

# The President's Authority in Dismissing Regional Heads Who Do Not Implement National Strategic Programs

## Kewenangan Presiden dalam Memberhentikan Kepala Daerah yang tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional

Binnas Tri Putra Gumohung<sup>1</sup>, Iwan Satriawan<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonesia 55183

<sup>2</sup>Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, Indonesia 55183

Email: [binnas.tri.law18@mail.umy.ac.id](mailto:binnas.tri.law18@mail.umy.ac.id)<sup>1</sup>, [iwansatriawan@umy.ac.id](mailto:iwansatriawan@umy.ac.id)<sup>2</sup>

### ABSTRACT

Article 68 of Law No. 23 of 2014 stipulates that the President is given the authority to dismiss regional heads, especially if the regional head does not implement the National Strategic Program. The purpose of this study is to evaluate the authority and mechanism for dismissing regional heads who do not implement the National Strategic Program. The type of research used is normative research that examines the concept of law and legislation in Indonesia. The data used is secondary data, which consists of primary, secondary and tertiary legal materials. The results of the study show that first, the President's authority in dismissing regional heads who do not implement the National Strategic Program due to violations of their obligations is not followed by clear indicators. The dismissal is contrary to democratic principles because regional heads are directly elected by the people. Second, the mechanism for dismissing regional heads according to Law Number 23 of 2014 also does not prioritize legal considerations and judgments. The regulation on the dismissal of regional heads who do not implement the National Strategic Program is not ideal because it only uses government internal assessments such as the Government's Internal Supervisory Apparatus. Therefore, clear arrangements and targets are needed for the implementation of the National Strategic Program, strengthening the role of the Regional People's Representative Council as an institution that has the function of controlling and supervising the running of regional government and the establishment of a joint forum for dialogue, assessment and clarification between local governments, and the central government related to the reasons the regional heads did not implement the National Strategic Program.

**Keywords:** Authority of the President, Program, Regional Head. National Strategy.

### ABSTRAK

Di dalam Pasal 68 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 diatur bahwa Presiden diberikan kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah khususnya dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Tujuan penelitian ini untuk mengevaluasi kewenangan dan mekanisme pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional tersebut. Jenis penelitian yang digunakan merupakan penelitian normatif yang mengkaji konsep hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dikarenakan pelanggaran kewajibannya, tidak diikuti dengan indikator yang jelas. Pemberhentian tersebut bertentangan dengan prinsip demokrasi karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedua, mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga tidak mengutamakan pertimbangan dan penilaian hukum. Pengaturan pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional belum ideal karena hanya menggunakan penilaian internal pemerintah seperti Aparatur Pengawas Internal Pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan dan target yang jelas dari pelaksanaan Program Strategis Nasional, penguatan peran dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang mempunyai fungsi kontrol dan pengawasan jalannya pemerintahan daerah dan diperlukan pembentukan sebuah forum bersama untuk melakukan dialog, penilaian dan klarifikasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terkait dengan alasan kepala daerah tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

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

## I. Pendahuluan

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

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

Tujuan dari pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah ialah untuk dapat mempercepat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pemberdayaan, pelayanan dan peran serta masyarakat. Kemudian, untuk menegakkan prinsip demokrasi serta agar asas dari otonomi daerah dan tugas pembantuan berjalan baik, maka lembaga pembentuk undang-undang membuat pilihan terkait dengan cara yang paling demokratis terhadap prinsip otonomi daerah dengan diimplementasikan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat. Sedangkan, tujuan dari pemilihan secara langsung kepala daerah oleh rakyat tentunya untuk mengkualifikasi calon kepala daerah agar benar-benar melalui proses seleksi secara ketat dengan indikator yang tepat<sup>3</sup>.

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

Program Strategis Nasional sendiri dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan “Suatu program yang ditetapkan oleh Presiden sebagai program yang mempunyai sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat”. Pelaksanaan Program Strategis Nasional yang melibatkan peraturan Presiden dan berpedoman pada visi, misi Presiden juga turut serta menjadi kewajiban kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melaksanakannya guna tercapainya tujuan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Namun, hal ini juga sangat rentan untuk dibenturkan dengan pelaksanaan hak otonomi daerah dan penegakan sistem demokrasi di daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencantumkan bahwa pemerintah pusat melalui seorang Presiden dan/atau Menteri Dalam Negeri, mempunyai keleluasaan untuk dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan atau menjalankan PSN.

