

**SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP KEPALA DAERAH YANG TIDAK  
MELAKSANAKAN PROGRAM STRATEGIS NASIONAL**  
(*Administrative Sanctions for Regional Heads who Do Not Perform National  
Strategic Programs*)

Wicipto Setiadi\*, Ali Imran Nasution\*

\*Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Jakarta

Corresponding email: [wicptosetiadi@upnvi.ac.id](mailto:wicptosetiadi@upnvi.ac.id) ; [aliimran.nst@upnvi.ac.id](mailto:aliimran.nst@upnvi.ac.id)

Tulisan Diterima: 07-09-2020; Direvisi: 23-11-2020; Disetujui Diterbitkan: 23-11-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.473-486>

**ABSTRACT**

*The polemic about whether or not the president has authority to dismissed regional heads reappeared when the Government was proposing Draft Bill of Job Creation. Previously, it mentions that the president could dismiss regional head who not perform the National Strategic Programs. After it being forced into law, that provision not being included at the Job Creation Bill. However, the provision already exists in the Regional Government Act Number 23 the Year 2014 article 68. The questions that emerge in this research are the theoretical basis for dismissing regional heads and the procedure to dismiss regional heads who do not perform the national strategic programs. The research method used is normative legal research with the statutory approach and conceptual approach. The result of this study indicates that the theoretical principle for the imposition of administrative sanctions is the theory of the presidential system and the conception of welfare state adopted by Indonesia. Imposing sanctions is performed hierarchically by the non-litigation mechanism. It is necessary to regulate imposing sanctions by court mechanism to provide legal certainty and prevent abuse of power by the president.*

**Keywords:** *national strategic programs; administrative sanction; dismissal; regional heads*

**ABSTRAK**

Polemik tentang Presiden berwenang atau tidak berwenang memberhentikan kepala daerah muncul kembali saat pemerintah mengusulkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. Disebutkan sebelumnya di dalam draft Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja bahwa Presiden dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Setelah disahkannya Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menjadi undang-undang, rumusan tersebut tidak dicantumkan. Namun demikian, rumusan Pasal tersebut sudah ada di dalam ketentuan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Permasalahan yang muncul dalam penelitian ini adalah apa dasar teoretis Presiden berwenang memberhentikan kepala daerah dan bagaimana tata cara pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Metode penelitian menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar teori penjatuhannya 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.

**Kata Kunci:** *program strategis nasional; sanksi administratif; pemberhentian; kepala daerah*

## PENDAHULUAN

Perbaikan praktik otonomi daerah di Indonesia mulai dirasakan pasca reformasi 1998. Reformasi juga memberi kesempatan kepada rakyat untuk memilih kepala daerah secara langsung di daerahnya masing-masing. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk pertama kalinya dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung pada bulan Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Urgensi pengaturan pemilihan langsung terhadap kepala daerah oleh rakyat di daerah adalah agar mereka yang terpilih benar-benar telah melalui proses seleksi dari bawah karena prestasi moral, intelektual, dan pengabdianya pada masyarakat selama ini<sup>1</sup>. Ada pandangan yang mengatakan bahwa kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak dapat diberhentikan oleh Presiden. Alasannya, gubernur dan bupati/wali kota adalah jabatan politik sehingga tidak bisa diberhentikan oleh Presiden. Pandangan seperti ini digulirkan kembali pada awal tahun 2020 ketika pemerintah mengusulkan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja).

Salah satu poin yang menjadi perdebatan atau diskursus dalam draft RUU Cipta Kerja adalah tentang pemberhentian kepala daerah. Beredar kabar di beberapa pemberitaan media elektronik yang menyatakan bahwa kepala daerah dapat diberhentikan oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Sebagaimana diberitakan oleh tempo.com, rumusan aturan pemberhentian kepala daerah yang terdapat dalam draft RUU Cipta Kerja diatur dalam Pasal 520 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) RUU Cipta Kerja<sup>2</sup>.

Menanggapi polemik tersebut, Mendagri Tito Karnavian menyatakan belum ada aturan dalam RUU Cipta Kerja yang menyebut pemberhentian kepala daerah oleh Mendagri atau Presiden<sup>3</sup>. Sejalan dengan pernyataan

Mendagri, setelah disahkannya RUU Cipta Kerja menjadi undang-undang pada tanggal 5 Oktober 2020, ternyata sudah tidak ada rumusan aturan tentang Presiden dan Mendagri dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak menjalankan Program Strategis Nasional. Meskipun rumusan norma tersebut tidak dicantumkan di UU Cipta Kerja, isi rumusannya sudah terdapat di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>4</sup>. Artinya, norma tersebut sudah berlaku efektif kurang lebih selama 6 tahun, tetapi belum ada satu pun kepala daerah yang diberhentikan karena tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

Munculnya kembali diskursus tentang Presiden dan Mendagri dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional membuat publik terkesan hanya fokus pada diskusi apakah Presiden dan Mendagri selaku pembantu Presiden berwenang atau tidak berwenang dalam memberhentikan kepala daerah. Padahal, bila dicermati Pasal-Pasal dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 terdapat beberapa ketentuan yang memberikan kewenangan secara langsung kepada Presiden dan Mendagri untuk memberhentikan kepala daerah. Makna pemberhentian secara langsung adalah pemberhentian yang dilakukan oleh Presiden dan Mendagri tanpa usul DPRD. Aturan pemberhentian yang dilakukan secara langsung oleh Presiden dan Mendagri dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 77 Ayat (1), (2), dan Pasal 83 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyebab pemberhentian kepala daerah dalam Pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2014 sangat jarang mendapat perhatian dan diskursus akademik. Bila dibaca Pasal sebelumnya yaitu Pasal 67 huruf f, mewajibkan kepala daerah untuk

<sup>1</sup> Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, Nomor 2 (2018): 127-148.

