah: 87)

Kutipan ayat diatas jelas bahwa arti dari *fiqh* adalah mengetahui, memahami, dan menanggapi sesuatu dengan sempurna. Itu artinya bahwa *fiqh* bukanlah merupakan hukum syara itu sendiri, melainkan furu/cabang karena syara adalah ketetapan yang sudah di nash dalam al-quran yang tidak bisa diganggu gugat seperti halnya disyariatkannya sholat lima waktu, sedangkan *fiqh* merupakan iterpretasi dari hukum syara yang sudah dinash melalui ijtihad para ulama sehingga menjadi prodak hukum *fiqh* dan sering juga disebut yurisprudensi. prodak hukum dari ijtihad para ulama dengan mengambil dalil atau dasar al quran dan hadist yang mana prodak hukum

---

<sup>100</sup> J suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasa, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Ombak, 2014), 23.

<sup>101</sup> Juhaya, *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam, 1995), 14.

tersebut bisa berbedabeda sesuai dengan sosial masyarakat yang ada meski dalil yang dipergunakan sama.<sup>102</sup>

*Siyasah* berasal dari kata madhi *sasa* yang artinya mengatur, mengurus, dan memerintah, juga berarti pemerintahan, dan politik, atau membuat kebijakan. Secara terminologi adalah mengatur, memimpin, dan membuat kebijakan dengan mendahulukan kemaslaatan umah dan juga berarti ilmu pemerintahan yang berguna untuk mengendalikan tugas kenegaraan dalam negeri maupun luar negeri untuk mewujudkan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Untuk mengendalikan tugas negara tersebut, maka adanya undang-undang berguna untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan umat.<sup>103</sup>

Dari definisi diatas maka *Fiqh Siyasah* adalah ilmu yang mempelajari seluk beluk pengaturan untuk maslahat umat dan segala bentuk hukum dalam suatu negara, kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh pemerintahan atau pemegang kekuasaan (imam) sesuai dengan syara (Quran, Hadist) demi mewujudkan kepemimpinan yang berdasarkan masalah umat. *Fiqh Siyasah* bisa di sebut juga ilmu tata negar islam yang mana ilmu tersebut membahas tentang bagaimana menjalankan sebuah negara, bagaimana membuat keputusan yang mendahulukan masalah ummah yang sesuai dengan aturan al-Quran dan Sunnah.

*Fiqh Siyasah* sebagai Tata Negara Islam juga mempelajari segala sebab musabab dan aspek-aspek yang berkaitan dengan keberlangsungan negara

---

<sup>102</sup> Nur Ahmad Fadhil Lubis, *A History Of Islamic LawIn Indonesia* (Medan: IAIN Press, 2000), 9.

<sup>103</sup> Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 5.

tersebut, seperti asal-usul suatu negara dalam sejarah perkembangan islam, fungsi sebuah negara dalam perannya bertanggung jawab terhadap umat, dan segala bentuk humum untuk mengatur ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara.

## 2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah

Pengertian *Fiqh Siyasah* atau hukum tata negara islam yang telah diuraikan diatas secara harfiah, bahasa, maupun istilah dapat diketahui dan disimpulkan bahwa objek kajiannya meliputi aspek hubungan warga negara dan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern maupun ekstern dalam segala bidang kehidupan. Oleh karena itu objek kajian *Fiqh Siyasah* adalah terkait pengaturan atau kebijakan.<sup>104</sup>

*Fiqh Siyasah* adalah bagian dari ilmu *fiqh*, maka ruang lingkungnya meliputi individu, masyarakat dan negara yang meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, kriminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan, dan hukum internasional, seperti perang, damai, ham, dan traktat.<sup>105</sup> Hasbi Ash Shiddieqy mendefinisikan bahwa objek *Fiqh Siyasah* berkaitan dengan Pekerjaan mukallaf dan segala pentadbirannya, dengan mengingat persesuaian pentadbiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu nash dan nash-nash yang merupakan *syariah amah* yang tetap.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> A Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Prenada Media, 2003), 43.

<sup>105</sup> Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 6.

<sup>106</sup> J suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah, Sejarah, dan Pemikiran* (Yogyakarta: Ombak, 2014), 30.



Imam al-Mâwardî menguraikan tentang ruang lingkup pembahasan *Fiqh Siyasah* dalam kitabnya *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, membagi pada beberpa bidang kajian sebagai berikut :<sup>107</sup>

1. *Siyasah Dusturiyyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundangundangan)
2. *Siyasah Maliyyah* (kebijaksanaan ekonomi dan moneter)
3. *Siyasah Qadlaiyyah* (kebijaksanaan peradilan)
4. *Siyasah Harbiyyah* (politik peperangan)
5. *Siyasah Idariyyah* (kebijaksanaan administrasin egera).

Sedang dari salah satu ulama terkemuka di Indonesia, T. M. Hasbi, membagi ruang lingkup fiqh siyâsah menjadi delapan pembahasan adalah sebagai berikut :<sup>108</sup>

1. *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan)
2. *Siyasah Tasyri'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tetang penetapan hukum)
3. *Siyasah Qadla'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan peradilan)
4. *Siyasah Maliyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan ekonomi dan moneter)
5. *Siyasah Idariyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan administrasi Negara)
6. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional)
7. *Siyasah Tanfîdziyyah Syar'iyah* (politik pelaksanaan UndangUndang)

---

<sup>107</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

<sup>108</sup> A Djazuli, *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Prenada Media, 2003), 30.

8. *Siyasah Harbiyyah Syar'iyah* (politik peperangan).

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Analisis yuridis kewenangan Presiden memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional berdasarkan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017**

Gagasan tentang konsep demokrasi menyangkut ide tentang pengaturan diri, yakni pandangan bahwa anggota komunitas politik, dan para warga negaranya seharusnya dapat memilih secara bebas kondisi perhimpunan mereka sendiri dan pilihan mereka seyogyanya merupakan legitimasi bagi bentuk dan arah politik mereka. Suatu kerangka kerja yang adil bagi pengaturan masyarakat adalah kerja yang dipilih dengan bebas.

Demokrasi sebagai otoritas tertinggi dan atau otoritas independen mendasari perbuatan keputusan yang benar dalam kerangka kerja nasional, karena kedaulatan sebagai otoritas politik dalam suatu komunitas yang mempunyai hak untuk diakui untuk melaksanakan kekuasaan negara untuk menentukan undang-undang, peraturan dan kebijakan pada suatu wilayah. Adanya otonomi dalam menentukan kebijakan daerah dalam menentukan hubungan berskala nasional dan internasional.

Otonomi daerah diselenggarakan bukan hanya atas kepentingan untuk melaksanakan desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah, bukan untuk kepentingan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dimaksudkan untuk perbaikan di berbagai sektor, melalui desentralisasi kekuasaan dan kebijaksanaan serta perimbangan keuangan antara pusat dan

daerah. Desentralisasi kekuasaan memungkinkan daerah untuk merancang upaya pembangunan sesuai dengan kebutuhannya sendiri, sedangkan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan pertimbangan realistis sekaligus untuk memacu pertumbuhan pembangunan di daerah dengan alokasi dana yang memadai untuk kepentingan daerah itu sendiri. Otonomi mengembangkan demokrasi langsung pada arus bawah dan menjamin pembangunan yang stabil di daerah.<sup>109</sup> Masyarakat bawah mempunyai kewenangan menentukan dan menjamin keberlangsungan pembangunan di daerahnya.