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

<sup>1</sup> (Kiki endah 2016) hlm.798.

<sup>2</sup> (Reynold Simanjuntak 2015) hlm.57-67.

<sup>3</sup> (Marulak Pardede 2018) hlm.127-148.

<sup>4</sup> (Mustafa Luthfi 2010) hlm.115.

yang digunakan dari pelaksanaan Program Strategis Nasional tersebut.

Penyebab dari pemberhentian kepala daerah dapat dicermati pada Pasal 68 huruf f yang secara spesifik mengatur kewajiban kepala daerah untuk melaksanakan Program Strategis Nasional. Sehingga, sanksi terberat yang diberikan apabila tidak menjalankannya ialah pemberhentian. Hal ini yang menjadi permasalahan utama disebabkan kewenangan Presiden yang diberikan dalam undang-undang ini sangat besar untuk menjatuhkan sanksi administratif pemberhentian terhadap kepala daerah khususnya yang tidak melaksanakan PSN.

Permasalahan ini membuktikan bahwa di satu sisi daerah diberikan kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa yang menjadi kepala daerahnya, namun di sisi lain dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat mengunci kewenangan kepala daerah. Hal ini menunjukkan walaupun kepala daerah melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai amanat konstitusi, tetap harus selalu patuh pada Program Strategis Nasional.

Pada hal Pemilihan kepala daerah secara langsung melalui daulat rakyat merupakan hal yang penting mengingat dengan pemilihan secara langsung, rakyat menghendaki keberadaan pemimpin di daerah sebagai representatif dari rakyat daerah kepada pemerintah pusat untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik<sup>5</sup>. Sehingga, masyarakat daerahlah yang mempunyai kontribusi besar untuk menilai kinerja pemerintah daerah dan tidak berdasarkan penilaian sepihak oleh pemerintah pusat.

## II. Kerangka Teoritis

Dalam mendalami dan mempelajari hukum tata negara, pemahaman yang menyeluruh berkaitan dengan kedudukan dan peran hukum tata negara sangat penting agar dapat dipahami dan diketahui kegunaan dari ilmu hukum tata negara dimasa yang akan datang. Pada dasarnya, teori hukum tata negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat pada saat bangsa Indonesia memasuki era reformasi. Hukum tata negara berposisi sebagai salah satu cabang ilmu hukum modern untuk menghubungkan masyarakat atau warga negara dan dasar-dasar penataan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Keberlakuan hukum di Indonesia dalam hal konteks ketatanegaraan mengalami berbagai dinamika.

Kedudukan seorang Presiden dalam sistem pemerintahan negara Indonesia menempatkannya pada kekuasaan menjalankan pemerintahan.

Disamping hal tersebut juga Presiden diberikan kekuasaan untuk memegang cabang kekuasaan eksekutif yaitu untuk menjalankan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan Program Strategis Nasional yang melibatkan peraturan Presiden dan berpedoman pada visi, misi Presiden juga turut serta menjadi kewajiban kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melaksanakannya guna tercapainya tujuan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Namun, hal ini juga sangat rentan untuk dibenturkan dengan pelaksanaan hak otonomi daerah dan penegakan sistem demokrasi di daerah.

Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencantumkan bahwa pemerintah pusat melalui seorang Presiden dan/atau Menteri Dalam Negeri, mempunyai keleluasaan untuk dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan atau menjalankan Program Strategis Nasional. Tentunya hal ini menjadi suatu permasalahan saat kepala daerah yang menurut konstitusi diberikan wewenang secara penuh untuk mengelola pemerintahannya dan melalui pemilihan secara langsung namun kemudian dapat diberi sanksi pemberhentian oleh pemerintahan pusat. Terlebih lagi hanya karena kepala daerah tersebut tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, yang mana pelaksanaannya harus benar-benar memiliki dasar dan pertimbangan yang matang.