<sup>2</sup> "DPR Cekar Tito Soal Presiden Bisa Pecat Gubernur di Omnibus Law," *Tempo*, last modified 2020, accessed July 20, 2020. <https://nasional.tempo.co/read/1298255/dpr-cekar-tito-soal-presiden-bisa-pecat-gubernur-di-omnibus-law/full&view=ok>

<sup>3</sup> "Tito Bantah Ada Pasal Presiden Bisa Pecat Gubernur di Omnibus Law," *Tempo*, last modified 2020, accessed July 25, 2020. <https://nasional.tempo.co/read/1298345/tito-bantah-ada-Pasal-presiden-bisa-pecat-gubernur-di-omnibus-law/full&view=ok>

<sup>4</sup> Lihat Pasal 68 Ayat 1, 2, dan 3 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

melaksanakan Program Strategis Nasional<sup>5</sup>. Pengertian Program Strategis Nasional terdapat dalam penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014 yaitu 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<sup>6</sup>.

Tujuan melaksanakan Program Strategis Nasional merupakan upaya bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara Indonesia. Dengan demikian, pelaksanaan program strategis nasional bukan hanya dalam rangka menyukseskan program kerja seorang Presiden, tetapi juga dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara melalui program pembangunan. Untuk melaksanakan program pembangunan melalui Program Strategis Nasional, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Di dalam Perpres tersebut terdapat peran kepala daerah dalam melaksanakan program strategis nasional. Jika kepala daerah mengabaikan perannya atau tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, sanksi yang terberat adalah penjatuhan sanksi administratif pemberhentian. Mengingat betapa beratnya sanksi administratif pemberhentian bagi kepala daerah yang tidak menjalankan program strategis nasional, tulisan ini akan menganalisis: **Pertama**, apa dasar teoretis Presiden dapat memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional? **Kedua**, bagaimana tata cara pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional?

## METODE PENELITIAN

Penelitian hukum pada umumnya mempunyai tiga tipe, yaitu, normatif, empiris, dan normatif empiris<sup>7</sup>. Selain itu, diperlukan

suatu pendekatan dalam melakukan penelitian hukum, di mana pendekatan tersebut akan memberikan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan dicari jawabannya. Oleh karena itu, penelitian ini digolongkan dalam penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual aproach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani<sup>8</sup>. Selanjutnya, pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum<sup>9</sup>. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Pengumpulan data tersebut melalui penelitian kepustakaan karena meneliti bahan pustaka. Adapun bahan pustaka yang diteliti merupakan data dasar yang dalam ilmu penelitian digolongkan sebagai data sekunder<sup>10</sup>.

## PEMBAHASAN DAN ANALISIS

### A. Dasar Teori Presiden Memberhentikan Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, bahkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) ditegaskan bahwa bentuk negara kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan. Salah satu Kesepakatan Dasar yang disusun Panitia Ad Hoc I pada saat proses pembahasan perubahan UUD 1945 adalah tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga ketentuan mempertahankan negara kesatuan dimuat dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD NRI 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi

<sup>5</sup> Lihat Pasal 67 huruf f *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>6</sup> Lihat Penjelasan Pasal 67 huruf f *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>7</sup> H. Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: SinarGrafika, 2011). 105.

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta Timur: Prenada Media Group, 2019). 132.

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

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006). 12-13

atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.<sup>11</sup> Istilah “dibagi atas” menunjukkan bahwa struktur organisasi dan urusan pemerintahan daerah dibentuk dan bersumber dari pemerintah pusat. Daerah diberikan kewenangan menyelenggarakan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya terletak pada pemerintahan pusat yang berarti tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah<sup>12</sup>. Selanjutnya, otonomi daerah lahir dari adanya desentralisasi yang mendelegasikan kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi<sup>13</sup>.

Karena negara kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan<sup>14</sup>. Semua

urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar<sup>15</sup>. Selanjutnya, kekuasaan pemerintahan tersebut diuraikan di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 menjadi 3 klasifikasi urusan pemerintahan, yaitu: urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat<sup>16</sup>. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota<sup>17</sup>. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah<sup>18</sup>. Sedangkan yang terakhir, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan<sup>19</sup>. Ketiga urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan di daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Selain menyelenggarakan urusan pemerintahan, kepala daerah juga mempunyai kewajiban melaksanakan Program Strategis Nasional<sup>20</sup>. Seperti yang telah disebutkan dalam pendahuluan, ketika tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, kepala daerah diberi sanksi administratif teguran tertulis oleh Mendagri untuk gubernur serta oleh gubernur

<sup>11</sup> Lihat Pasal 18 Ayat (1) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Republik Indonesia, 2002).