Dengan adanya otonomi daerah yang merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu. Urusan tersebut salah satunya yakni, terkait dengan adanya ruang yang sangat terbuka bagi setiap kepala daerah dan harus di implementasikan terhadap segenap rakyatnya yang tentunya memiliki sebuah kesempatan yang besar dalam menentukan dan memilih kepala daerahnya sendiri tanpa adanya unsur yang mempengaruhi dari luar.

### **1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah**

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dengan mempertimbangkan prinsip langsung, umum, bebas, jujur dan adil. Dijelaskan dalam Pasal 5 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun Tahun 2015 perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

---

<sup>109</sup> Abdul Aziz dan David Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan, Pengalaman Negara-Negara Asia* (Yogyakarta: Pustaka Amanah, 2003), 95.

bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui dua tahapan, yakni tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan. Adapun mekanisme pemilihan kepala daerah terdapat beberapa tahapan yang harus dipenuhi, adalah sebagai berikut:

- a. Tahapan persiapan, yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:
  - 1) Perencanaan program dan anggaran
  - 2) Penyusunan penyelenggaraan pemilihan
  - 3) Perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan
  - 4) pembentukan PPK, PPS, dan KPPS
  - 5) Pembentukan Panwas Kabupaten/kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan pengawas TPS
  - 6) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau pemilihan
  - 7) Penyerahan serta daftar penduduk potensial pemilih
  - 8) Pemutakhiran dan penyusunan data pemilih
- b. Tahapan pelaksanaan, yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:
  - 1) Pengumuman pendaftaran pasangan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, pasangan calon Bupati dan calon wakil Bupati, serta pasangan calon Walikota dan calon wakil Walikota
  - 2) Pendaftaran pasangan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur pasangan calon Bupati dan calon wakil Bupati, serta pasangan calon Walikota dan calon wakil Walikota
  - 3) Penelitian persyaratan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur,

- calon Bupati dan calon wakil Bupati, serta calon Walikota dan calon wakil Walikota
- 4) Penetapan pasangan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur, calon Bupati dan calon wakil Bupati, serta calon Walikota dan calon wakil Walikota
  - 5) Pelaksanaan kampanye
  - 6) Pelaksanaan pemungutan suara
  - 7) Perhitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara
  - 8) Penetapan calon terpilih
  - 9) Penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil pemilihan
  - 10) Pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

## **2. Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional**

Berlandaskan pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan pada ketentuan tersebut, negara Indonesia dalam hal kekuasaan pemerintahan dipegang oleh seorang Presiden, dengan demikian Presiden memiliki kedudukan yang kuat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi negara Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie, presiden adalah kepala pemerintahan, oleh sebab itu presiden juga merupakan administrator

negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.<sup>110</sup>

Berdasar pendapat tersebut, presiden dalam kedudukannya memegang kekuasaan pemerintahan, presiden memiliki peran sebagai kepala pemerintahan dan memiliki kedudukan tertinggi dalam pemerintahan negara. Presiden mempunyai kendali untuk mengatur jalannya roda pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi, dalam hal ini memiliki peran sebagai eksekutif yang menjadi pusat kendali dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Perannya sebagai lembaga eksekutif, presiden memiliki fungsi menjalankan pemerintahan negara sebagaimana dalam ketentuan peraturan perundang-undangan untuk mengurus dan mengatur arah pemerintahan terkait dengan urusan pemerintahan, ketertiban, serta keamanan negara baik di dalam dan diluar negara.

Presiden berhak untuk mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah. Presiden juga dapat melakukan proses pembinaan dengan memberikan sanksi administratif.<sup>111</sup> Proses pengawasan memiliki maksud agar unsur pemerintahan dibawah presiden dalam melaksanakan kewenangannya telah sesuai dengan apa yang menjadi tugas dan kewajibanya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Pemberhentian Kepala Daerah karena perbuatan-perbuatan pelanggaran yang dilakukan diatur dalam Pasal 79 dan Pasal 80 Undang-

---

<sup>110</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2020, Cet. 12), 23.

<sup>111</sup> Wicipto, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: Republika, 2020), 45.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 79 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan dengan mengusulkan kepada Presiden untuk pemberhentian Gubernur dan Menteri dalam Negeri untuk pemberhentian Bupati atau Walikota berdasarkan putusan Mahkamah Agung dan usulan dari DPRD.<sup>112</sup> Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah terbukti melanggar hal-hal yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden dan Presiden wajib memberhentikan Gubernur paling lambat 30 hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.

Pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan secara langsung oleh Presiden. Artinya presiden diberikan kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah secara langsung, apabila kepala daerah tersebut terbukti melakukan pelanggaran sumpah dan janji jabatan, serta melanggar norma-norma hukum yang berujung pada perbuatan pidana. Kewenangan presiden untuk melakukan pemberhentian kepala daerah secara langsung sudah diatur dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa presiden wajib memberhentikan Gubernur dan/atau wakil Gubernur paling lambat 30 hari sejak presiden menerima usul

---

<sup>112</sup> Pasal 79 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.



pemberhentian dari pimpinan DPRD.<sup>113</sup> Selanjutnya Pasal 80 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memberhentikan kepala daerah jika dalam tenggang 14 hari sejak diterimanya putusan Mahkamah Agung, pimpinan DPRD tidak mengajukan usulan pemberhentian.<sup>114</sup>

Presiden sebagai kepala negara juga diberi wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur yang melakukan pelanggaran dan membuktikan pelanggaran tersebut. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pemerintah pusat wajib menyampaikan hasil pemeriksaan terhadap kepala daerah kepada Mahkamah Agung untuk mendapatkan keputusan tentang pelanggaran yang dilakukan, namun kewenangan akhir untuk memberhentikan kepala daerah tetap berada di tangan presiden.

Pasal 82 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur bahwa presiden diberi wewenang untuk melakukan pemeriksaan secara langsung kepada Gubernur yang terbukti melakukan pelanggaran terkait penggunaan dokumen atau keterangan palsu dalam pencalonan kepala daerah. Selanjutnya Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan kewenangan kepada presiden untuk memberhentikan

---

<sup>113</sup> Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014

<sup>114</sup> Pasal 80 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

sementara kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur tanpa usulan DPRD, apabila kepala daerah tersebut diduga melakukan kejahatan dengan ancaman hukuman penjara paling sedikit 5 (lima) tahun karena tindakan kejahatan korupsi, terorisme, maker dan kejahatan lainnya.<sup>115</sup>

Apabila dikaji dari beberapa aturan yang tercantum dalam beberapa pasal Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka sudah jelas bahwa kewenangan Presiden dalam pemberhentian kepala daerah ini tidak serta merta timbul dengan sendirinya dengan alasan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Akan tetapi kewenangan tersebut memang mutlak dilakukan oleh Presiden karena sudah diatur dalam undang-undang sebagai dasar konstitusi negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada dasarnya, kewenangan Presiden untuk memberhentikan Kepala Daerah secara langsung juga tidak dapat disalahkan, karena sudah jelas ada Undang-Undang yang mengatur, artinya ada dasar hukum yang jelas. Selain itu, Presiden juga berhak atas kewenangan tersebut karena Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki tanggungjawab untuk mengawasi jalannya pemerintahan di negara ini, termasuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Apabila seorang kepala daerah terbukti tidak bisa melaksanakan kewajibannya dan melanggar norma sebagai kepala daerah, maka Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan tegas, termasuk untuk memberhentikan kepala daerah yang melanggar tersebut.