## III. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian untuk meneliti tentang teori, asas-asas, doktrin, peraturan perundang-undangan sebagai objek kajiannya. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma<sup>6</sup>. Jenis Penelitian hukum normatif memiliki citra hukum pada disiplin perspektifnya, yang mana dalam hal ini melihat hukum hanya dari perspektif norma-norma saja. Penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif, sehingga data yang diperlukan yaitu data sekunder dimana data yang diperoleh dari bahan hukum, misalnya buku, jurnal, penelitian terdahulu, dokumen, studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang terdapat kesesuaian dengan objek penelitian. Sumber data sekunder dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 (tiga) macam bahan hukum, diantaranya *bahan hukum primer*, *bahan hukum sekunder* dan *bahan hukum tersier*.

<sup>5</sup> (Solang 2019) hlm.75.

<sup>6</sup> (Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2019) hlm.34.

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*Library Research*), yakni suatu studi yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder, dengan melalui serangkaian kegiatan studi dokumentasi dengan mengumpulkan, membaca, mempelajari, memilih, mencatat, dan mengutip buku-buku referensi atau literatur, dan menelaah peraturan perundang-undangan serta informasi lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Metode analisis pada penelitian ini akan dilakukan secara deskriptif kualitatif, yang dimaksud sifat analisis deskriptif kualitatif yaitu, bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.<sup>7</sup> Dengan menyusun bahan hukum secara sistematis dan membangun serta membentuk argumentasi untuk memberikan penjelasan dan pemaparan terkait dengan persoalan kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

#### IV. Hasil Penelitian dan Analisis

Sistem Presidensial di Indonesia memberikan kedudukan kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Makna kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 adalah kekuasaan eksekutif<sup>8</sup>. Maka dari itu, seorang Presiden sekaligus mempunyai 2 kekuasaan yaitu sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Kedudukan sebagai kepala negara (*Head of State*) pada mulanya memegang seluruh kekuasaan negara. Namun, perkembangan ajaran konstitusionalisme yang berkembang menjadikan adanya pembatasan-pembatasan untuk menghindari adanya terjadinya tindakan otoriter. Namun, pembatasan tersebut tidak sekaligus melemahkan kedudukan Presiden sebagai kepala negara dalam sistem pemerintahan yang didasarkan pada UUD Tahun 1945. Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan yang tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga negara lainnya, walaupun lembaga negara tersebut mendapatkan mandat dan kepercayaan langsung dari rakyat seperti parlemen. Karena Presiden sebagai kepala negara melahirkan sebuah konsekuensi filosofis, yang menyatakan bahwa Presidenlah yang memegang seluruh kekuasaan negara.

Dalam hal Presiden sebagai kepala Pemerintahan (*Chief of Executive*), dapat dimaknai bahwa Presiden

mempunyai kekuasaan dalam hal menjalankan undang-undang. Apabila diartikan secara luas mengenai menjalankan undang-undang, tidak hanya terbatas pada kekuasaan Presiden dalam merumuskan dan membuat peraturan pemerintah hingga peraturan Presiden yang dapat menjadi wadah untuk menjalankan undang-undang. Tetapi jika dilihat secara substansi, Presiden melaksanakan undang-undang mempunyai arti sebuah kekuasaan untuk mewujudkan tujuan negara. Selain itu, dapat juga dikatakan bahwa kekuasaan dari Presiden untuk melaksanakan undang-undang merupakan kekuasaan dalam membuat peraturan pelaksana dari undang-undang seperti peraturan pemerintah hingga peraturan Presiden.

#### 1. Landasan Kewenangan Presiden dalam Memberhentikan Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional.

Kedudukan seorang Presiden ialah sebagai mandataris dari seluruh rakyat atau mendapatkan mandat secara langsung oleh rakyat. Hal ini dihubungkan dengan sistem pemerintahan Presidensial yang menganut konsep *Separation of Power* yaitu diantara lembaga negara dipisahkan tanpa adanya saling mempengaruhi dan mengontrol satu sama lain, namun hanya ada hubungan *Checks and Balances*. Pemberian mandat secara langsung oleh rakyat dapat digunakan sebagai pemisahan yang jelas antar lembaga seperti eksekutif dan legislatif. Implementasi dari hal tersebut dapat dilihat melewati pemilihan secara langsung oleh rakyat sehingga dapat diindikasikan bahwa rakyat telah memberikan mandatnya.