<sup>12</sup> Lihat Pasal 1 angka 7 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>13</sup> Lihat Pasal 1 angka 8 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan Dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). 241.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 4 Ayat (1) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Republik Indonesia, 2002).

<sup>16</sup> Lihat Pasal 9 Ayat (2) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>17</sup> Lihat Pasal 9 Ayat (3) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>18</sup> Lihat Pasal 9 Ayat (4) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>19</sup> Lihat Pasal 9 Ayat (5) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>20</sup> Lihat Pasal 67 huruf f *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

untuk bupati/walikota<sup>21</sup>. Setelah teguran tertulis telah disampaikan dua kali berturut-turut dan tetap tidak melaksanakan, kepala daerah diberhentikan sementara selama tiga bulan<sup>22</sup>. Selanjutnya, setelah kepala daerah selesai menjalani pemberhentian sementara selama tiga bulan, tetap tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, maka kepala daerah diberhentikan sebagai kepala daerah<sup>23</sup>. Suatu norma yang berisi larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi<sup>24</sup>. Oleh karena itu, agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bagaimanapun, ketiga urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan itu pemerintah memulainya dengan melakukan program pembangunan nasional.

Semenjak Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tidak lagi dijadikan sebagai pedoman, arah pembangunan negara Indonesia berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah<sup>25</sup>. Selanjutnya, dalam perencanaan pembangunan nasional akan menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

(RPJMN), dan Rencana Pembangunan Tahunan.

Penyusunan dokumen RPJPN dituangkan di dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahun 2005-2025. RPJPN merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk rumusan visi, misi dan arah pembangunan nasional<sup>26</sup>. Dokumen RPJPN berlaku untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025. Untuk melaksanakan RPJPN selama 20 tahun, Presiden menyusun RPJMN dalam bentuk Perpres yang dilakukan secara periodik setiap 5 tahun mulai dari RPJMN 2005–2009, RPJMN 2010–2014, RPJMN 2015–2019, dan RPJMN 2020–2024. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN. Dengan adanya periodisasi pelaksanaan RPJMN setiap 5 tahun, diharapkan terjadi kesinambungan pembangunan nasional dari satu masa jabatan Presiden ke masa jabatan Presiden berikutnya.

Kesinambungan pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan bernegara hanya dapat dilaksanakan oleh seluruh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Oleh karena itu dibutuhkan aturan tentang kewajiban melaksanakan Program Strategis Nasional bagi kepala daerah. Keberadaan aturan tentang kewajiban melaksanakan Program Strategis Nasional bagi kepala daerah dimulai sejak diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 pada tanggal 14 Oktober 2014. Enam hari setelah diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 2014, tepat pada tanggal 20 Oktober 2014 Jokowi Widodo dilantik menjadi Presiden ke-7

<sup>21</sup> Lihat Pasal 68 Ayat (1) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>22</sup> Lihat Pasal 68 Ayat (2) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>23</sup> Lihat Pasal 68 Ayat (3) *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>24</sup> Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam

Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, Nomor 4 (2009): 603–614.

<sup>25</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Republik Indonesia, 2004).

<sup>26</sup> Lihat Pasal 3 *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025* (Republik Indonesia, 2007).

Republik Indonesia.<sup>27</sup> Berdasarkan urutan pengundangan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan pelantikan Presiden terpilih, Program Strategis Nasional pertama yang wajib dilaksanakan kepala daerah adalah Program Strategis Nasional masa Presiden Jokowi yang mengacu kepada RPJMN 2015-2019. Setelah RPJMN 2015-2019 berakhir, visi, misi, dan program kerja periode ke-2 Presiden Jokowi dijabarkan dalam RPJMN 2020-2024. Atas dasar itu, Presiden menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.

Pengertian Program Strategis Nasional di dalam penjelasan Pasal 67 huruf f UU Nomor 23 Tahun 2014 yaitu 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. Sementara itu di dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional tidak menggunakan istilah Program Strategis Nasional, tetapi menggunakan istilah Proyek Strategis Nasional. Dalam Perpres ini disebutkan, Proyek Strategis Nasional adalah proyek 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. Perbedaan istilah antara “program” di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan “proyek” di dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016

dimaksudkan untuk membedakan program yang masih dalam tahap konsep, sedangkan proyek adalah bagian program yang sudah masuk pada tahap pelaksanaan. Mengacu pada kedua pengertian istilah di atas dapat disimpulkan bahwa semua program Presiden yang dituangkan dalam dokumen RPJMN yang memiliki sifat strategis secara nasional adalah bagian dari Program Strategis Nasional.