---

<sup>115</sup> Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

Meskipun demikian, kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah secara langsung tetap memiliki keterkaitan dengan hak-hak para anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Kewenangan Presiden untuk memberhentikan kepala daerah secara langsung tetap akan disampaikan kepada DPRD dan akan dibahas dalam sidang paripurna DPRD. Dalam hal ini, hak DPRD untuk mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah (Gubernur) kepada presiden baru muncul setelah adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya, kewenangan final dan mengikat untuk memberhentikan kepala daerah tetap berada pada presiden sesuai kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara ini.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dapat dipahami bahwa dalam pemberhentian kepala daerah, maka DPRD hanya memiliki hak untuk membuat pendapat tentang pemberhentian kepala daerah, melakukan penyidikan terhadap kepala daerah berdasarkan hak angket atau hak interpelasi, serta mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung RI guna mendapatkan putusan terbukti atau tidaknya pelanggaran yang dituduhkan kepada kepala daerah. Sementara itu, hak untuk memberhentikan kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur mutlak berada pada presiden. Hal ini dikarenakan presiden memiliki kewenangan sebagai pemegang kekuasaan pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta presiden yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga dalam hal pemberhentian kepala daerah

secara langsung presiden tetap memiliki kewenangan sejauh alasan dan mekanisme hukum terpenuhi.

### **3. Alasan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah**

Adapun alasan yang dijadikan dasar oleh presiden untuk memberhentikan kepala daerah, adalah sebagai berikut:

- a. Kepala daerah telah melakukan tindakan yang melawan hukum atau tindak pidana korupsi
- b. Kepala daerah terlibat dalam tindakan separatisme atau terorisme
- c. Kepala daerah telah dinyatakan bersalah dalam suatu putusan pengadilan yang telah berkeputusan tetap
- d. Kepala daerah tidak mampu untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, karena sakit ataupun alasan lain yang sah

### **4. Syarat-Syarat Memberhentikan Kepala Daerah**

Seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pada prinsipnya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila memenuhi syarat-syarat yang menyebabkan mereka dapat diberhentikan oleh pejabat yang berwenang setelah melalui proses yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Adapun pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diberhentikan karena :<sup>116</sup>

- a. Meninggal dunia

---

<sup>116</sup> Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

- b. Permintaan sendiri
- c. Diberhentikan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan karena beberapa hal, adalah sebagai berikut:<sup>117</sup>

- a. Berakhir masa jabatannya

Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah selama lima (5) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.<sup>118</sup>

- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan. Adapun yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.
- c. Dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu akan memenuhi kewajiban sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa.

---

<sup>117</sup> Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>118</sup> Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

- d. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah serta tidak menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagai berikut:<sup>119</sup>

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga Negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin.
- d. Menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan, serta melakukan: Korupsi, yang dimaksud dengan korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi.<sup>120</sup> Kolusi, yang dimaksud dengan kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara

---

<sup>119</sup> Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>120</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, Lembar Negara Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851, Tahun 1999.

melawan hukum antar Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain yakni masyarakat dan/atau Negara.<sup>121</sup> Nepotisme, yang dimaksud dengan nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan/atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara.<sup>122</sup>

- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, kecuali mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- f. Menyalahgunakan kewenangan Kepala Daerah<sup>123</sup>
- g. Merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan
- h. Melakukan perbuatan tercela, yang dimaksud melakukan perbuatan tercela adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma susila, dan norma adat. Perbuatan tercela tersebut, antara lain :<sup>124</sup>

- 1) Judi adalah tiap-tiap permainan, dimana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir,

---

<sup>121</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, Lembar Negara Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851, Tahun 1999.

<sup>122</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, Lembar Negara Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851, Tahun 1999.

<sup>123</sup> Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>124</sup> Pasal 169 huruf J Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6109, Tahun 2017.

termasuk segala pertarungan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertarungan lainnya.<sup>125</sup>

2) Mabuk adalah keadaan seseorang dalam kondisi berkelebihan meminum minuman yang mengandung alkohol dalam kadar tinggi sehingga tidak dapat lagi menguasai salah satu atau beberapa panca inderanya.<sup>126</sup>

3) Memakai atau mengedarkan narkotika dan obat/bahan berbahaya  
Zina merupakan persetubuhan, atas dasar suka sama suka, yang dilakukan oleh laki-laki atau perempuan yang telah kawin dengan perempuan atau laki-laki yang bukan istri atau suaminya. Persetubuhan dimaksud dilakukan dengan dasar suka sama suka, tidak ada paksaan dari salah satu pihak.<sup>127</sup>

i. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan

j. Menggunakan dokumen ataupun keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen dan mendapatkan sanksi pemberhentian.

---

<sup>125</sup> Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana, Lembaran Negara 127, Tahun 1946.

<sup>126</sup> Pasal 536 KUH Pidana yang dijadikan sebagai tinjauan terhadap tindak pidana dalam keadaan mabuk diatas jalan umum.

<sup>127</sup> Pasal 284 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana, Lembaran Negara 127, Tahun 1946.



## **5. Konstitusionalitas Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penjelasan lebih lanjut mengenai penjatuhan sanksi bagi kepala daerah yang tidak menjalankan program strategis nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dijelaskan dalam Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang melakukan pelanggaran administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2) huruf a dijatuhi sanksi administratif secara bertahap berupa :<sup>128</sup>

- a. Teguran tertulis
- b. Teguran tertulis kedua
- c. Pemberhentian sementara selama 3 bulan
- d. Pemberhentian

Berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat dianalisa sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah

Telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

---

<sup>128</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5041, Tahun 2017.

tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya, “Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”<sup>129</sup> Menurut Pasal 284 Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>130</sup> Dapat disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau walikota (kepala daerah kota).

b. Wakil Kepala Daerah

Dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disebutkan bahwa kepala daerah dapat dibantu oleh wakil kepala daerah. Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk Daerah kota disebut wakil

---

<sup>129</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>130</sup> Pasal 284 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

wali kota.<sup>131</sup> Wakil kepala daerah mempunyai tugas sesuai ketentuan peraturanperundang-undangan, melaksanakan tugas dan kewajiban yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dapat disimpulkan bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.<sup>132</sup>

c. Pelanggaran Administratif

Sanksi Administratif adalah sanksi yang dikenakan bagi pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administratif.<sup>133</sup> Sanksi administratif secara luas dipahami sebagai sanksi yang dijatuhkan oleh pembentuk peraturan tanpa intervensi oleh pengadilan atau tribunal (*Administrative sanctions are broadly understood as being sanctions imposed by the regulator without intervention by a court or tribunal*).<sup>134</sup> Tujuan penerapan sanksi administrasi terhadap suatu pelanggaran yang terjadi dimaksudkan sebagai upaya badan administrasi untuk mempertahankan norma-norma hukum administrasi yang telah ditetapkan dalam wujud peraturan perundang-undangan. Mempertahankan norma hukum administrasi pada dasarnya menjadi konsekuensi logis dari wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang- undangan kepada badan pemerintahan untuk: menjamin

---

<sup>131</sup> Pasal 63 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>132</sup> Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, Tahun 2014.