Jimly Asshiddiqie mengkategorikan terkait sistem pemerintahan Presidensial jika:

- a. Kedudukan kepala negara tidak dipisahkan dengan jabatannya sebagai kepala pemerintahan;
- b. Pertanggungjawaban seorang kepala negara ialah langsung kepada rakyat, tidak bertanggung jawab kepada parlemen;
- c. Presiden tidak mempunyai wewenang untuk dapat membubarkan parlemen;
- d. Kabinet dan alat kelengkapan kekuasaan eksekutif, bertanggung jawab langsung kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi<sup>9</sup>.

Konsep sistem pemerintahan Presidensial ialah ketika kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden, bertanggung jawab juga terhadap urusan

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 183.

<sup>8</sup> (Bagir Manan 2006) hlm.44.

<sup>9</sup> (Jimly Asshiddiqie 2013) hlm.323.

pemerintahan di Indonesia. Tanggung jawab yang dipegang oleh Presiden tentunya tidak terlepas dari mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pemerintahan yang baik. Dalam teori negara kesejahteraan (*Welfare State*) sebagaimana digagas R. Kranenburg menyatakan bahwa sebuah negara haruslah bertindak secara aktif mengusahakan dan mengupayakan adanya kesejahteraan, bersikap dan bertindak adil secara menyeluruh dan harus merata untuk seluruh rakyat secara seimbang, bukan hanya mengupayakan kesejahteraan golongan tertentu<sup>10</sup>.

Kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan pusat sekaligus sebagai kekuasaan yang menjalankan undang-undang dapat dikatakan mempunyai kekuatan yang sangat luas. Dalam UUD 1945 yang mengamankan pembagian kekuasaan wilayah dan mengamankan adanya pemerintahan daerah, masih dapat dijangkau oleh kewenangan yang dimiliki Presiden. Salah satunya ialah terkait pemberhentian kepala daerah. Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, Kepala daerah dapat diberhentikan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Presiden. Ketentuan tersebut sangat jelas bertentangan dengan amanat konstitusi yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan asas otonomi daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan menjalankan undang-undang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk menilai hingga memberhentikan kepala daerah. Secara khusus dapat kita lihat dalam pasal 68 dalam hal kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, Presiden dapat memberhentikan kepala daerah tersebut apabila tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang telah dicanangkan oleh pemerintah pusat.

Pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional pada dasarnya termasuk pada kewenangan seorang Presiden dalam memberikan sanksi Administratif. Namun, sanksi administratif yang dikategorikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada akhirnya dapat memberhentikan kepala daerah. Kewenangan Presiden yang secara keseluruhan diatur dalam konstitusi tidak memberikan kewenangan Presiden untuk bisa memberhentikan kepala daerah. Sehingga, Adanya ketentuan tersebut dapat saja membuka celah terhadap penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki seorang Presiden.

Terkait dengan alasan pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dimana pemberian Sanksi administratif pemberhentian kepala daerah karena tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap karena dapat merugikan daerah dan tidak patuh pada ketentuan peraturan dan kebijakan pemerintah pusat. Alasan tersebut tentunya memberikan keleluasaan kepada Presiden untuk bisa memberhentikan kepala daerah. Walaupun pada akhirnya menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 seorang kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional diberhentikan oleh Presiden, namun idealnya harus terdapat mekanisme yang melibatkan dua (2) kekuasaan lainnya yaitu Legislatif melalui DPRD ataupun yudikatif melalui Mahkamah Agung. Sesuai dengan prinsip *Checks and Balances*, DPRD berada pada tingkatan utama dalam proses pemberhentian kepala daerah, selain bersama-sama dengan kepala daerah menyusun program daerah, rancangan keuangan hingga proses pelaksanaannya, DPRD tetap harus mengoptimalkan dan memberdayakan fungsi Pengawasan (*controlling*) dengan menjalankan melalui hak angket, hak interpelesi dan hak menyatakan pendapat kepada kepala daerah hingga mencapai mekanisme melalui lembaga berwenang terkait pemberhentian selanjutnya.