Peran kepala daerah dalam melaksanakan Program Strategis Nasional diatur dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Di dalam Perpres tersebut peran kepala daerah dalam melaksanakan Program Strategis Nasional yaitu: **Pertama**, sebagai pelaksana Proyek Strategis Nasional<sup>28</sup>. **Kedua**, memberikan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sesuai dengan kewenangannya<sup>29</sup>. Adapun perizinan dan non-perizinan yang diperlukan untuk memulai pelaksanaan Proyek Strategis Nasional adalah tentang penetapan lokasi, izin lingkungan, dan/atau izin mendirikan bangunan. **Ketiga**, menyelesaikan penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi, tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan/atau rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.<sup>30</sup> **Keempat**, menyediakan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional<sup>31</sup>. **Kelima**, melaksanakan percepatan pengadaan barang/jasa dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional<sup>32</sup>. **Keenam**, menyelesaikan hambatan dan permasalahan di bidangnya dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional<sup>33</sup>. **Ketujuh**, menyelesaikan permasalahan hukum dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> “Pukul 10.00 WIB, Jokowi-JK Dilantik Jadi Presiden-Wakil Presiden,” *Kompas*, last modified 2014, accessed August 17, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/20/06541351/Pukul.10.00.WIB.JokowiJK.Dilantik.Jadi.Presiden-Wakil.Presiden>

<sup>28</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>29</sup> Lihat Pasal 3 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>30</sup> Lihat Pasal 20 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan*

*Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>31</sup> Lihat Pasal 21 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>32</sup> Lihat Pasal 27 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>33</sup> Lihat Pasal 28 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>34</sup> Lihat Pasal 31 *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan*

Meskipun kepala daerah sudah diberikan kewenangan untuk memberikan perizinan dan non-perizinan, persoalan pembebasan lahan sering menjadi penghambat pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Hal itu terjadi karena sudah ada UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menjadi payung hukum dalam perolehan tanah untuk pembangunan kepentingan umum<sup>35</sup>. Untuk menyelesaikan permasalahan ini, pada tanggal 31 Mei 2017 Presiden menerbitkan Perpres Nomor 56 Tahun 2017 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional. Tujuannya adalah dalam rangka percepatan pengadaan tanah yang dikuasai masyarakat dan meminimalisasi dampak sosial yang timbul terhadap masyarakat sebagai akibat dibebaskannya lahan masyarakat untuk pembangunan Proyek Strategis Nasional. Akibat keluarnya Perpres Nomor 56 Tahun 2017 ternyata berimplikasi terhadap Perpres Nomor 3 Tahun 2016 agar dilakukan penyesuaian. Sehingga pada tanggal 16 Juni 2017 Presiden menerbitkan Perpres Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dalam Perpres Nomor 58 Tahun 2017 kewenangan gubernur dipertegas lagi untuk menetapkan tanah lokasi Proyek Strategis Nasional<sup>36</sup>. Jadi, peran kepala daerah yang terakhir, dalam hal ini khusus bagi gubernur adalah menetapkan tanah lokasi Proyek Strategis Nasional.

Mencermati uraian-uraian peran kepala daerah seperti yang diatur dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016, peran kepala daerah dalam melaksanakan Program Strategis Nasional berkaitan dengan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dapat dikatakan penyelenggaraan dekonsentrasi karena

memberikan kewenangan kepada gubernur untuk memberikan sanksi administratif kepada bupati/wali kota serta dapat mengambil alih kewenangan bupati/wali kota<sup>37</sup>. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organnya sendiri di daerah<sup>38</sup>. Sedangkan pengertian dekonsentrasi di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum<sup>39</sup>. Tugas dekonsentrasi diberikan kepada gubernur karena statusnya sebagai wakil pemerintah pusat dan penanggung jawab urusan pemerintahan umum, sedangkan dekonsentrasi kepada bupati/wali kota terbatas hanya urusan pemerintahan umum. Sementara itu, tugas yang diberikan kepada gubernur dan bupati/wali kota yang disebutkan dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 merupakan bagian dari pelaksanaan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Pola hubungan antara pusat dan daerah yang diatur dalam UU 23 Tahun 2014 seperti yang telah disebutkan di atas akan memberikan petunjuk mengapa Presiden dan Mendagri mempunyai kewenangan memberhentikan kepala daerah. Artinya kewenangan Presiden dan Mendagri dalam memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional tidak hanya bersumber dari aturan tertulis Pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2014. Selain itu, dasar teoretis Presiden dapat memberhentikan kepala daerah dapat digali dengan menelusuri teori bentuk negara. Dalam kajian Ilmu Negara bentuk negara dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu konfederasi, federasi, dan negara kesatuan. Negara Indonesia dalam UUD NRI 1945 secara tegas disebutkan adalah

*Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>35</sup> Suparjo Sujadi, "Kajian Tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila)," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 4, Nomor 2 (2018): 1–24.

<sup>36</sup> Lihat Pasal 21 Ayat (4) *Peraturan Presiden No 58 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>37</sup> Lihat Pasal 12 Ayat (1) dan (2) *Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional* (Republik Indonesia, 2016).

<sup>38</sup> Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990). 29.