<sup>133</sup> Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5943, Tahun 2016.

<sup>134</sup> J Dara Lynott and Ray Cullinane, "Administrative Sanctions," slideshare.net, 2010, <https://www.slideshare.net/DLynott/administrative-sanctions>.

penegakan norma hukum administrasi; sebagai pelaksanaan dari wewenang pemerintahan yang berasal dari aturan hukum administrasi itu sendiri; dan tanpa melalui perantara pihak ketiga (peradilan).<sup>135</sup>

Adapun Sanksi teguran tertulis dan teguran tertulis kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dijatuhkan oleh Menteri kepada gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota.<sup>136</sup> Selanjutnya, Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dijatuhi sanksi teguran tertulis wajib menindaklanjuti sanksi yang dijatuhkan.

Apabila Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah paling cepat 14 (empat belas) hari dan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak penjatuhan teguran tertulis dijatuhi sanksi berupa teguran tertulis kedua.<sup>137</sup> Selanjutnya, setelah penjatuhan sanksi teguran tertulis kedua, maka dalam Pasal 38 ayat (7) menegaskan bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dijatuhi sanksi teguran tertulis kedua wajib menindaklanjuti sanksi yang dijatuhkan.

---

<sup>135</sup> W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Sinar Grafika, 2018), 218.

<sup>136</sup> Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5041, Tahun 2017.

<sup>137</sup> Pasal 38 ayat (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5041, Tahun 2017.

Tindakan lanjutan dari sanksi teguran tertulis kedua yakni, apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah paling cepat 14 hari dan paling lambat 21 hari sejak penjatuhan teguran tertulis kedua, maka selanjutnya dijatuhi sanksi berupa pemberhentian sementara selama 3 bulan.<sup>138</sup> Adapun sanksi pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dijatuhkan oleh Presiden kepada gubernur dan/atau wakil gubernur atas usulan Menteri serta oleh Menteri kepada bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota.

Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah selesai menjalankan sanksi pemberhentian sementara selama 3 bulan, maka selanjutnya dijatuhi sanksi berupa pemberhentian.<sup>139</sup> Adapun sanksi pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (13) dijatuhkan oleh Presiden kepada gubernur dan/atau wakil gubernur atas usulan Menteri serta oleh Menteri Kepada bupati/wali kota dan/atau wakil bupati/wakil wali kota. Sedangkan usulan pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (14), maka selanjutnya ditindaklanjuti paling lambat 30 hari sejak usulan diterima.

---

<sup>138</sup> Pasal 38 ayat (8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5041, Tahun 2017.

<sup>139</sup> Pasal 38 ayat (13) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5041, Tahun 2017.

Dengan memperhatikan ketentuan tersebut jika ditinjau secara yuridis yang mendasari adanya kewenangan presiden dapat melakukan pemberhentian terhadap jabatan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional, bahwa berdasar konstitusi dalam pasal 4 ayat (1) presiden memiliki kedudukan selaku pemegang kekuasaan pemerintahan dalam negara. Sehingga presiden memiliki kedudukan yang kuat dalam pemerintahan negara untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan termasuk melakukan fungsi pembinaan terhadap unsur pemerintahan di bawah kekuasaan presiden. Mengacu pada rumusan yang tertera dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang ketentuan umum pemerintahan daerah. Kepala daerah yang memegang pemerintahan daerah dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wujud kedaulatan yang berasal dari rakyat, pada hakikatnya kekuasaan pemerintahan daerah masih menjadi bagian dari pemerintahan negara dengan kewenangan untuk menjalankan pemerintahan berasal dari pemerintahan pusat yang dipegang oleh presiden.

Pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan daerah merupakan pendelegasian kewenangan yang berasal dari pemerintahan pusat. Sehingga kedudukan pemerintahan daerah dalam hal ini berperan sebagai kepanjangan tangan pemerintahan pusat untuk melaksanakan urusan pemerintahan berdasar pada otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian pemerintah daerah harus tunduk kepada

pemerintahan pusat sebagai pangkal kekuasaan pemerintahan dan memperhatikan pembagian urusan yang dilimpahkan oleh pemerintahan pusat.

## **6. Hubungan Antara Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Demokrasi**

Hubungan Antara Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 merupakan bagian dari peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur tentang penjatuhan sanksi administratif bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang melakukan sebuah pelanggaran, hal ini tentunya memiliki hubungan yang sangat erat dengan demokrasi.

Peraturan pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>140</sup> Sedangkan demokrasi adalah semacam pemerintahan di mana tidak ada seorang anggota masyarakat yang mempunyai hak prerogatif politik atas orang lain. Jadi, pemerintahan yang pada umumnya dilakukan oleh semua untuk semua sebagaimana dilawankan terhadap kepentingan perorangan atau kepentingan kelompok tertentu.<sup>141</sup>

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk

---

<sup>140</sup> Kompas, "Peraturan Pemerintah: Pengertian, Fungsi dan Materi Muatannya", Diakses pada 08 Mei 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/20/01000021/peraturan-pemerintah-pengertian-fungsi-dan-materi-muatannya>.

<sup>141</sup> Risky Ariestandi Irmansyah, *Hukum Hak Asasi Manusia Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 104.

menentukan sendiri jalannya organisasi negara. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat meskipun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>142</sup> Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>143</sup>

Dalam demokrasi, semua warga negara memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup masyarakat. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik yang setara. Prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada dasarnya prinsip demokrasi merupakan bagian dari partisipasi rakyat dalam mengambil keputusan politik, kebebasan berekspresi, perlindungan hak asasi manusia, dan pemerintahan yang bertanggung jawab. Adapun yang dimaksud dengan prinsip demokrasi yakni, kedaulatan rakyat, kesamaan

---

<sup>142</sup> Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik* (Jakarta: CV Rajawali, 1983), 207.