Hal ini juga tidak terlepas dari pengembangan tugas oleh DPRD untuk mewakili kepentingan daerah dan masyarakat daerah, apakah Program Strategis Nasional tersebut sesuai dan menguntungkan masyarakat atau merugikan masyarakat. Keterlibatan DPRD dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah juga dapat mencegah dan membatasi kepala daerah untuk bertindak atas kepentingan pribadinya dan hanya merugikan masyarakat, Hal ini dapat digambarkan apabila kepala daerah menolak sebuah rancangan Program Strategis Nasional yang dapat menguntungkan dan mensejahterahkan masyarakat serta daerahnya hanya karena kepentingan pribadi ataupun politik. Maka, DPRD sebagai lembaga yang mengawasi dapat menggunakan fungsinya untuk mempertanyakan kepada kepala daerah untuk mempertanggungjawabkannya.

Indikator dari pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional menjadi perhatian utama dikarenakan Program Strategis Nasional yang tidak terlepas dari pembangunan infrastruktur, hal ini dikarenakan infrastruktur merupakan salah satu faktor utama

<sup>10</sup> (R. Kranenburg and Tk. B Sabaroedin, 1989) hlm.16.

pendukung pertumbuhan ekonomi yang sejajar dengan faktor produksi lainnya. Namun pembangunan infrastruktur di Indonesia yang belum merata, khususnya dalam Kawasan bagian timur Indonesia<sup>11</sup>. Permasalahan infrastruktur secara umum diantaranya:

- a. Belanja Infrastruktur yang menurun, salah satunya disebabkan keterbatasan dana;
- b. Kinerja infrastruktur yang rendah;
- c. Rendahnya tingkat *recovery* infrastruktur;
- d. Adanya kesenjangan yang jauh dalam pembangunan infrastruktur antara wilayah di Indonesia;
- e. Penyediaan infrastruktur yang belum efisien<sup>12</sup>.

Program Strategis Nasional yang menjadi bagian dalam visi dan misi seorang Presiden tetap harus mengutamakan skala prioritas dari pelaksanaan Proyek Strategis Nasional tersebut. Berdasarkan hal tersebut, maka dibentuklah Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) yang didasarkan pada Perpres Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas yang ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 17 Juli 2014. Kemudian setelah itu KPPIP diperkuat Kembali pada tahun 2017 melalui peraturan Presiden No 58 Tahun 2017. Dengan berdaarkan Perpres tersebut, KPPIP dapat mengubah dan mengutamakan Proyek Strategis Nasional yang prioritas berdasarkan hasil kajian.

Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) melalui kewenangannya melakukan seleksi terhadap daftar proyek-proyek yang dianggap strategis dan mempunyai nilai urgensi tinggi serta dapat memberikan fasilitas-fasilitas kemudahan pelaksanaan proyek. Dalam melaksanakan tugasnya setidaknya KPPIP berlandaskan pada adanya kategori kriteria prioritas, diantaranya:

- a. Kriteria Dasar:
  - Rencana pembangunan jangka menengah nasional atau daerah dan rencana strategis sektor infrastruktur harus memiliki kesesuaian satu sama lain;
  - Menyesuaikan dengan rencana tata ruang dan wilayah (Sepanjang tidak menrubah Ruang Terbuka Hijau)
- b. Kriteria Strategis:
  - Memiliki peran strategis terhadap perekonomian, kesejahteraan sosial, pertahanan dan keamanan nasional;

- Memiliki ketertarikan antar sector infrastruktur dan antar wilayah;
  - Keragaman distribusi antar pulau (keseimbangan antara pembangunan di wilayah bagian barat dan timur)
- c. Kriteria Operasional:
    - Proyek-proyek usulan baru harus memiliki kajian Pra-Studi Kelayakan;
    - Nilai dari investasi proyek diatas Rp.100 Miluar atau proyek memiliki peran strategis dalam mendorong pertumbuhan perekonomian daerah.