<sup>39</sup> Lihat Pasal 1 angka 9 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

negara kesatuan. Menurut C.F. Strong, hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas<sup>40</sup>. Negara yang menjadi sumber kekuasaan, kekuasaan daerah adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan kepada daerah otonom<sup>41</sup>. Jika kekuasaan pusat

berpendapat, ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan-apakah badan-badan tersebut berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial-maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian<sup>42</sup>. Daerah tidak mempunyai kedaulatan karena keberadaan daerah otonom dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan proses desentralisasi, sedangkan wilayah administratif dibentuk berdasarkan proses dekonsentrasi. Berbeda halnya dengan bentuk negara kesatuan, pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat<sup>43</sup>. Konsekuensi logis dari pemerintah daerah yang dibentuk dan berada di bawah Pemerintah Pusat, maka pemerintah daerah harus tunduk kepada pemerintah pusat. Dengan demikian, pemerintah pusat juga dapat memberi sanksi administratif kepada Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat.<sup>44</sup> Oleh para ahli hukum tata negara, sistem pemerintahan secara umum dapat diklasifikasikan menjadi sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan campuran.

Jimly Asshiddiqie mencirikan sistem pemerintahan presidensial apabila (a) kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan; (b) kepala negara tidak bertanggung jawab kepada parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya; (c) Presiden sebaliknya juga tidak berwenang membubarkan parlemen; (d) kabinet sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator tertinggi<sup>45</sup>. Berdasarkan uraian Jimly di atas, ciri sistem pemerintahan Indonesia yang terdapat dalam UUD NRI 1945 adalah menganut sistem pemerintahan presidensial. Selain itu, gagasan mempertegas sistem pemerintahan presidensial adalah salah satu bagian kesepakatan dasar Panitia *Ad Hoc* I pada saat pembahasan perubahan UUD 1945<sup>46</sup>. Jadi, berdasarkan sistem pemerintahan presidensial, presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara dan penanggung jawab akhir urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang sebagian telah diserahkan kepada Daerah itu pada hakikatnya merupakan urusan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden<sup>47</sup>. Dalam hal ini Presiden berhak untuk mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah. Proses pengawasan dilakukan agar kepala daerah mematuhi kewajiban dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Presiden juga dapat melakukan proses pembinaan dengan memberikan sanksi administratif terhadap bawahannya karena tidak melaksanakan Program Strategis Nasional.

Berdasarkan teori negara kesejahteraan (*welfare state*) oleh Kranenburg yang menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan

<sup>40</sup> C. F. Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah & Bentuk* (Bandung: Nusa Media, 2008). 115.

<sup>41</sup> Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their Origin and Impact* (New Jersey: Prentice Hall Inc, 1979). 111.

<sup>42</sup> Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah & Bentuk*. 115.

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Sekretariat Jenderal

dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). 220.

<sup>44</sup> Harun Alrasyid, "Kajian Sistem Pemerintahan Dan Ruang Lingkupnya," *Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan* (Bandung, 2002). 1.

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013). 323.

<sup>46</sup> MPR, *No Title* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014). 13.

<sup>47</sup> Lihat Pasal 7 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

golongan tertentu tapi seluruh rakyat<sup>48</sup>. Maka menghendaki negara melakukan intervensi dalam aktivitas ekonomi sebagai bentuk kewajiban negara untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya<sup>49</sup>. Menurut Bagir Manan, negara kesejahteraan menempatkan tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>50</sup>. Istilah “kesejahteraan umum” dan “keadilan sosial” tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 merupakan tujuan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Negara Indonesia. Oleh karena itu, selain menganut negara hukum, negara Indonesia juga dapat disebut sebagai negara kesejahteraan.

Pelaksanaan Program Strategis Nasional merupakan upaya negara untuk memberi pelayanan dan memajukan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran Program Strategis Nasional bukan merupakan kehendak pribadi Presiden, tetapi satu kesatuan program pembangunan nasional dalam bentuk RPJMN yang mengacu pada RPJPN dan SPPN. Sedangkan SPPN itu sendiri merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karenanya, melaksanakan Program Strategis Nasional adalah suatu upaya untuk mewujudkan cita negara kesejahteraan Indonesia. Pihak yang bertanggung jawab atas terselenggaranya perencanaan pembangunan nasional adalah Presiden<sup>51</sup>. Atas dasar itulah Presiden berwenang memberi sanksi administratif terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan kewajiban Program Strategis Nasional.

## B. Proses Pemberhentian Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional

Dalam rezim UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dapat diberhentikan oleh Presiden. Pemberhentian kepala daerah karena pelanggaran administratif merupakan terobosan baik karena berangkat dari kenyataan banyak kepala daerah yang tidak patuh dalam menjalankan program yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat di Daerah. Pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang penjatuhan sanksi administratif berupa teguran tertulis pertama, teguran tertulis kedua, pemberhentian sementara, dan pemberhentian terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Konsep sanksi administratif adalah gagasan doktrinal dan tidak didefinisikan secara normatif di dalam undang-undang. Doktrin dalam hukum administrasi menunjukkan banyak definisi yang berbeda dari istilah ini. Ciri umum yang ditekankan oleh sebagian besar penulis adalah keadaan bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban dan tugas yang bersifat administrasi dan legal<sup>52</sup>.