<sup>143</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), 19.



politik, kekuasaan mayoritas, konsultasi rakyat yakni sebagai berikut:<sup>144</sup>

a. Kedaulatan Rakyat

Prinsip kedaulatan rakyat menekankan bahwa kekuasaan tertinggi untuk membuat keputusan terletak di tangan seluruh rakyat, bukannya berada di tangan beberapa atau salah satu dari orang tertentu. Semua proses pembuatan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan rakyat harus didasarkan pada kedaulatan ini. Setiap negara yang berdaulat kekuasaan tertinggi atas keputusan-keputusan politik yang diambil terletak dalam struktur politik pemerintahan. Di dalam negara demokrasi kekuasaan tertinggi harus diletakkan pada tangan seluruh rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat ini bukan berarti bahwa seluruh rakyat secara langsung membuat keputusan.

b. Kesamaan Politik

Kesamaan politik merupakan keadaan dimana setiap anggota masyarakat yang memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik negara. Sudah sangat jelas, bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berperan serta dalam proses pembuatan kebijakan atau keputusan politik. Prinsip kesamaan politik merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedaulatan rakyat. Jika ada perbedaan di antara mereka, misalnya ada hak atau perlakuan istimewa bagi beberapa orang atau kelompok orang, maka kedaulatan rakyat tersebut telah terbagi menjadi

---

<sup>144</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia* ( Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 100.

bagian-bagian lain yang tidak lagi memancarkan kedaulatan seluruh rakyat atau demokrasi. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis menjamin hak untuk tidak memberikan suara. Oleh karena itu, kesamaan politik ini bukannya semua orang dipaksa satu suara setuju atau satu suara tidak setuju.

c. Kekuasaan Mayoritas

Manakala rakyat dalam pemerintahan yang demokratis menyetujui dengan suara bulat terhadap suatu kebijakan publik sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka pemerintah harus ikut melaksanakan kebijakan publik tersebut. Prinsip suara mayoritas ini menghendaki agar suara terbanyak yang mendukung atau yang menolak dijadikan acuan diterima atau ditolaknya suatu kebijakan publik. Prinsip mayoritas suara rakyat dalam bingkai demokrasi itu ternyata ada batasnya, jangan sampai suara mayoritas itu ditransfer kepada seorang diktator.<sup>145</sup>

d. Konsultasi Rakyat

Prinsip ini, mempunyai dua ketentuan, yaitu *pertama*, negara harus mempunyai mekanisme yang melembaga yang dipergunakan oleh pejabat-pejabat negara dalam memahami dan mempelajari kebijakan publik sesuai dengan yang dikehendaki dan dituntut oleh rakyat. *Kedua*, negara harus mampu mengetahui preferensi-preferensi rakyat. Dua ketentuan ini merupakan konsekuensi logis dari kedaulatan rakyat dan

---

<sup>145</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia* ( Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 106.

demokrasi serta dua ketentuan ini, juga yang mengharuskan pejabat untuk senantiasa memelihara komunikasi dengan rakyat. Proses pembuatan kebijakan publik dalam suatu pemerintahan yang demokratis akan lebih baik jika mampu mempromosikan kepentingan-kepentingan rakyat itu sendiri, bukannya kepentingan elite atau sekelompok orang saja.<sup>146</sup>

Menarik benang merah dari uraian konsep demokrasi diatas, maka sudah sangat jelas bahwa masyarakat memiliki otoritas kekuasaan yang sangat kuat dalam sebuah tatanan negara. Otoritas tersebut akan tetap diakui dan dilindungi oleh negara apabila tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masyarakat hidup dinegara khususnya Indonesia tentunya harus menaati hukum yang berlaku, sebab adanya hukum hanya untuk mengatur agar setiap masyarakat tidak bertindak sewenang-wenang.

Salah aturan yang harus ditaati, yakni aturan terkait Program Strategis Nasional yang harus dilaksanakan oleh setiap kepala daerah, apabila program strategis nasional tidak dilaksanakan, maka presiden memiliki kewenangan dalam memberhentikan dari jabatannya. Pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan secara langsung oleh Presiden. Artinya presiden diberikan kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah secara langsung, apabila kepala daerah tersebut terbukti melakukan pelanggaran sumpah dan janji jabatan, serta melanggar normal-

---

<sup>146</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia* ( Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 104.

norma hukum yang berujung pada perbuatan pidana

Dalam hal ini, peraturan pemerintah merupakan instrumen hukum yang tentunya dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan undang-undang atau mengatur aspek tertentu dari pemerintahan. Tujuan peraturan pemerintah adalah untuk memberikan panduan operasional, prosedur, dan tata cara yang lebih rinci untuk pelaksanaan undang-undang.

Namun dalam beberapa kasus, ada kemungkinan bahwa peraturan pemerintah dapat mengurangi ruang demokrasi jika mereka memberikan ruang kekuasaan yang tidak proporsional kepada pemerintah atau mengurangi partisipasi publik dalam mengambil sebuah keputusan. Oleh sebab itu, penting untuk menganalisis terkait dengan dampak peraturan pemerintah secara kritis untuk menilai hubungannya dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Penting juga untuk dicatat bahwa interpretasi dan penerapan peraturan pemerintah seringkali melibatkan lembaga-lembaga hukum dan peradilan yang independen, Mereka bertugas memastikan bahwa peraturan pemerintah tidak bertentangan dengan konstitusi dan prinsip-prinsip demokrasi.

#### **7. Hubungan Antara Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Otonomi Daerah**

Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 merupakan bagian dari peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur tentang penjatuhan sanksi administratif dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah

di Indonesia. Penjelasan Pasal Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 merujuk terhadap ketentuan khusus yang berkaitan dengan sanksi administratif, tapi masih belum ada rincian secara spesifik.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat (6) menjelaskan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan bagian dari prinsip yang diterapkan di negara Indonesia yang memberikan wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan kepentingan dan karakteristik masing-masing daerah. Dalam hal ini, otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Pemberian, pelimpahan, dan

penyerahan sebagian tugas-tugas.<sup>147</sup>

Secara umum, hubungan antara Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang penjatuhan sanksi administratif dengan otonomi daerah dapat diasumsikan bahwa Pasal 38 memberikan bahwa terdapat sebuah landasan atau pedoman bagi pemerintah daerah dalam menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah tersebut.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertical.

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia kepala daerah adalah pemimpin tertinggi di tingkat daerah, seperti Gubernur, Bupati, atau Walikota. Dalam rangka menjaga kedisiplinan dan akuntabilitas para kepala daerah, maka ada aturan yang mengatur penjatuhan sanksi administratif terhadap kepala daerah yang melakukan tindakan pelanggaran hukum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan

---

<sup>147</sup> Rahadjo Adisasmita, *Managemen Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), 35.

demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.<sup>148</sup>

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan di sekitarnya.<sup>149</sup>

Melihat kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial, dan budaya, sangat beraneka ragam dan bercorak yang terdiri dari daerah-daerah kepulauan dan wilayah negara yang sangat luas. Oleh sebab itu, kebijakan otonomi daerah sangat tepat diberikan, karena mencakup hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang daerah itu sendiri dapat melaksanakannya. Sehingga terciptanya masing-masing daerah yang mampu dan mandiri dalam memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.<sup>150</sup>

Pentingnya melihat kondisi geografi, sistem politik, sosial, dan budaya karena di Indonesia terdapat beberapa daerah yang memiliki otonomi khusus. Otonomi khusus dalam hukum internasional telah diakui sebagai salah satu jalan untuk menghindari proses disintegrasi bangsa dari suatu negara. Oleh karenanya hukum internasional memberikan penghormatan terhadap perlindungan dari suatu kelompok bangsa atau

---

<sup>148</sup> Sahya Anggara, *Perbandingan Administrasi Negara* (Bandung Pustaka Setia, 2012), 244.

<sup>149</sup> Sahya Anggara, *Perbandingan Administrasi Negara* (Bandung Pustaka Setia, 2012), 244.