Ukuran yang menjadi pegangan dari KPPIP tersebut tidak dapat dikatakan sebagai indikator yang tepat jika dilihat dari pelaksanaan Program Strategis Nasional itu sendiri melibatkan banyak pihak salah satunya dari pemerintah daerah sehingga dapat dikatakan pemerintah pusat tidak mempunyai target yang jelas terkait pencapaian pelaksanaan Program Strategis Nasional. Terlebih lagi sanksi terberat terhadap kepala daerah apabila tidak melaksanakan Program Strategis Nasional ialah pemberhentian permanen. Jadi, sudah sepatasnya apabila pemerintah pusat menetapkan bentuk pencapaian dan ukuran yang harus diwujudkan terhadap kepala daerah yang di wilayahnya ditetapkan suatu Program dengan tetap mengutamakan kepentingan dan kemanfaatannya yang diserahkan sepenuhnya daerah tersebut tentunya, dengan adanya Program Strategis Nasional juga sangat dibutuhkan, sehingga di sisi lain jika kepala daerah bersikeras tetap tidak mau melaksanakan program yang sangat dibutuhkan oleh daerahnya, di saat itulah seorang kepala daerah tidak pantas lagi memegang jabatannya dan dapat diberhentikan dengan tetap mengutamakan mekanisme yang tepat.

## **2. Pengaturan Ideal Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.**

Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dicantumkan mengenai sanksi administratif yang dilakukan secara hirarkis kepada kepala daerah yang tidak menjalankan Program Strategis Nasional berupa teguran secara tertulis pertama dan kedua, kemudian diberhentikan untuk sementara selama 3 (tiga) bulan, hingga sanksi

<sup>11</sup> (Tulus Tambunan 2006) *Kondisi Infrastruktur di Indonesia*, KADIN INDONESIA.

<sup>12</sup> (ISEI 2005) *Rekomendasi ISEI. Langkah-langkah Strategis Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Jakarta.

pemberhentian selamanya. Dijatuhkannya Sanksi administratif dalam bentuk teguran tertulis yang diberikan kepada Gubernur dan/atau wakilnya oleh Menteri dan kepada Bupati dan/atau wakilnya atau Wali Kota dan/atau wakilnya oleh Gubernur selaku perwakilan pemerintah pusat.

Kemudian, apabila teguran secara tertulis yang diberikan telah disampaikan sebanyak 2 (dua) kali berturut-turut tetapi tetap tidak melaksanakan kewajibannya yaitu Program Strategis Nasional, maka kepala daerah dan/atau wakilnya diberhentikan sementara dalam waktu selama tiga (3) bulan dan apabila setelah menjalani pemberhentian sementara tetap tidak melaksanakannya, maka kepala daerah yang bersangkutan diberhentikan.

Ketentuan pemberhentian terhadap kepala daerah dalam undang-undang tersebut khususnya yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, diatur lebih lanjut dan detail sesuai yang tercantum dalam Pasal 353 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berdasarkan pasal 353 tersebut, maka dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai ketentuan secara detail mengenai pemberhentian kepala daerah yang tidak menjalankan PSN. Penjelasan secara lengkap diatur dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017, yang mana Sanksi administratif berupa teguran tertulis pertama dan kedua, dilaksanakan secara berkala oleh Menteri kepada Gubernur dan/atau wakilnya dan oleh Gubernur selaku wakil dari pemerintah pusat kepada Bupati dan/atau wakilnya atau Wali Kota dan atau wakilnya.

Sanksi secara tertulis yang merupakan tahap awal sanksi yang diberikan dijatuhkan berdasarkan hasil dari verifikasi secara teliti, objektif, dan juga dukungan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran. Penjatuhan sanksi teguran tertulis kedua dilakukan setelah paling cepat 14 (empat belas) hari dan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak saat penjatuhan teguran tertulis pertama.