Penjatuhan sanksi administratif berupa teguran tertulis terhadap kepala daerah dilakukan secara hirarkis. Mendagri selaku pembantu Presiden menjatuhkan sanksi administratif kepada gubernur dan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur menjatuhkan sanksi administratif teguran tertulis kepada bupati/wali kota. Sanksi administratif teguran tertulis yang telah disampaikan dua kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah yang bersangkutan diberhentikan sementara selama tiga bulan. Dalam hal kepala daerah telah selesai menjalani pemberhentian sementara, tetap tidak melaksanakan Program Strategis

<sup>48</sup> R. Kranenburg and Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, 12th ed. (Jakarta: Pradnya Paramita, 1989). 16.

<sup>49</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, Implikasi Dan Peranannya Di Indonesia* (Malang: Bayu Media Publishing, 2007).

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme*

*Perekonomian* (Bandar Lampung: FH UNLA, 1996).

<sup>51</sup> Lihat Pasal 32 Ayat (1) *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Republik Indonesia, 2004).

<sup>52</sup> Sri Nur Hari Susanto, “Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi : Suatu Pendekatan Komparasi,” *Administrative Law & Governance Journal* 2, Nomor 1 (2019): 126–142.

Nasional, yang bersangkutan diberhentikan sebagai kepala daerah. Sanksi administratif dapat diterapkan baik melalui jalur pengadilan maupun jalur non pengadilan, yakni oleh pejabat administrasi<sup>53</sup>. Sanksi administratif teguran tertulis terhadap kepala daerah merupakan praktik penerapan sanksi administratif melalui jalur non pengadilan. Sedangkan, penerapan sanksi administratif pemberhentian sementara dan pemberhentian terhadap kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2014 belum jelas jenisnya apakah diberikan melalui jalur pengadilan atau jalur non pengadilan.

Untuk menjalankan ketentuan tata cara penjatuhan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 353 UU Nomor 23 Tahun 2014, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tata cara penjatuhan sanksi administratif terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional diatur dalam Pasal 38 PP Nomor 12 Tahun 2017. Penjatuhan sanksi administratif teguran tertulis dilakukan secara hirarkis oleh Mendagri untuk Gubernur dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Bupati/Walikota. Sanksi administratif teguran tertulis diberikan setelah mendapatkan hasil verifikasi secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran<sup>54</sup>. Penjatuhan sanksi pemberhentian sementara selama tiga bulan bagi kepala daerah apabila 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 kedua<sup>55</sup>. Sanksi pemberhentian sementara bagi kepala daerah dijatuhkan oleh Presiden kepada gubernur dan/atau wakil gubernur atas usulan Menteri serta oleh Menteri kepada Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota<sup>56</sup>. Usulan pemberhentian sementara ditindak lanjuti paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan diterima<sup>57</sup>. Penjatuhan sanksi pemberhentian sementara didasarkan atas hasil pemeriksaan secara teliti, objektif dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak ditaatinya sanksi teguran tertulis kedua<sup>58</sup>. Selama menjalani pemberhentian sementara, kepala daerah tidak mendapatkan hak protokoler, tetapi diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan isteri/suami<sup>59</sup>.

Sanksi pemberhentian sementara merupakan tahap lanjutan setelah kepala daerah mengabaikan dua kali sanksi teguran tertulis yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Penjatuhan sanksi pemberhentian sementara juga dilakukan secara hirarkis oleh Presiden kepada Gubernur atas usulan Mendagri serta Bupati/Wali Kota diberhentikan oleh Mendagri. Selanjutnya, penjatuhan pemberhentian (permanen) terhadap kepala daerah apabila tetap tidak menjalankan program strategis nasional setelah selesai menjalani pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan<sup>60</sup>. Sanksi pemberhentian dijatuhkan oleh Presiden kepada Gubernur dan/atau Wakil Gubernur atas usulan Menteri serta oleh Menteri kepada Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota<sup>61</sup>. Sama halnya

<sup>53</sup> Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan."

<sup>54</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (3) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>55</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (8) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>56</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (9) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>57</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (10) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan*

*Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>58</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (11) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>59</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (12) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>60</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (13) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>61</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (14) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan*

dengan proses pemberhentian sementara, usulan pemberhentian ditindaklanjuti paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak usulan diterima dan didasarkan atas hasil pemeriksaan secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya yang berkaitan dengan tidak ditaatinya sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan.

Penjatuhan sanksi pemberhentian adalah sanksi terakhir yang diberikan kepada kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Setelah tiga bulan selesai menjalani sanksi pemberhentian sementara, tetap tidak menjalankan Program Strategis Nasional, kepala daerah diberikan sanksi pemberhentian. Tidak ada perbedaan tata cara pemberhentian sementara dengan proses pemberhentian (permanen). Penjatuhan sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian terhadap gubernur dilakukan oleh Presiden atas usul Mendagri. Usul pemberhentian yang dilakukan Mendagri paling lambat 30 hari harus ditindaklanjuti Presiden sejak usulan diterima. Berbeda dengan Gubernur, penjatuhan sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian (permanen) terhadap Bupati/Wali kota dilakukan tanpa ada pihak yang mengusulkan.