<sup>150</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 6.

etnis untuk mempertahankan identitasnya.

Adapun salah satu keuntungan dari penerapan otonomi khusus adalah sebagai salah satu sarana penyelesaian konflik. Untuk itu daerah otonomi khusus harus mendapatkan pengakuan konstitusional dari negara induk yang didasarkan pada prinsip pemerintahan sendiri yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya dalam suatu negara. Otonomi dapat berarti keseimbangan yang dibangun dengan konstruksi hukum antara kedaulatan negara dan ekspresi dari identitas kelompok etnis atau bangsa dalam suatu negara.

Secara konstitusional tingkat dari otonomi sendiri dapat ditentukan melalui pengalihan kekuasaan legislative dari organ negara kepada lembaga daerah otonomi tersebut. Dengan mendasarkan prinsip kedaulatan negara, satu atau lebih wilayah dapat diberikan status khusus sebagai daerah otonomi yang berhak menikmati local self-government.

Di Indonesia terdapat beberapa daerah yang diberikan kekuasaan otonomi khusus salah satunya, yakni Daerah Istimewa Yogyakarta yang tentunya telah diakui secara konstitusi dan tidak melanggar prinsip demokrasi. Dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih lanjut dijelaskan dalam bahwa yang dimaksud dengan Keistimewaan adalah keistimewaan



kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>151</sup>

Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta telah ada sejak zaman Kerajaan Mataram sebelum masa kemerdekaan. Kasultanan dan Pakualaman (Kerajaan Mataram setelah dibagi dua) yang bersama-sama menyatakan pilihan sadarnya untuk menjadi bagian Indonesia merupakan awal mula keistimewaan Yogyakarta. Keistimewaannya itu dihormati oleh Negara Republik Indonesia. Keberadaannya diakui dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mulai dari Pasal 18 UUD 1945 yang ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga yang terbaru, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, pengakuan atas keistimewaan DIY saat ini telah disertai dengan pengaturan substansi yang lebih jelas.

## **B. Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Berdasarkan *Fiqh Siyasah***

Islam hadir sebagai *rahmatan lail alamin*, artinya Islam turun sebagai rahmat untuk alam semesta, sehingga ajaran yang ada di dalam Islam tidak hanya terkait dengan beribadah, tapi lebih luas juga dalam masalah pergaulan antara sesama manusia baik dalam kelompok kecil maupun kelompok yang besar, sebagai dalam konteks hubungan berbangsa dan bernegara.

Dalam mengatur, kehidupan berbangsa dan bernegara Islam mengupas atau menjelaskan secara komprehensif dalam ilmu *Fiqh Siyasah*, maka di

---

<sup>151</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Lembaran Negara Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5339, Tahun 2012.

dalam ilmu tersebut terdapat tatacara bernegara, dan juga bagaimana kriteria seorang pemimpin yang harus dipilih maupun kriteria seorang pemimpin yang wajib diperhatikandari jabatannya. Terntunya apabila kita menganalisis terkait dengan kewenangan Presiden dalam memberhentikan Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka hal ini memiliki kaitan yang erat dengan konsep *fiqh Siyasa*.

Dalam ajaran Islam terdapat syarat umum bagi seorang yang ingin jadi pemimpin, antara lain sebagai berikut :

1. Bertakwa kepada Allah SWT

Hal ini, merupakan landasan prinsip yang paling utama dari kepemimpinan Rasulullah SAW, sebab takwa yang menjadi dasar landasan karena akan lahir sebuah sistem dalam masyarakat yang tentunya tidak mengenal perbedaan antara satu dengan yang lainnya.

2. Berkata Jujur (*Siddiq*)

Apabila seorang pemimpin berjanji, maka tentunya pasti berjanji sama orang yang banyak, sehingga apabila janji tersebut tidak ditepati maka kelak akan dipertanggung jawabkan di hadapan Allah SWT. Oleh sebab itu, maka kejujuran kejujuran seorang pemimpin sangat menjadi penting dalam menjalankan sebuah amanah.

3. Kepercayaan (*Amanah*)

Islam memandang, bahwa kepemimpinan pada hakikatnya merupakan bagian dari melaksanakan amanah dari Allah SWT dan segenap umat manusia. Sehingga bukan saja pertanggung jawabannya bukan hanya di

dunia saja melaikan kelak diakhirat juga ada pertanggung jawaban.

4. Menyampaikan (*Tabligh*)

Sebagai seorang pemimpin seyogyanya harus aktif dalam hal komunikatif, atau bertindak langsung dalam menyampaikan hal-hal yang terjadi pada masyarakat. Sehingga menjadi seorang pemimpin senantiasa berkomunikasi secara masif dengan masyarakat dalam menyampaikan berbagai macam persoalan yang lagi dihadapi, agar persoalan yang terjadi tidak disembunyikan supaya dapat ditemukan akar persoalannya, sehingga dapat diselesaikan secara bersamaan dan tentunya diapit oleh solusi yang tepat.

5. Cerdas dan Cakap (*Fhatonah*)

Menjadi seorang pemimpin dituntut untuk memiliki level kecerdasan dan kemampuan yang memadai dalam kepemimpinannya, yakni harus melebihi kecerdasan yang dimiliki oleh masyarakat yang dipimpinnya. Sehingga hal ini, tidak menyebabkan wibawanya seorang pemimpin turun dihadapan masyarakat. Bahkan kecerdasan seorang pemimpin itu menjadi keharusan agar seorang pemimpin tidak selalu bergantung pada kecerdasan para pembatunya atau bawahannya, karena pada waktu tertentu seorang pemimpin harus menangani masalah yang ada di masyarakat ataupun keputusan politik dengan tepat.

6. Adil

Menjadi seorang pemimpin harus mendahulukan kepentingan bersama dan harus mengenyampingkan kepentingan pribadi, agar benar-benar

adil dalam memihak mana yang benar dan mana yang salah. Menjadi tidak patut, apabila seorang pemimpin menempatkan rakyat sebagai objek kekuasaannya, sementara para elit politik ditempatkan sebagai utama yang tentunya memerankan berbagai macam hal. Agar suoaaya amanah yang diberikan kepada seorang pemimpin mampun di emban atau di pegang teguh dengan baik.

#### 7. Bersahaja

Seorang pemimpin senantiasa harus memiliki pola kehidupan yang sederhana, yakni menghindari sifat serakah dan menumpuk harta kekayaan.