Kemudian, terhadap kepala daerah yang tetap tidak melaksanakan PSN setelah paling cepat 14 (empat belas) hari dan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak penjatuhan teguran tertulis kedua dijatuhi sanksi berupa pemberhentian sementara dalam waktu 3 (tiga) bulan. Terhadap sanksi pemberhentian sementara ini ialah dijatuhkan oleh Presiden kepada Gubernur dan/atau wakil Gubernur atas usulan dari Menteri serta oleh Menteri kepada Bupati/Wali Kota dan atau

wakilnya, serta pemberhentian sementara tersebut ditanggapi paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usulan diterima. Pemberlakuan dari sanksi pemberhentian sementara ini juga berdasarkan pada hasil pemeriksaan secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak dihiraukannya sanksi teguran tertulis kedua.

Kepala daerah yang setelah mendapatkan sanksi pemberhentian sementara namun masih tidak melaksanakan PSN, dijatuhkan sanksi berupa pemberhentian sebagai kepala daerah. Sanksi pemberhentian tersebut dilakukan secara hirarkis yang dijatuhkan Presiden kepada Gubernur dan/atau wakilnya berdasarkan usulan Menteri serta dari Menteri kepada Bupati/Wali Kota dan atau wakilnya. Hal ini sejalan dengan proses pemberhentian sementara, usulan tersebut ditindaklanjuti paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan diterima serta berdasarkan hasil pemeriksaan yang teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak dihiraukannya sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan.

Penerapan dari sanksi pemberhentian dari jabatannya terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN merupakan sanksi pada tahap akhir. Sanksi yang bersifat sementara berupa pemberhentian selama 3 (tiga) bulan dan sanksi pemberhentian secara permanen mempunyai mekanisme yang serupa. Pemberhentian sementara yang dilakukan oleh Presiden atas usulan dari Menteri Dalam Negeri. Presiden dalam menindaklanjuti usulan dari pemberhentian ini diberikan waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan tersebut diterima Presiden. Menariknya, perbedaan terjadi terkait pemberhentian terhadap Bupati/Wali Kota dan/atau wakilnya, tidak terdapat pihak dalam ketentuan ini yang mengusulkannya.

Perbedaan pemberhentian antara Gubernur atau wakilnya dengan Bupati atau Wali Kota dan/atau wakilnya, memberikan gambaran terdapat mekanisme yang tidak ideal karena tidak dijelaskan alasan yang jelas mengapa terdapat perbedaan tersebut. Kepala daerah baik tingkatan Provinsi maupun Kabupaten/Kota mempunyai mekanisme yang sama yaitu melalui proses demokrasi secara langsung dengan pemilihan secara langsung oleh masyarakat. Hal ini harus menjadi perhatian karena seharusnya proses pemberhentian harus dengan mekanisme yang sama antara Gubernur dan/atau Bupati/wali kota, walaupun nantinya pengambilan keputusan akhir disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan,

namun harus terdapat pihak yang mengusulkan dengan alasan-alasan yang jelas.

Ketentuan tersebut juga memungkinkan adanya pengutamaan kekuasaan politik dibandingkan mekanisme yang berkeadilan.

Proses pemberian sanksi administratif baik berupa teguran secara tertulis yang pertama, kedua hingga pemberhentian untuk sementara waktu dan pemberhentian secara tetap, melewati proses analisis dan pemeriksaan yang teliti, objektif, serta diperkuat dengan informasi, data serta dokumen penunjang lainnya. Sebagaimana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 semua proses dari dugaan pelanggaran tersebut diberikan wewenang kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) untuk melakukan pemeriksaan dan analisis dugaan pelanggaran administratif kepala daerah.

Mekanisme berdasarkan ketentuan yang telah ada khususnya terkait dengan pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dapat dikatakan tidak sesuai dan diperlukan perbaikan untuk mewujudkan pengaturan yang lebih ideal. Hal yang utama harus diperhatikan ialah pemberhentian kepala daerah yang melakukan pelanggaran hukum harus mendapatkan pemisahan secara jelas dengan pemberhentian karena tidak melaksanakan kebijakan. Idealnya pemberhentian kepala daerah karena kebijakan tidak harus selalu berakhir pada proses hukum sebagaimana jika melakukan pelanggaran hukum seperti tindak pidana. Hal ini dikarenakan lahirnya suatu kebijakan disebabkan oleh proses politik dan kepentingan. Walaupun demikian pertimbangan hukum tetap harus diterapkan saat terjadinya perbuatan yang dapat merugikan seperti tindak pidana.

Namun, dalam hal ini pemberhentian kepala daerah dengan alasan tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang termasuk kebijakan pemerintah pusat, diperlukan langkah awal yang efektif dan bersifat demokratis. Hal tersebut dapat diterapkan dengan memberikan kesempatan terhadap kepala daerah untuk dapat mengklarifikasikan alasan dan pertimbangannya untuk tidak melaksanakan PSN yang dicanangkan oleh pemerintah pusat tersebut. Tentunya hal ini lebih memberikan keterbukaan karena Program Strategis Nasional adalah sebuah kebijakan. Hal ini dapat dilakukan dengan pertemuan yang melibatkan unsur pemerintahan baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat hingga lembaga legislatif sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan.

## **V. Simpulan dan Saran.**

### **1. Simpulan**

Kewenangan Presiden untuk memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Alasan yang menjadi dasar pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional ialah pemberhentian menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 khususnya karena tidak melaksanakan kewajibannya sebagai kepala daerah yaitu tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang diatur dalam Pasal 68 dan tata cara penjatuhan sanksi pemberhentian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tidak terdapat ketentuan yang jelas mengenai indikator yang digunakan seorang Presiden dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang akan menjadi penilaian dan ukuran untuk memberhentikan kepala daerah. Kemudian, terkait pengaturan terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menurut penulis masih belum ideal. Secara khusus terkait tidak melaksanakan Program Strategis Nasional sama sekali tidak melibatkan lembaga kekuasaan lainnya seperti DPRD dan hanya menitik beratkan pada penilaian internal pemerintah seperti APIP. Alternatif konsep mekanisme pemberhentian kepala daerah karena tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dapat dilakukan salah satunya dengan adanya forum bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengklarifikasi alasan-alasan mengapa kepala daerah tersebut tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

### **2. Saran**

Perlu adanya pengaturan dan target yang jelas terkait pelaksanaan Program Strategis Nasional dalam setiap daerah dan penilaian atas pelaksanaan program tersebut untuk dapat memberikan sanksi pemberhentian kepada kepala daerah. Sehingga, Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga penyusun Undang-Undang harus merevisi adanya ketentuan terkait. Kemudian, diperlukan penguatan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga yang memegang kekuasaan legislatif di daerah untuk menjalankan fungsi pengawasannya terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk dalam pelaksanaan Program Strategis Nasional dengan mengutamakan kepentingan daerah dan masyarakatnya. Serta juga dibutuhkan revisi dari

pengaturan dan mekanisme dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah terkait dengan pemberhentian kepala daerah secara keseluruhan. Dalam hal terkait kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, dikarenakan berkaitan dengan kebijakan maka dibutuhkan sebuah forum bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk dilakukannya dialog, penilaian dan klarifikasi terhadap alasan dan pertimbangan dari kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku**

- Mustafa Luthfi, 2010, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press.
- Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2019, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jimly Asshiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- R. Kranenburg and Tk. B Sabarodin, 1989, *Ilmu Negara Umum*, Jakarta: Prandya Paramita.
- Tulus Tambunan, 2006, *Kondisi Infrastruktur di Indonesia*, KADIN INDONESIA
- ISEI, 2005, *Rekomendasi ISEI. Langkah-langkah Strategis Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Jakarta.

#### **Jurnal**

- Reynold Simandjuntak, 2015, "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol.7 Nomor 1, Juni.
- Marulak Pardede, 2018, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18:127-148.
- Solang, 2019, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia", *Lex Administratum*.

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

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009.
- Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2010-2014.
- Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2015-2019.
- Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2020-2024.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2017 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.