Semua proses penjatuhan sanksi administratif berupa teguran tertulis, teguran tertulis kedua, pemberhentian sementara, dan pemberhentian dilakukan atas hasil pemeriksaan secara teliti, objektif, dan didukung dengan data, informasi, dan/atau dokumen lainnya. Pihak yang melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran administratif terhadap kepala daerah adalah Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Selanjutnya, APIP Kementerian melakukan pemeriksaan terhadap Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Menteri<sup>62</sup>. Perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan terhadap

Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati / Wakil Walikota dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari kerja.<sup>63</sup> Kewenangan APIP adalah melakukan klarifikasi dan validasi terhadap laporan atau pengaduan, mengumpulkan fakta, data, dan/atau keterangan yang diperlukan, memeriksa kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran administratif serta pihak terkait lainnya, meminta keterangan lebih lanjut dari pihak yang melaporkan atau mengadukan, dan memberikan rekomendasi terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan<sup>64</sup>.

Setelah APIP menyelesaikan proses pemeriksaan paling lama 45 hari kerja, proses administratif dan verifikasi penjatuhan sanksi administratif dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian untuk sanksi yang dijatuhkan oleh Presiden atau Mendagri dan perangkat Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk sanksi yang dijatuhkan oleh Gubernur<sup>65</sup>. Berdasarkan Pasal 38 PP Nomor 12 Tahun 2017, dapat dikenali karakteristik tata cara penjatuhan sanksi pemberhentian kepala daerah dilakukan melalui jalur non pengadilan. Penjatuhan sanksi pemberhentian merupakan sanksi terberat bagi kepala daerah, tetapi proses pemeriksaan sampai verifikasi penjatuhan sanksi administratif hanya dilakukan berdasarkan penilaian internal pemerintah. Pemberhentian terhadap kepala daerah melalui jalur non pengadilan atau tidak melibatkan kekuasaan yudisial berpotensi memuculkan dugaan Presiden akan berbuat sewenang-wenang. Karena bukan tidak mungkin alasan yang dipakai oleh Presiden nanti adalah alasan politik, bukan alasan hukum. Kalau yang dipakai adalah alasan politik, maka yang terjadi adalah resentralisasi dan ini akan merusak sendi-sendi bernegara<sup>66</sup>.

*Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>62</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (19) huruf a *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>63</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (19) huruf b dan c *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>64</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (20) PP 12 Tahun 2017.

<sup>65</sup> Lihat Pasal 38 Ayat (18) *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2017).

<sup>66</sup> "Siasat Resentralisasi Pemerintah Pusat," *Lentera Timur*, last modified 2014, accessed August 20, 2020. <http://archive.lenteratimur.com/2014/09/siasat-resentralisasi-pemerintah-pusat/>

Padahal, proses pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 telah mengalami perbaikan. Secara keseluruhan proses pemberhentian kepala daerah lebih menekankan kepada kepastian hukum daripada pertimbangan keputusan politik. Sistem baru pemberhentian kepala daerah dirancang lebih rumit dengan melibatkan lebih banyak pihak, untuk menegaskan fungsi *check and balances* antara berbagai elemen kekuasaan yang berkepentingan di daerah. Terobosan penting dan mencolok dalam sistem pemberhentian kepala daerah yang baru ini di antaranya adalah keterlibatan kekuasaan yudisial. Tak tanggung-tanggung, pembentuk undang-undang memberikan wewenang intervensi ini kepada Mahkamah Agung (MA) sebagai salah satu pemuncak kekuasaan kehakiman di Indonesia<sup>67</sup>.

Ada dua model pemberhentian yang melibatkan kekuasaan yudisial sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan berdasarkan putusan MA. Kepala daerah diberhentikan Presiden untuk gubernur serta Mendagri untuk Bupati/Wali Kota setelah terbukti melakukan perbuatan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap<sup>68</sup>. MA terlibat dalam memberi putusan atas pendapat DPRD yang menyatakan kepala daerah melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, melanggar larangan, dan melakukan perbuatan tercela<sup>69</sup>.

## KESIMPULAN

Dasar teoritis kewenangan Presiden dan Menteri Dalam Negeri dapat menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian kepala daerah adalah berdasarkan teori sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan

presidensial, presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator tertinggi. Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Artinya, kepala daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan melalui desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan harus mempertanggungjawabkannya kepada administrator tertinggi yaitu Presiden. Hal ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan kepala daerah. Tindak lanjut dari pembinaan dan pengawasan adalah penjatuhannya sanksi administratif terhadap kepala daerah yang tidak menjalankan Program Strategis Nasional.

Selain itu, berdasarkan teori negara kesejahteraan (*welfare state*), pelaksanaan Program Strategis Nasional berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Program strategis nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan nasional yang menjadi tanggung jawab Presiden, termasuk teknis pelaksanaannya di daerah.

Tata cara penjatuhannya sanksi administratif terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional diatur PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penjatuhannya sanksi administratif teguran tertulis dilakukan secara hierarkis oleh Mendagri untuk Gubernur/Wakil Gubernur serta oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota. Untuk penjatuhannya sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian (permanen) dilakukan oleh

<sup>67</sup> Arasy Pradana A Azis, "Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access To Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, Nomor 1 (2019): 1-43.

<sup>68</sup> Lihat Pasal 83 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

<sup>69</sup> Lihat Pasal 80 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

Presiden untuk Gubernur/Wakil Gubernur atas usul Mendagri, serta oleh Mendagri untuk pemberhentian Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Penjatuhan sanksi administratif kepada kepala daerah berupa teguran tertulis sampai pada tahap pemberhentian ini dilakukan melalui jalur non-pengadilan. Pemeriksaan dan verifikasi penjatuhan sanksi terhadap kepala daerah dilakukan oleh lembaga internal pemerintah.

## SARAN

Penjatuhan sanksi administratif berupa pemberhentian sementara dan pemberhentian (permanen) terhadap kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dilakukan dengan cara jalur non-pengadilan. Prosedur pemberhentian dengan jalur non-pengadilan berpotensi menimbulkan masalah ketidakpastian hukum. Selain itu akan menciptakan kesempatan bagi Presiden untuk bertindak otoriter atau menyalahgunakan wewenangnya, serta Presiden dapat bersikap terlalu politis terhadap kepala daerah yang tidak sejalan dengan kepentingan politiknya. Sebaiknya, pengaturan pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional juga dilakukan dengan melibatkan peran Mahkamah Agung. Mahkamah Agung bertugas memberi putusan atas penilaian Pemerintah Pusat yang menyatakan kepala daerah telah melaksanakan atau tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Selanjutnya, putusan Mahkamah Agung akan menjadi dasar Presiden dan Mendagri untuk menjatuhkan sanksi pemberhentian terhadap kepala daerah. Dengan demikian, keterlibatan Mahkamah Agung dalam penjatuhan sanksi pemberhentian kepala daerah, tentunya akan membuat mekanisme pemberhentian lebih menekankan kepastian hukum sesuai dengan cita negara hukum Indonesia.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung penulisan ini, khususnya kepada Dekan Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta, rekan-rekan Dosen FH UPN Veteran Jakarta, dan seluruh civitas akademika di lingkungan Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ali, H. Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: SinarGrafika, 2011.
- Alrasyid, Harun. "Kajian Sistem Pemerintahan Dan Ruang Lingkupnya." *Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan*. Bandung, 2002.
- Arasy Pradana A Azis. "Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access To Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, Nomor 1 (2019): 1–43.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Baradat, Leon P. *Political Ideologies: Their Origin and Impact*. New Jersey: Prentice Hall Inc, 1979.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan Dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, Implikasi Dan Peranannya Di Indonesia*. Malang: Bayu Media Publishing, 2007.
- Kranenburg, R., and Tk. B. Sabaroedin. *Ilmu Negara Umum*. 12th ed. Jakarta: Pradnya Paramita, 1989.
- Manan, Bagir. *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. Bandar Lampung: FH UNLA, 1996.
- Marulak Pardede. "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, Nomor 2 (2018): 127–148.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta Timur: Prenada Media Group, 2019.
- MPR. *No Title*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.
- Setiadi, Wicipto. "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, Nomor 4 (2009): 603–614.
- Soejito, Irwan. *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka

- Cipta, 1990.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Strong, C. F. *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah & Bentuk*. Bandung: Nusa Media, 2008.
- Sujadi, Suparjo. "Kajian Tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila)." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 4, Nomor 2 (2018): 1–24.
- Susanto, Sri Nur Hari. "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi : Suatu Pendekatan Komparasi." *Administrative Law & Governance Journal* 2, Nomor 1 (2019): 126–142.
- "DPR Cengar Tito Soal Presiden Bisa Pecat Gubernur di Omnibus Law," *Tempo*. Last modified 2020. Accessed July 20, 2020.  
<https://nasional.tempo.co/read/1298255/dpr-cecar-tito-soal-presiden-bisa-pecat-gubernur-di-omnibus-law/full&view=ok>
- "Tito Bantah Ada Pasal Presiden Bisa Pecat Gubernur di Omnibus Law," *Tempo*, Last modified 2020, accessed July 25, 2020.  
<https://nasional.tempo.co/read/1298345/tito-bantah-ada-pasal-presiden-bisa-pecat-gubernur-di-omnibus-law/full&view=ok>
- "Siasat Resentralisasi Pemerintah Pusat," *Lentera Timur*. Last modified 2014. Accessed August 20, 2020.  
<http://archive.lenteratimur.com/2014/09/siasat-resentralisasi-pemerintah-pusat/>
- "Pukul 10.00 WIB, Jokowi-JK Dilantik Jadi Presiden-Wakil Presiden," *Kompas*. Last modified 2014. Accessed August 17, 2020.  
<https://nasional.kompas.com/read/2014/10/20/06541351/Pukul.10.00.WIB.JokowiJK.Dilantik.Jadi.Presiden-Wakil.Presiden>
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia, 2002.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Republik Indonesia, 2
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025. Republik Indonesia, 2007.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Republik Indonesia, 2014.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Republik Indonesia, 2017.
- Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Republik Indonesia, 2016.
- Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Republik Indonesia, 2016