Salah satu alasan Islam memiliki sebuah kriteria yang tergolong sangat ketat dan berat seperti yang telah dijabarkan diatas, karena di dalam Islam seorang pemimpin atau *Ulil Amri* adalah bagian dari orang yang harus dipatuhi, sebagaimana firman Allah SWT yang berbunyi :

Artinya : *“Wahai Orang-orang yang beriman, taatilah Allah SWT dan taatilah Rasul (muhammad) dan ulil amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, apabila kamu berbeda pendapat tentang sesuatu , maka kembalikannlah ia kepada Allah dan hari kemudian. Dengan demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”*. (Q.S. An-Nisa’ : 59)<sup>152</sup>

Apabila kriteria seorang pemimpin ataupun salah satu syarat menjadi seorang pemimpin diatas tidak dipenuhi, maka pemimpin tersebut dapat diberhentikan. Akan tetapi dalam sejarah Islam sendiri tidak menjelaskan

---

<sup>152</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya, Edisi Keluarga* (Halim: Publishing dan Distribusing), 87.

secara konkrit terkait dengan mekanisme pemberhentian seorang pemimpin. Para pemikir politik Islam melihat terkait dengan bagaimana terjadinya pergantian pemimpin pada saat itu, yakni ketika pada masanya Khulafah Ar-Rhasidhin, walaupun begitu Imam Al-Mawardi di dalam kitabnya yang berjudul *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* menjelaskan bahwa seorang pemimpin dapat diberhentikan dari jabatannya terdapat dua alasan, yakni Pertama, apabila meninggal dunia atau wafat. Kedua, Karena diberhentikan dari jabatannya.<sup>153</sup>

Adapun maksud dari pemberhentian seorang pemimpin dari jabatannya, menurut pandangan Imam Al-Mawardi adalah ketika seorang pemimpin sudah tidak mampu lagi untuk memenuhi syarat sebagai pemimpin dan tentunya telah melakukan perbuatan yang merugikan Negara serta rusaknya kredibilitas kepala Negara dan ketidaksempurnaan pada anggota tubuh, baik hal itu terjadi pada saat menjabat ataupun belum menjabat sebagai seorang pemimpin.

Dalam hal ini, ada benang merah yang bisa diambil bahwa apabila seorang pemimpin yakni Kepala Daerah sudah tidak mampu lagi melaksanakan kewajibannya dalam melaksanakan program strategis nasional yang merupakan misi besar pemerintah untuk mencapai visi pemerintahan Negara Indonesia yang dibuat oleh presiden sebagai program kerjanya melalui program pembangunan, maka selayaknya pemimpin tersebut dikenai sanksi baik dari sanksi yang ringan hingga sanksi yang berat yakni pemberhentian.

Apabila seorang pemimpin sudah terbukti melakukan sebuah pelanggaran hukum yang tidak sesuai dengan ketentuan di dalam *Al-Qur'an*

---

<sup>153</sup> Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, Penerjemah Fadli Bahri (Jakarta: Darul Falah, 2006), 13-17.

dan *As-Sunnah* atau sudah tidak memenuhi persyaratan sebagaimana menjadi seorang pemimpin, maka bisa diberhentikan dari kepemimpinannya. Namun, yang menjadi persoalan siapa yang berhak memberhentikan seorang pemimpin tersebut, karena ketentuan yang ada di dalam *Al-Qur'an* dan *As-Sunnah* belum mengatur secara konkrit mengenai mekanisme pemberhentian seorang pemimpin, serta siapa yang memiliki kewenangan untuk memberhENTIKANNYA. Karena dalam sejarah Islam ketika pada masa *Khulafah Ar-Rashidin* belum pernah terjadi hal demikian.

Menyikapi hal yang demikian, para pemikir politik Islam mengajukan lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengambil sebuah keputusan untuk memberhentikan seorang pemimpin yakni, Pemegang kekuasaan tertinggi dibidang peradilan (*Mahkamah Mashalim*) harus berdasar pada rekomendasi dari Dewan Konstitusi Tinggi yang menyatakan, bahwa pemimpin telah melanggar syariat atau konstitusi hasil musyawarah mufakat yang melakukan penilaian terhadap perilaku seorang pemimpin atau para pembantunya berdasarkan pada permohonan dari majelis Shura atau *ahl-Al-Hall Waal-Aqd*.<sup>154</sup>

Menurut pandangan *Fiqh Siyasah* terkait dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah bisa saja terjadi apabila kepala daerah tersebut menyimpang dari aturan syariat, tidak adil, tidak memenuhi syarat lagi menjadi kepala daerah serta kepala negara dalam hal ini presiden menyetujui pemberhentian kepala daerah tersebut.

---

<sup>154</sup> Imam Amrusi dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Sidoarjo: CV Mitra Media Nusantara, 2013), 148.

Pemberhentian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang dilakukan oleh presiden dapat dibenarkan secara *Fiqh Siyasah* sebab, perbuatan yang dilakukan oleh Kepala Daerah sudah tidak memenuhi salah satu syarat menjadi seorang pemimpin serta tidak melaksanakan kewajiban, tentunya telah melakukan perbuatan yang merugikan Negara serta rusaknya kredibilitas kepala Negara. Sebagaimana pendapat pemikir Islam khususnya Imam Al-Mawardi ketika seorang pemimpin melakukan perbuatan yang dilarang ataupun tidak melaksanakan apa yang sudah menjadi kewajibannya, maka dianggap cacat secara keadaan fisik, sehingga pemimpin tersebut dapat diberhentikan.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Landasan yuridis kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional apabila mengacu pada konstitusi negara Indonesia yang memiliki bentuk negara kesatuan dan tanggung jawab pemerintahan berada di tangan Presiden. Tertuang dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 penyelenggaraan pemerintah dilaksanakan dengan pembagian urusan pemerintahan untuk dilaksanakan pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi dan pembantuan. Adapun salah satu pembagian yang diberikan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah yakni, Program Strategis Nasional.

Kewenangan pemberhentian jabatan kepala daerah yang menjadi kewenangan presiden diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 yang didasarkan atas kepentingan Program Strategis Nasional yang menjadi kewajiban untuk dilaksanakan kepala daerah sebagai pemangku pemerintahan daerah. Program Strategis Nasional dikarenakan bersumber dari pemerintahan pusat, dan pemerintahan daerah merupakan bagian dari kepanjangan tangan pemerintahan pusat, maka pemerintahan daerah harus tunduk pada pemerintahan pusat. Apabila pemerintahan daerah tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka penjatuhan sanksi menjadi wewenang



pemerintahan pusat. Sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi pemberhentian terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

2. Kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dibenarkan secara *Fiqh Siyarah*. Sebab, perbuatan yang dilakukan oleh kepala daerah sudah tidak memenuhi salah satu syarat menjadi seorang pemimpin serta tidak melaksanakan kewajiban melaksanakan Program Strategis Nasional. Tentunya telah melakukan perbuatan yang merugikan negara serta rusaknya kredibilitas kepala negara. Sebagaimana pendapat pemikir Islam khususnya Imam Al-Mawardi ketika seorang pemimpin melakukan perbuatan yang dilarang ataupun tidak melaksanakan apa yang sudah menjadi kewajibannya, maka dianggap cacat secara keadaan fisik, sehingga pemimpin tersebut dapat diberhentikan.

## **B. Saran**

Terkhusus kepada pemerintahan daerah apabila memang sudah tidak mampu dalam melaksanakan Program Strategis Nasional yang bersumber dari pemerintahan pusat, maka seyogyanya lakukan komunikasi dan koordinasi yang masif terhadap pemerintah pusat agar bisa mendapatkan sebuah solusi yang membangun dalam menghadapi dan melawan berbagai macam kendala yang dapat menghambat program proyek strategis nasional yang senantiasa menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk dilaksanakan demi

mensejahterakan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdullah, Ad-Dumaiji. *Imamah Uzhmah: Konsep Kepemimpinan dalam Islam*. Jakarta: Ummul Qura, 2016.
- Abdurrahman dan Soerjono. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2016.
- Achmad, Yulyanto dan Mukti Fajar ND. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Achmad, Lilik Sofyan dan Wijayanti. *Strategi Penelitian Hukum*. Bandung: Lubuk Agung, 2011.
- Adisasmita, Rahadjo. *Managemen Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Almawardi, Imam. *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah, Penerjemah Fadli Bahri*. Jakarta: Darul Falah, 2006.
- Amrusi, Imam dkk. *Hukum Tata Negara Islam*. Sidoarjo: CV Mitra Media Nusantara, 2013.
- Anggara, Sahya. *Perbandingan Administrasi Negara*. Bandung Pustaka Setia, 2012.
- Arnold, David dan Abdul Aziz. *Desentralisasi Pemerintahan, Pengalaman Negara-Negara Asia*. Yogyakarta: Pustaka Amanah, 2003.
- Asshiddiqie Jimly. *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Islam dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Gema Insani Press, 1995.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Cet. 12*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum*. Jakarta: Kencana, 2004.
- Bugin, Burhan. *Metode Penelitian Sosial*. Surabaya: Airlangga University Press, 2001.
- Dillah, Philips dan Suratman. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, 2012.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Espasito, John L. *Islam dan Politik*. Jakarta: Bulan Bintang: 1990.
- Haikal, Muhammad Husein. *Pemerintahan Islam, Terjemahan Tim Pustaka Firdaus*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Negara, Demokrasi dan Civil Society*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Ibrahim, Jhonny. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media, 2005.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.

- Irmansyah, Risky Ariestandi. *Hukum Hak Asasi Manusia Dan Demokrasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Jakson, Vicki C & Mark Tushnet. *Comparative Constitutional Law*. New York: Foundation Press
- Juhaya. *Filsafat Hukum Islam*. Bandung: Pusat Penerbitan LPPM Universitas Islam, 1995.
- Kamil, Sukron. *Islam Dan Demokrasi: Telaah Konseptual Dan Historis*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002.
- Indonesia, Kementerian Agama Republik. *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahnya, Edisi Keluarga*. Halim: Publishing dan Distribusing.
- Lubis, Nur Ahmad Fadhil. *A History Of Islamic Law In Indonesia*. Medan: IAIN Press, 2000.
- MD, Moh Mahfud. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesi*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003.
- Marbun S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2013.
- Mayo, Hendry B. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1990.
- Nasir, Moh. *Metode Penelitian*. Jakarta: Bumi Akasara, 2003.
- Nasir, Moh. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Noer, Deliar. *Pengantar Ke Pemikiran Politik*. Jakarta: CV Rajawali, 1983.
- Nurbani, Erlies Septiana dan Salim H.S. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009.
- Pradhanawati, Ari. *Pemilukada Langsung Tradisi Baru Demikrasi Lokal*. Surakarta: Pustaka Rumpun Ilalang, 2005.
- Pide, Andi Mustari. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1999.
- Pudjosewojo, Kusumadi. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Pulungan, J suyuthi. *Fiqih Siyasah, Sejarah, dan Pemikiran*. Yogyakarta: Ombak, 2014.
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Pemerintahan Daerah Kaijan Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Rasyid, Syaekuni Kaji, Afan Ghaffar. *Otonomi Daerah: Dalam Negara Kesatuan*. Klaten: Cempaka Putih, 2007.
- Rudy, Teuku May. *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*. Bandung: Pustaka Hikmah, 1998.

- Salam Darma Setyawan, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta: Djambatan, 2007.
- Setiawan, Dian Bakti. *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: P.T. Raja Grafindo Persada, 1985.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, 9th ed.* Jakarta: Rajawali Press, 2006
- Soetami, A Siti. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Bandung: P.T. Refika Aditama, 2001.
- Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta CV, 2013.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Syamsudin, M. *Operasional Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2001
- Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Tjandra, W Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Sinar Grafika. 2018.
- Wicipto. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Republika, 2020.
- Wignosubroto Soetadyo, dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta: Institute For Local Development, 2005.
- Yahya, Ismail. *Hubungan Rakyat dan Penguasa Presfektif Sunnah*. Jakarta: Gema Insan press, 1995.

## Skripsi

- Hadita Cynthia, “Pemberhentian Kepala Daerah dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)” (Undergraduate: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2019), <http://repository.umsu.ac.id/handle/123456789/1572>
- Mokodompit Agrian Novaldi, “Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi Ditinjau dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, & UU No. 23/2014” (Undergraduate: Universitas Islam Inonesia, 2020), <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/26842/15410007%20Agrian%20Novaldi%20Mokodompit.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rahmi Nabitha Zaki'ah, “Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (studi kasus pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa)” ((Undergraduate: Universitan Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2020), <https://123dok.com/document/zp6vx00q-tinjauan-terhadap-pemberhentian-ketatanegaraan-indonesia-pemberhentian-mojokerto-mustofa.html>

## Jurnal

- Marwan Ali, “Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan

- Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013,” *Jurnal Peraturan* Vol. 13 No. 3 Tahun 2016, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/147>
- Nasution Ali Imran dan Wicipto Setiadi, “Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional” *Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 20 No. 4 Tahun 2020, <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/view/1401>
- Pardede Marulak, “Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, No. 2(2018): 127-148
- Pitono Andi, “Asas Dekonsentrasi Dan Asas Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah” *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol.3 No. 1 2012, <https://jkp.ejournal.unri.ac.id/index.php/JKP/article/download/882/875>
- Rajab Achmadudin, “Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang”.
- Sunarso, “Demokrasi Di Indonesia (Konsep, Prospek, dan Implementasinya)” *Jurnal*, Vol 10 No. 1 Tahun 2010, <https://journal.uny.ac.id/index.php/humanika/article/view/21002/11038>
- Syahwan Muhammad, “Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-undang Tentang Pemerintah Daerah tahun 1974-2014”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol 3, No. 1 Tahun 2018, <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/alimarah/article/view/2145>
- Simandjuntak Reynold, “Sistem Desentralisasi Dalam Kesatuan Negara Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional,” *Jurnal Hukum Dan Syariah*, Vol. 7 No. 1 2016, <https://ejournal.uin-malang.ac.id/index.php/syariah/article/view/3512>

#### **Website (Berita/Internet)**

- Hukum Online, “Pengertian Demokrasi, Sejarah, dan Pelaksanaannya Di Indonesia” Diakses pada 06 April 2023 <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengertian-demokrasi-sejarah-dan-pelaksanaannya-di-indonesia-lt61b739dbb5bf8/>
- J Dara Lynott and Ray Cullinane, “Administrative Sanctions,” slideshare.net, 2010, <https://www.slideshare.net/DLynott/administrative-sanctions>.
- Komite Percepatan Penyediaan Infastruktur Prioritas, “Program Strategis Nasional” Diakses pada 16 April 2023, <https://kppip.go.id/proyek-strategis-nasional/program-strategis-nasional/>

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih  
Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 Perubahan Peraturan Presiden No. 3 Tahun  
2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Program Strategis Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan  
dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan  
Proyek Strategis Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan  
Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan