

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Konstitusi Indonesia telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI 1945). UUDNRI 1945 dikenal sebagai suatu naskah yang singkat dan supel karena hanya hal-hal dan aturan-aturan pokok saja yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan hal-hal yang diperlukan untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan pada undang-undang yang lebih rendah.<sup>1</sup>

UUDNRI 1945 merupakan sumber hukum tertinggi dan mempunyai sifat fundamental karena merupakan sumber yang legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan yang mana tingkatnya berada di bawah UUDNRI 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak dapat diberlakukan, apabila bertentangan dengan UUDNRI 1945 tersebut. UUDNRI 1945 yang dibentuk oleh pendiri Negara pemberlakuannya mengalami pasang surut sesuai dengan dinamika dan situasi politik pada saat itu.

UUDNRI 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama kali pada tahun 1999 sampai dengan perubahan yang keempat

---

<sup>1</sup>Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2013, h.117.

pada tahun 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia. Yang mana substansinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengatur dan pengendali terhadap penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan negara, sekaligus sebagai sarana rakyat dalam melaksanakan hak dan kewajibannya menuju cita-cita bangsa.<sup>2</sup>

UUDNRI 1945 menganut dua pola pembagian kekuasaan Negara, yaitu pembagian kekuasaan Negara secara horizontal dan secara vertikal.<sup>3</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap - tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui penafsiran kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang disingkat NKRI) tersebut tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut, selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan Pasal 18 Ayat (2) perubahan Kedua UUDNRI 1945, NKRI menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat, **Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945**, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2015, h.ix-x.

<sup>3</sup>Titik Triwulan Tutik, **Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUDNRI 1945**, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h.241.

<sup>4</sup>*Ibid*, h.243-244.

Pemerintahan Daerah di istilahkan untuk menyebutkan satuan pemerintahan di bawah pemerintahan pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Dalam konteks Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 yang dirubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bupati adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang searah juga membantu Gubernur dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan kata lain, Pemerintahan Daerah digunakan sebagai penyebutan satuan pemerintahan rendah di bawah pemerintahan pusat yang mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (urusan rumah tangga sendiri) dengan menggunakan organ-organ yang dibentuk dengan sendiri. Sehingga istilah Pemerintahan Daerah lebih tepat digunakan untuk menyebut kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh daerah otonom dalam melaksanakan wewenang pemerintahannya sendiri.

Pemerintahan di daerah lebih tepat dipergunakan untuk menyebutkan satuan-satuan atau organ-organ Pemerintahan Pusat yang ditempatkan di daerah dalam rangka penyelenggaraan sistem pemerintahan dalam arti luas. Menurut Cipto Handoyo, bahwa :

Pemerintahan di daerah sebenarnya bukan berada dalam lingkup pembicaraan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam pasal 18, 18 A, dan 18 B UUDNRI 1945 hasil amandemen.<sup>5</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dalam konteks pasal 18 UUDNRI 1945 sebelum amandemen, Bagir Manan mengatakan :

Pasal ini mengatur mengenai Pemerintahan Daerah bukan Pemerintahan di Daerah, karena Pemerintahan di Daerah pada hakikatnya merupakan unsur tata pelaksana penyelenggaraan Pemerintahan Pusat sebagai cerminan dari pelaksanaan asas dekonsentrasi. Dengan demikian semakin jelas kiranya bahwa, antara kedua peristiwa tersebut mengandung makna yang berbeda antara satu dengan yang lainnya.<sup>6</sup>

Pembentukan pemerintahan daerah bertujuan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Bung Hatta menjelaskan bahwa :

Wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan dari pemerintahan rakyat adalah dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya, rakyat memerintah dirinya sendiri. Kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah bukan kedaulatan yang keluar dari pokoknya, melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan rakyat yang lebih atas. Dengan demikian, kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat daerah ini tidak boleh bertentangan dengan garis-garis besar yang sudah ditetapkan didalam garis-garis haluan Negara.<sup>7</sup>

Negara kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi merupakan pengalihan atau pelimpahan kewenangan secara teritorial atau kewilayahan yang berarti pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di dalam Negara dan fungsional

---

<sup>5</sup>Suryo Sakti Hardiwijoyo, *Gubernur (Kedudukan Peran Dan Kewenangannya)* Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, h.40.

<sup>6</sup>*Ibid*, h.41.

<sup>7</sup>Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, Pusaka Setia, Bandung, 2015, h.73.

yang berarti pelimpahan kewenangan kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Desentralisasi mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Pelaksanaan desentralisasi dalam Negara kesatuan berarti telah memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat. Tetapi tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat Negara yang dapat mendorong lahirnya Negara.

Desentralisasi dapat menjadi instrument (alat) dalam mencapai tujuan Negara dan keseimbangan antara kebutuhan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, keutuhan kesatuan dan persatuan bangsa dapat tercipta. Dalam pelaksanaan desentralisasi, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang senantiasa mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang.<sup>8</sup>

Dari segi ekonomi banyak sekali keuntungan dari penerapan system desentralisasi ini dimana pemerintahan daerah akan mudah untuk mengelola sumber daya alam yang dimilikinya, dengan demikian apabila sumber daya alam yang dimiliki telah dikelola secara maksimal maka pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat akan meningkat.

---

<sup>8</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, h.76-77.

Berdasarkan hal tersebut, seperti yang diberitakan pada majalah tempo.com pada bulan Januari tahun 2003 (Penyuapan Terhadap Mantan Dirjen Bina Kedua Kemendagri Dalam Pengurusan Pinjaman Dana PEN Kabupaten MUNA), tetapi penerapan system ini membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi pejabat daerah (pejabat yang tidak benar) untuk melakukan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Seperti halnya Bupati Muna dan Rekannya, yang resmi menjadi tersangka korupsi Pinjaman Dana Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) senilai Rp. 401,5 miliar, Bupati Muna Rusman Emba resmi jadi tersangka kasus korupsi menyuap mantan Dirjen Bina Keuangan diwilayah Kemendagri dalam Pinjaman Dana PEN 2021 - 2022 sebesar Rp. 401,5 miliar oleh Jaksa. Kasus korupsi yang menyangkut Bupati ini.<sup>9</sup>

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah, disebutkan pada Pasal 83 yang intinya pemberhentian tanpa melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun sesuai dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Pasal 5 angka 1 huruf a tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dimana Pasal 83 ini menjelaskan tentang pemberhentian Bupati/Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi, tindak

---

<sup>9</sup>"Kasus Suap Dana PEN", melalui <https://metro.tempo.co/read/1860801/bekas-bupati-muna-rusman-emba-divonis-3-tahun-penjara-kasus-suap-dana-pen>. diakses pada Pukul 10:00 WIB tanggal 10 Mei 2024.

pidana terorisme, makar yang akibatnya tindak pidana terhadap keamanan negara, dan atau perbuatan yang lain yang dapat memecah belah NKRI. Kepala Daerah yang menjadi terdakwa diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di Pengadilan Negeri. Pemberhentian sementara dilakukan oleh Presiden yang diwakili oleh Gubernur untuk Bupati dan/atau Wakil Bupati.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat lebih lanjut mengenai proses pemberhentian Bupati yang telah melakukan tindak pidana yang diancam lebih dari 5 tahun, dengan judul: "**Mekanisme *Dismissal* Bupati Akibat Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Menurut Undang – Undang Pemerintahan Daerah**".

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum pemberhentian Bupati dalam sistem Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana mekanisme hukum pemberhentian Bupati yang telah melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimana akibat hukum pemberhentian Bupati menurut sistem pemerintahan daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulisan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum pemberhentian Bupati dalam sistem Pemerintahan daerah.
2. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian Bupati yang telah melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah.
3. Untuk mengetahui akibat hukum pemberhentian Bupati menurut sistem Pemerintahan Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian dalam penulisan ini antara lain :

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran guna perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya dibidang Hukum Tata Negara mengenai Pemberhentian Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi perkembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara mengenai pemberhentian Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah dan sebagai bentuk sumbangan pemikiran kepada akademisi, praktisi Advokat, Hakim, Masyarakat secara umum serta pihak yang berkepentingan lainnya.

#### **E. Definisi Operasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep

khusus yang akan diteliti, Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori,<sup>10</sup> Adapun definisi operasional dalam penulisan skripsi ini yaitu:

1. Pemberhentian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses, cara, perbuatan, memberhentikan.<sup>11</sup>
2. Dismissal yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bahasa Inggris yang artinya Pemberhentian.
3. Bupati adalah Kepala Daerah Kabupaten; Kepala Daerah Tingkat II.<sup>12</sup>
4. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>13</sup>
5. Akibat adalah sesuatu yang merupakan akhir atau hasil suatu peristiwa pembuatan, keputusan, persyaratan atau keadaan yang mendahuluinya.<sup>14</sup>
6. Tindak Pidana adalah perbuatan pidana atau perbuatan kejahatan.<sup>15</sup>
7. Korupsi adalah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h.5.

<sup>11</sup> "Pengertian Pemberhentian", "Kamus Besar Bahasa Indonesia" melalui <http://kbbi.web.id>, diakses pada tanggal 11 Mei 2024.

<sup>12</sup> "Pengertian Bupati", "Kamus Besar Bahasa Indonesia" melalui <http://kbbi.web.id>, diakses pada tanggal 11 Mei 2024.

<sup>13</sup> "Pemerintahan Daerah", "Wikipedia" melalui <https://id.wikipedia.org> diakses pada tanggal 12 Mei 2024.

<sup>14</sup> "Akibat", <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akibat>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2024.

<sup>15</sup> "Tindak Pidana", <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tindak%20pidana>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2024

8. Undang-undang adalah ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah dan disahkan oleh parlemen serta ditandatangani oleh kepala negara yang mempunyai kekuatan mengikat.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015**

##### **1. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat pembukaan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah pemerintah Negara Indonesia yaitu pemerintah nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>16</sup>

Selanjutnya pasal 1 undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

---

<sup>16</sup>Citra Umbara, **Pemerintahan Daerah**, Citra Umbara, Bandung, 2015, h.235.

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan 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 ditangan pemerintah pusat. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional

tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.<sup>17</sup>

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dibantu oleh perangkat daerah. urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung

---

<sup>17</sup> *Ibid*, h.236.

jawab akhir pemerintahan ada ditangan presiden. 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. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan.<sup>18</sup>

Sebagian urusan pemerintah yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap

---

<sup>18</sup>*Ibid*, h.237.

penyelenggaraan pemerintahan daerah. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan.<sup>19</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Dengan demikian maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, Dewan

---

<sup>19</sup>*Ibid*, h.238.

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.<sup>20</sup>

Urusan Pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan

---

<sup>20</sup>*Ibid*, h.238-239.

pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam undang-undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.<sup>21</sup>

## 2. Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015

Undang-undang nomor 9 tahun 2015 merupakan perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Salah satu fokus utama dari UU ini adalah mengenai mekanisme pemberhentian bupati dan wakil bupati dimana mekanisme pemberhentian Bupati dalam undang undang nomor 9 tahun 2015 ini mempunyai unsur-

---

<sup>21</sup> *Ibid*, h.239-240.

unsurnya tersendiri yaitu, dasar pemberhentian bupati dapat dilakukan karena berbagai alasan, termasuk, berakhirnya masa jabatannya karena ditetapkan sebagai tersangka dalam suatu tindak pidana tertentu dan melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Prosedur pemberhentian Bupati diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada Menteri dalam negeri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat dimana Menteri dalam negeri wajib memberikan keputusan mengenai pemberhentian bupati terkait dalam waktu 30 hari setelah menerima usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengumuman pemberhentian Bupati terkait diumumkan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dihadiri oleh anggota dewan dan pihak terkait lainnya.<sup>22</sup>

Implikasi Hukum pada Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 juga memberikan kejelasan dan kepastian hukum dalam proses pemberhentian Bupati, hal ini bertujuan agar meningkatkan Akuntabilitas Bupati, memastikan bahwa proses Pemberhentian Bupati dilakukan secara transparan dan sesuai prosedur serta mengurangi potensi penyalahgunaan wewenang dalam melaksanakan Pemberhentian Bupati.<sup>23</sup>

Sehingga Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 memperkuat kerangka hukum mengenai pemberhentian bupati dengan menetapkan prosedur yang jelas dan transparan. Dengan adanya regulasi ini, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan lebih baik, dengan kepala daerah yang bertanggung jawab dan akuntabel terhadap masyarakat.

---

<sup>22</sup>*Ibid*, h.487.

<sup>23</sup>Jajim Hamidi dan Mustafa Luthfi, **Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia**, PT.Alumni, Bandung, 2010, h.75.

## **B. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah**

Aktualisasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menyentuh perdebatan tentang bangunan bentuk negara dan bentuk pemerintahan, sepanjang sejarah perjalanan kekuasaan di republik ini. *The Founding Fathers* Republik ini merumuskan atas nama rakyat dan bangsa Indonesia. Dalam suatu negara kesatuan, pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah sesuatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol pemerintah pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat subordinat terhadap pemerintah pusat.

Format negara kesatuan inilah yang mempengaruhi karakter hubungan pusat dan daerah di Republik Indonesia selama ini. Hubungan yang terjalin selalu dibangun dengan pengandaian bahwa daerah adalah kaki tangan pemerintah pusat.

Daerah selalu dituntut membangun hubungan yang harmonis dengan pusat. Hal mana jika bertindak di luar pengendalian pusat, maka terancam dicap sebagai separatis sehingga dianggap berbahaya dan dapat mengancam keutuhan negara dan bangsa. Bukankah hal tersebut menjadi arena untuk penjajahan oleh bangsa sendiri singkatnya, negara yang mengedepankan keadilan dan moralitas berubah menjadi negara penindas terhadap negaranya sendiri.<sup>24</sup>

Berdasarkan sejarah pembentukan UUDNRI 1945, terutama yang berkaitan dengan pasal mengenai pemerintahan daerah (Pasal 18 UUDNRI 1945), dapat dikatakan bahwa Moh. Yamin adalah orang yang pertama membahas masalah pemerintahan daerah ini, yaitu dalam sidang

---

<sup>24</sup>Agussalim Andi Gandjong, *Op.Cit*, h.1-2.

BPUPKI 29 Mei 1945. Pendapat ini di antaranya dituangkan dalam kata-kata berikut:

Negeri, desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan Pemerintahan urusan dalam, Pangreh Praja.<sup>25</sup>

Senada dengan Moh. Yamin, Soepomo selaku ketua panitia kecil perancang Undang-Undang Dasar dalam sidang BPUPKI tanggal 15 juli 1945 juga menyampaikan keterangannya sebagai berikut:

Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, *universe*, oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onder staat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuk daerahnya itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, akan ditetapkan dalam undang-undang.<sup>26</sup>

Berdasarkan pendapat dua tokoh perancang UUDNRI 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan pasal 18 UUDNRI 1945 adalah:

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi;
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUDNRI 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang, dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
3. Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul di daerah-daerah yang bersifat istimewa.

---

<sup>25</sup>Utang Rosidin, *Op.Cit*, h.11.

<sup>26</sup>*Ibid*, h.12.

Setelah negara Indonesia dinyatakan sebagai negara yang merdeka pada 17 Agustus 1945, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak kunjung dilaksanakan dengan alasan sebagai sebuah negara baru, pemerintahan pusat dituntut untuk mengutamakan konsolidasi kekuasaan secara terpusat sehingga keperluan untuk menjamin keragaman antar daerah dikesampingkan. Kebutuhan ke arah sentralisasi tentu bertolak belakang dengan tuntutan ke arah desentralisasi.<sup>27</sup>

Perkembangannya, baik pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru, tergambar tantangan yang dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang sangat luas sehingga penyelenggaraan pemerintahan lebih cenderung ke arah sentralistik. Setelah memasuki masa Reformasi, pada tahun 1998 yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari pemerintahan Orde Baru, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi kembali muncul dengan penuh janji dan optimisme,<sup>28</sup>

Arus reformasi mulai bergulir sekitar tahun 1998, muncul keinginan rakyat, terutama para akademisi dan tokoh-tokoh negara yang menghendaki perubahan konstitusi dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI tahun 1945). UUDNRI tahun 1945 yang pada awalnya (masa pemerintahan Orde Baru) dianggap sebagai konstitusi yang *rigid*, mulai bergeser sebagai konstitusi yang *flexible* sehingga pada saat sidang umum MPR 1999 yang merupakan awal sidang MPR hasil Pemilu 1999 yang diklaim sebagai Pemilu yang paling demokratis dalam ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dipimpin oleh Amien Rais, sebagai lembaga yang berhak mengubah UUDNRI Tahun 1945, mulai mengamandemen pasal-pasal yang tidak sesuai lagi dengan

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid*, h.13.

kehidupan demokratisasi ketatanegaraan Republik Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat periode tersebut (1999-2004) berhasil mengadakan perubahan (amandemen) UUDNRI Tahun 1945 sebanyak empat kali perubahan, yaitu Perubahan 1 (19 Oktober 1999), Perubahan II (18 Agustus 2000), Perubahan III (10 November 2001), dan perubahan IV (10 Agustus 2002).

Ketentuan yang langsung mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konstitusi Negara Republik Indonesia tercantum dalam Pasal 18 UUDNRI 1945. Pasal 18 ini termasuk pasal yang diamandemen, yang terjadi saat perubahan (amandemen) II UUDNRI 1945. Sebelum amandemen UUDNRI 1945, pasal ini hanya memuat satu ayat dengan judul bab pemerintahan daerah yang menyebutkan, Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.<sup>29</sup>

Dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Sementara pasal 18 hasil perubahan II UUDNRI 1945 terdiri atas 3 (tiga) Pasal, yaitu pasal 18 (ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7), Pasal 18A (ayat 1, 2) dan Pasal 18B (ayat 1, 2) dengan judul bab pemerintahan daerah.

Pasal 18 UUDNRI 1945 (sebelum amandemen) yang merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah, menghendaki pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk

---

<sup>29</sup>*Ibid*, h.16-20.

dan susunanya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Setelah terjadinya amandemen terhadap Pasal 18 UUDNRI 1945 ini, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih bertambah dibandingkan dengan sebelumnya. Bagir Manan menjelaskan bahwa Pasal 18 hasil amandemen II UUDNRI 1945 mengandung prinsip dan ketentuan berikut:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat 2). Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 sebelum amandemen tidak menegaskan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Hanya, dalam penjelasan disebutkan bahwa daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi. Sebagai implementasinya, diadakan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah (pemerintahan wilayah) dan fungsi-fungsi dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah (kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah). praktik semacam inilah yang menimbulkan dualisme kepemimpinan, yang cenderung pada sentralistik.

2. Prinsip dalam Pasal 18 amandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis karena pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, Walikota hanya sebagai penyelenggara otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
3. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat 5). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan UUDNRI 1945. Hal ini tampak dari pidato Ratulangi, yaitu supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah daripada Indonesia. Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950 pasal 131 ayat (2). Secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, hal ini tidak dimuat dalam UUDNRI 1945 sehingga sistem pemerintahan yang muncul adalah sistem pemerintahan yang sentralistik. Pada akhirnya, ketika UUDNRI 1945 Pasal 18

diamandemen, prinsip otonomi seluas-luasnya ditegakkan, yaitu pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sedangkan campur tangan pemerintah pusat hanya bertalian dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*).

4. Prinsip kekhususan dan keberagaman daerah (pasal 18 A, ayat 1). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.
5. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18B, ayat 2). Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, gampong, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Pasal 183 amandemen ini mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai

subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern. Selain itu, hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan dijunjung tinggi.

6. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (pasal 18B ayat 1). Bersifat istimewa adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat Daerah istimewa, seperti daerah istimewa Yogyakarta (DIY) dan daerah khusus, seperti daerah khusus ibukota (DKI) Jakarta. Dalam pasal 18B, perkataan khusus memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian Jaya). Untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam sehingga tidak berbeda dengan status Aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah dapat menuntut kekhususan, berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang.
7. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (pasal 18 ayat 3) Dengan prinsip ini, tidak ada lagi pengangkatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga, dengan pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, yang menurut undang-undang

mengharuskan pemilihan secara langsung oleh rakyat (bukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lagi).

8. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18A ayat 2). Pengaturan hubungan antara Pusat dan Daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut, pengaturan semua hal yang ada pada Pemerintahan Daerah (termasuk masalah kekayaan) akan dibagi sesuai kebutuhan daerah.<sup>30</sup>

Sebagai pelaksanaan pasal 18 UUDNRI 1945 di bidang ketatanegaraan, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang pemerintahan daerah.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Di samping asas desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi dengan substansi penugasan dari pemerintah pusat. Makna kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan sifatnya untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di daerah.<sup>31</sup>

Desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi, karena pemakaian kata de dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya, jadi desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>30</sup> *Perpustakaan uns.ac.id digilibuns.ac.id* diakses pada pukul 09:00 Wib tanggal 15 Mei 2024.

<sup>31</sup> Agussalim Andi Gandjong, *Op.Cit*, h.3.

itu sendiri, dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Selama Orde baru, yang dimaksud pemerintahan daerah adalah daerah provinsi dan daerah kabupaten, yang untuk mencegah pemberian otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana dilakukan negara liberal, maka Gubernur dirangkap oleh pejabat pemerintah pusat sehingga dikenal Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, sedangkan untuk Bupati, sesuai dengan kebutuhan dapat berbentuk Bupati Kepala Daerah Tingkat II atau Walikota.

Desentralisasi pemerintahan ini dimaksudkan untuk adanya pendemokrasian di daerah, oleh karena itu di daerah-daerah diadakan pula dewan perwakilan rakyat (DPR), baik di provinsi maupun di kabupaten. Jadi bila ada laporan pertanggungjawaban Gubernur dan Bupati kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing sebenarnya adalah perwujudan demokrasi di daerah.

Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak daerah, retribusi dan lain-lain pemberian.<sup>32</sup>

Berikut ini berbagai kebaikan diadakannya desentralisasi pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>32</sup>Inu Kencana Syafie, *Op.Cit*, h.57.

1. Meringankan beban, karena aparat pemerintah pusat tidak perlu lagi jauh- jauh ke daerah di mana daerah sudah difungsikan dengan baik.
2. Generalistis berkembang, karena seluruh lapisan masyarakat dengan segala macam kemampuannya dikembangkan.
3. Gairah kerja timbul, karena setian person (individu) terpakai dan diakui keberadaannya.
4. Siap pakai, karena tenaga-tenaga yang akan dipakai sudah berada di daerahnya masing-masing. Jadi dalam sistem kepegawaian tidak diperlukan lagi pemindahan status kepegawaian.
5. Efisiensi, karena dalam penghematan waktu pemerintah tidak terlalu lama dalam mengisi formasi yang kosong.
6. Manfaat yang diperoleh besar, karena batin masyarakat terpenuhi melalui pendemokrasian di daerah ini.
7. Resiko tinggi, karena masalah-masalah yang timbul di daerah bukan hanya dipikirkan dan dipecahkan oleh aparat pusat, tetapi juga dipikirkan penanggulangannya oleh masyarakat daerah.
8. Tepat untuk penduduk yang beraneka ragam, karena pemerintah tidak perlu lagi memaksakan uniformitas (disamping itu, kebhinnekaan adalah kedigjayaan).
9. Menghilangkan kerja yang menumpuk, karena pekerjaan dapat dibagi-bagi antara pusat dan daerah, dan antara daerah dengan daerah lain.

10. Unsur individu menonjol pengaruhnya, karena setiap person (individu) yang memiliki keahlian di daerahnya, akan segera terlihat.
11. Masyarakat berpartisipasi pada daerahnya, karena setiap karya yang dihasilkan oleh setiap karyawan, dilihatnya sendiri dimanfaatkan untuk tanah kelahirannya.
12. Keinginan bersaing dengan daerah lain, karena masyarakat termotivasi untuk mengejar ketinggalan dibandingkan daerah lain yang lebih maju, dan keinginan ini keluar dari kesadarannya sendiri.
13. Kepengurusan yang berbelit-belit terhindarkan, karena setiap urusan dapat diselesaikan di daerah masing-masing (hasil dari pendelegasian wewenang kepengurusan secara menyeluruh).
14. Timbul jiwa korsa kedaerahan, karena setiap daerah yang berhasil dalam pembangunan, akan memperdalam kecintaannya kepada grupnya (daerahnya).
15. Kesewenangannya berkurang, karena pemerintah pusat telah memberikan otonomi kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, maka ketergantungan daerah kepada pusat berkurang sebaliknya kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah.
16. Mengurangi pengawasan oleh pusat, karena telah memberikan otonomi kepada pemerintah daerah atau negara bagian, maka pengawasan tidak lagi terlalu ketat dari pemerintah pusat.

17. Meningkatkan kemampuan dan pengetahuan aparat pemerintah daerah, karena diberikan kesempatan untuk berkembang dan berkarya.
18. Memperbanyak jumlah parlemen-parlemen daerah, karena desentralisasi merupakan pendemokrasian di daerah.
19. Mengurangi kemungkinan tantangan dari elite lokal terhadap pemerintah pusat, karena kebutuhan mereka untuk ikut berpartisipasi selama ini terpenuhi.
20. Menciptakan administrasi yang relatif lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif, karena dalam rangka kerjasama untuk mencapai tujuan tersebut, muncul kreasi, keinginan untuk maju, berkembang, serta luwes dalam menyelesaikan permasalahan kedaerahan.<sup>33</sup>

Berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 jo undang-undang nomor 2 tahun 2014 jo undang-undang nomor 9 tahun 2015, pemerintahan daerah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>34</sup>

### **C. Tinjauan Umum Pemberhentian Bupati**

Pemahaman terhadap kedudukan Kepala Daerah berkaitan sekali dengan pemahaman terhadap pengertian daerah. Kata daerah dalam

---

<sup>33</sup>*Ibid*, h.57-59.

<sup>34</sup>Utang Rosidin, *Op.Cit*, h.14.

literatur-literatur tata negara dan pemerintahan biasanya mempunyai pengertian tersendiri yang sering dipahami dengan melawankannya pada pengertian negara bagian. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang terdapat pada negara kesatuan, sedang negara bagian merupakan padanannya pada negara federasi. Sehubungan dengan hal tersebut, uraian tentang kedudukan Kepala Daerah perlu didahului dengan uraian tentang negara kesatuan dan proses pembentukan daerah pada negara kesatuan tersebut (lazim disebut desentralisasi). Di samping itu, pada negara kesatuan juga terdapat apa yang di Indonesia lazim dikenal sebagai wilayah administratif.

Dalam perkembangan sejarah perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia kadang kala kepala wilayah administratif ini juga dirangkap oleh Kepala Daerah. Karena itu ada kalanya Kepala Daerah punya kedudukan rangkap, yaitu sebagai Kepala Daerah sekaligus kepala wilayah. Untuk meletakkan perspektif yang tepat tentang substansi dan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah yang menjadi tema tulisan ini, haruslah diuraikan tentang wilayah administratif tersebut beserta proses pembentukannya (yang lazim disebut desentralisasi). Dengan demikian, uraian di bawah ini selain fokus pada kedudukan Kepala Daerah juga mencakup tentang negara kesatuan, desentralisasi dan dekonsentrasi.

Daerah dibentuk melalui suatu proses yang disebut desentralisasi dalam sebuah negara kesatuan. Tetapi apakah yang dimaksud dengan desentralisasi tersebut, Apakah desentralisasi hanya ada dalam negara kesatuan, Kalau iya kenapa, Lalu apakah yang dimaksud dengan negara

kesatuan tersebut, dalam kajian ilmu negara maupun hukum tata negara dibedakan pengertian bentuk negara dengan bentuk pemerintahan. Bentuk negara terkait dengan susunan luar dari negara sedang bentuk pemerintahan terkait dengan susunan dalam. Secara tradisional bentuk negara dibedakan menjadi negara federasi, konfederasi, dan negara kesatuan. Menurut C.F. Strong, semua negara apa pun bentuknya berasal dari proses integrasi (penggabungan).

Proses khusus integrasi dapat terjadi karena perang, di mana pemenang perang mencaplok suatu wilayah (misal pada kasus Inggris & Prancis) atau perang yang membebaskan secara serempak sejumlah unit yang letaknya berdekatan yang mengadakan penggabungan demi mengantisipasi bahaya yang masih mungkin terjadi (misal Serbia, Slovenia), atau sejumlah unit yang terisolasi akhirnya menyadari kebutuhan akan persatuan untuk mengantisipasi bahaya yang sampai saat tersebut belum terpikirkan keberadaannya (seperti keberadaan Australia). Penggabungan-penggabungan ini dilakukan dengan derajat yang berbeda-beda.

Ada yang bersifat sangat longgar di mana unit-unit yang bergabung membentuk perjanjian yang lebih bersifat perjanjian antarnegara. Namun negara-negara yang mengadakannya dipandang dari luar membentuk suatu persatuan. Penggabungan seperti ini disebut konfederasi, Menurut L. Oppenheim:

Konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan

menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri, yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara itu.<sup>35</sup>

Apabila ikatan antara negara-negara yang bergabung itu lebih kuat dari konfederasi, maka negara yang terbentuk disebut federasi. Pada federasi, seperti dikemukakan Ismail Suny, kedaulatannya terbagi antara negara federal dengan negara-negara bagian. F. Isyura menyatakan bahwa dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif pusat atau federal dan badan legislatif negara-negara bagian.

Ikatan yang paling kuat dari negara-negara yang bergabung tersebut membentuk negara yang disebut negara kesatuan, negara kesatuan merupakan puncak dari penggabungan negara-negara tersebut. C.F. Strong menyatakan:

hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan, apakah badan tambahan itu berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian.

Dengan demikian, menurut banyak penulis, pengertian negara dalam maknanya yang utuh merujuk pada negara kesatuan. Pada negara kesatuan hanya ada satu kedaulatan, tidak terbagi. Identitas negara

---

<sup>35</sup>Dian Bakti Setiawan, **PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH : Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia**, Pt.Rajagrafindo Persada, Depok, 2017, h.74-76.

kesatuan ialah satu negara, satu kedaulatan, satu wilayah/daerah, satu bangsa, satu sistem konstitusi, satu sistem hukum, dan satu sistem pemerintahan. Namun demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada sebuah negara kesatuan terbuka beberapa kemungkinan. Dilihat dari segi ada atau tidaknya pemencaran kekuasaan dan sifat dari kekuasaan yang dipencarkan itu dikenal beberapa variasi negara kesatuan.

Apabila tidak ada pemencaran kekuasaan yang bersifat politik/ketatanegaraan maka disebut negara kesatuan yang menganut asas sentralisasi. Sebaliknya, maka disebut negara kesatuan dengan asas desentralisasi. Lain dari itu apabila batu ujinya adalah pemencaran kekuasaan yang bersifat administratif/ pemerintahan, maka dikenal pula dua variasi. Pertama, negara kesatuan dengan asas konsentrasi, yaitu negara kesatuan yang kekuasaan pemerintahannya diselenggarakan langsung dari pusat, Dimana tidak dikenal pemencaran kekuasaan pemerintahan/administratif.

Kedua, negara kesatuan dengan asas dekonsentrasi. Di sini kekuasaan administrasi dipencarkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Pemencaran ini biasanya disertai dengan pembagian wilayah-wilayah negara tempat kedudukan dari aparatur pemerintahan pusat dalam rangka dekonsentrasi tersebut.

Dengan asas dekonsentrasi ini antara pemerintah pusat dengan aparaturnya di berbagai wilayah itu terbentuk hubungan administrasi yaitu

hubungan atasan dan bawahan. Sehubungan dengan desentralisasi dan dekonsentrasi ini Logemann menulis:

Orang berbicara tentang desentralisasi sebagai ketentuan jikalau pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri; dekonsentrasi dengan demikian disebut sebagai pelimpahan yang sama dari pejabat-pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabat yang lebih rendah dari suatu persekutuan yang sama.

Uraian yang lebih rinci tentang persoalan ini diberikan oleh Harold F.

Alderfer:

Ada dua asas umum yang berdasarkan pusat membagi kekuasaan kepada bagian-bagiannya. Dalam dekonsentratif atau stasiun-stasiun lapangan, secara tunggal atau dalam suatu jenjang, secara terpisah-pisah atau penggabungan, dengan perintah-perintah mengenai apa yang mereka lakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Tiada urusan-urusan penting tentang kebijakan diputuskan secara setempat. Tiada keputusan-keputusan asasi diambil. Instansi pusat menahan semua kekuasaan pokok pada dirinya sendiri. Pejabat setempat secara ketat tunduk, mereka melaksanakan perintah-perintah. Dalam desentralisasi satuan setempat dibentuk dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu milik sendiri dan bidang-bidang tindakan tertentu milik sendiri dan bidang-bidang tindakan tertentu yang mereka boleh melaksanakan pertimbangan sendiri, prakarsa dan administrasi mereka. Dalam kenyataan praktik kebanyakan sistem menggabungkan unsur-unsur dari keduanya dalam suatu derajat tertentu.

Bila asas konsentrasi dan dekonsentrasi dikaitkan dengan asas sentralisasi dan desentralisasi dapat dinyatakan bahwa konsentrasi dan dekonsentrasi merupakan subsistem dari sentralisasi. Sebab pada konsentrasi maupun dekonsentrasi tidak terjadi pemencaran kekuasaan yang bersifat ketatanegaraan/ politik.

Atas dasar desentralisasi dan dekonsentrasi, dengan demikian, akan terbentuk satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dari pemerintah pusat, yang masing-masingnya dipimpin oleh kepala pemerintahan. Desentralisasi akan melahirkan daerah otonom. Daerah otonom dipimpin oleh Kepala Daerah otonom. Sedang dekonsentrasi akan melahirkan wilayah administratif. Wilayah administratif dipimpin oleh kepala wilayah administratif. Dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia kedudukan Kepala Daerah otonom pernah dirangkap oleh Kepala Wilayah Administratif (misal dalam UU No.5 Tahun 1974), gejala ini disebut juga *uni personal*.

Dengan demikian, kedudukan Kepala Daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi. Karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hierarkis. Hubungan mana berpengaruh pula pada kedudukan Kepala Daerah.<sup>36</sup>

Penelaahan terhadap pertanggungjawaban kepala daerah harus ditinjau dari dua segi. Pertama, dari segi kedudukan kepala daerah. Kedua, dari segi sistem pemerintahan daerah. Segi kedudukan kepala daerah seperti diuraikan di atas mencakup segi kepala wilayah administratif sebagai hasil dari proses dekonsentrasi dan segi kepala daerah otonom sebagai hasil dari proses desentralisasi.

---

<sup>36</sup>*Ibid*, h.77-80.

Kedua segi ini mungkin menyatu dalam satu tangan, mungkin terpisah satu sama lain dan mungkin pula dalam praktik organisasi pemerintahan suatu negara salah satunya tidak diberlakukan. Secara teoritis menelaah pertanggungjawaban kepala daerah harus diletakkan dalam masing-masing segi ini.

Pada uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa Kepala Daerah otonom memimpin daerah otonom, daerah mana terbentuk sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam negara yang berbentuk kesatuan. Hubungan desentralisasi dengan otonomi, daerah otonom dan pemerintah daerah, diuraikan dengan ringkas oleh *The Liang Gie* dengan menyatakan:

desentralisasi dalam bidang pemerintahan ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Satuan organisasi pemerintahan tersebut berikut lingkungan wilayahnya disebut daerah otonom. Wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan setempat yang diterima oleh satuan organisasi pemerintahan itu dinamakan otonomi. Aparatur daerah otonom yang memegang otonomi disebut pemerintah daerah. Sedangkan segenap penyelenggaraan wewenang untuk kepentingan setempat tersebut berikut kewajiban, tugas, dan tanggung jawabnya tercakup dalam istilah pemerintahan daerah.

Ada dua alasan pokok untuk adanya otonomi. Alasan pertama adalah efektivitas penyelenggaraan pemerintah. Dengan otonomi beban dan tanggung jawab pemerintah pusat dibagi kepada daerah sehingga daerah ikut berinisiatif dalam memenuhi kebutuhannya. A.B. Leevis dalam *local self government. A key to national economic advancement and political stability* menyatakan:

Kebutuhan-kebutuhan manusia tak terbatas dan tidak dapat dipuaskan. Tidaklah mungkin membuat rakyat tetap puas dengan memberinya makanan, karena yang mereka butuhkan lebih daripada makan. Haluan satu-satunya yang aman ialah menyerahkan ke dalam tangan mereka sendiri sarana untuk bekerja dan membiayai apa yang mereka inginkan.

Atas dasar ini pemerintah daerah memiliki apa yang disebut urusan rumah tangga. Daerah di sini diberi kebebasan dan kemandirian dalam membuat aturannya dan dalam melaksanakan aturan tersebut. Menurut Logemann yang dimaksud urusan rumah tangga (*houshouding*) adalah *De vrije taak, uit eigen vrij initiative ter hand genomen* (melakukan tugas bebas berdasar prakarsa sendiri yang bebas).

Alasan kedua dari kebutuhan akan otonomi daerah adalah sehubungan dengan proses demokrasi. Seperti dikatakan Kelsen:

*decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization* (desentralisasi memungkinkan pendekatan yang lebih rapat pada gagasan demokrasi dibanding sentralisasi).

Dengan dua alasan di atas maka pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk mengelola urusan rumah tangga, sekaligus rakyat punya hak dan kebebasan untuk mengawasi bagaimana urusan rumah tangga dikelola. Pengawasan tersebut dilakukan secara formal melalui wakil-wakil mereka. Karena itu dalam rangka desentralisasi (otonom) di daerah, selain terdapat kepala daerah juga dibentuk dewan perwakilan rakyat daerah. Dilihat dari segi kedudukan kepala daerah, dalam konteks ini kepala daerah sebagai eksekutif utama di daerah bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dimana Asas demokrasi menghendaki demikian.

Selanjutnya, secara teoritis dengan desentralisasi Kepala Daerah tidak serta merta menjadi bawahan dari pemerintahan pusat secara administratif. Sebab, seperti dikemukakan Philipus M. Hadjon et. al. orang hanya berbicara tentang desentralisasi manakala wewenang itu dilaksanakan oleh para pejabat yang dalam pelaksanaan wewenang itu, secara hierarkis tidak berada di bawah kekuasaan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pada hakikatnya sepanjang pelaksanaan urusan pemerintahan itu merupakan urusan rumah tangga daerah, Kepala Daerah tidak serta merta bertanggung jawab pada kekuasaan yang lebih tinggi.

Dengan dasar demokrasi yang diterapkan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Kepala Daerah pertama-tama bertanggung jawab kepada rakyat di daerah melalui perantaraan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilengkapi fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Di atas dipakai frasa tidak serta merta (pada kalimat Kepala Daerah tidak serta merta bertanggung jawab pada kekuasaan yang lebih tinggi), karena ketiadaan pertanggungjawaban itu bukanlah bersifat mutlak. Bila dikaji dari konsep negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi akan ditemukan kemungkinan kesimpulan lain.

Dalam sebuah negara kesatuan seperti diuraikan di atas, kedaulatan berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun dengan alasan demokrasi pemerintahan daerah dibentuk, namun pemerintahan daerah tersebut pada hakikatnya bukanlah pemegang kedaulatan di daerah. Seperti

diungkapkan oleh Strong bahwa kekuasaan kepala daerah bukan berarti tidak ada badan pembuat undang-undang tambahan. Tetapi badan-badan tersebut dapat dihapuskan menurut kebijakan otoritas pusat. Karena itu, dilihat dari sudut mana pun badan tambahan itu tidak bisa disebut badan berdaulat tambahan. Pada akhirnya hal ini berarti tidak mungkin muncul konflik antara otoritas pusat dengan otoritas daerah yang tidak dapat diselesaikan otoritas pusat karena otoritas pusat punya kekuasaan hukum untuk itu, dikaitkan dengan ini dapat pula dikutip pendapat Hatta:

Memang rakyat di daerah juga mempunyai kedaulatan, artinya berhak memutuskan tentang segala hal yang mengenai lingkungan daerahnya sendiri, berhak mengatur rumah tangganya menurut putusan mufakat mereka sendiri. Tetapi bukan kedaulatan yang ke luar dari pokoknya sendiri, melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan yang lebih atas.

Memang dalam negara kesatuan kedaulatan yang hakiki tidak ada pada daerah. Hubungan daerah dengan pusat bersifat hierarkis, dalam arti hubungan antara dua badan hukum publik yang tidak sederajat. Mengomentari amandemen rumusan Pasal 18 UUD 1945 pada frase Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas...., Jimly Asshiddiqie mengungkapkan:

Penggunaan istilah dibagi atas ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat kebijakan penerapan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999 yang mengembangkan pola hubungan antara pusat dan daerah yang dimaknai bersifat horizontal.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup>*Ibid*, h.81-84.

Desentralisasi atau otonomi merupakan fenomena ketatanegaraan. Ia berkenaan dengan organisasi negara. Atas dasar uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa hubungan antara daerah otonom dan pemerintah pusat merupakan hubungan dua badan hukum publik yang bersifat hierarkis dan ketatanegaraan. Sebagai hubungan yang bersifat ketatanegaraan, mekanisme hubungan yang bersifat hierarkis tersebut diatur dalam aturan-aturan ketatanegaraan.

Karena itu bentuk aturan yang dimungkinkan hanyalah UUD dan undang-undang. Di dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dapat diatur bagaimana pengawasan pemerintah pusat pada daerah dan bagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah pada pemerintahan pusat.

Mengingat kekuasaan yang disentralisasikan hanyalah kekuasaan dalam bidang administrasi negara, maka adalah tepat pertanggungjawaban Kepala Daerah diberikan pada Presiden sebagai *The Highest Administrator* dalam negara kesatuan. Corak pertanggungjawaban itu adalah administratif, walaupun bukan merupakan pertanggungjawaban administratif.

Dikatakan bercorak administratif karena fungsi yang dipertanggungjawabkan adalah urusan administrasi dan pengawasannya juga pengawasan administratif. Dikatakan bukan pertanggungjawaban administrasi karena mekanisme pertanggungjawaban itu haruslah didasarkan atas sarana ketatanegaraan, yaitu undang-undang dan tidak dimungkinkan secara serta merta dalam konteks hubungan atasan

bawahan, sebagai lazimnya dalam pertanggungjawaban administratif. Pertanggungjawaban diberikan sebatas yang ditentukan oleh undang-undang.

Di Indonesia, dasar desentralisasi ini ditemukan dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen. Dasar bagi pemerintahan daerah di Indonesia dengan demikian mempunyai pijakan konstitusional yang kuat.

Segi lain yang patut pula dipertimbangkan dalam kajian pertanggungjawaban Kepala Daerah adalah segi dekonsentrasi. Dekonsentrasi memang tidak diatur dalam UUD 1945 sampai pasca amandemen ke-4. Tetapi secara teoretis dekonsentrasi merupakan sesuatu yang *inheren* dalam sebuah negara kesatuan. Untuk konteks Indonesia pijakan konstitusional bagi dekonsentrasi biasanya dirujuk pada Pasal 2 UUD 1945.

Secara teoritis dekonsentrasi terjadi manakala pemerintah pusat tidak lagi mampu mengurus urusan-urusan yang tersebar di daerah dengan alat-alat perlengkapan yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Manakala di pusat diadakan spesialisasi dengan dibentuknya departemen-departemen pemerintahan dan bagian-bagiannya yang di Indonesia lazim disebut direktorat, maka di daerah dibentuk pula cabang-cabangnya yang merupakan cabang dari masing-masing departemen ataupun direktorat tersebut.

Cabang-cabang pemerintahan pusat ini hanya bertugas menyelenggarakan perintah dan hanya bersifat administratif belaka.

Mereka tidak diizinkan menjalankan suatu urusan yang timbul karena inisiatif sendiri dalam arti berhak mengatur suatu urusan sebagai urusan sendiri. Andai diperlukan kebijakan dalam menjalankan tugas mereka, ruang untuk kebijakan itu memang diberikan, tetapi dalam makna terbatas. Sekadar dalam arti menjalankan kebijakan lebih lanjut dari perintah pemerintah pusat.

Dengan demikian, hubungan antara cabang-cabang pemerintahan tersebut dengan pemerintah pusat adalah hubungan menjalankan perintah atau hubungan atasan bawahan. Dekonsentrasi memang merupakan proses memencarkan kekuasaan pemerintah (dalam arti administrasi) dari pemerintah pusat kepada cabang-cabangnya di daerah, Karena itu, dekonsentrasi dipandang oleh *The Liang Tian Gie* sebagai pelimpahan dalam rangka jabatan yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada para pejabat pemerintah itu sendiri menurut tingkatan hierarkis. Jadi dekonsentrasi tidak menimbulkan pemerintah daerah, melainkan pemerintahan oleh pejabat atau instansi pusat di daerah.

Urusan-urusan pemerintah pusat di daerah setelah dikurangi urusan rumah tangga daerah, lalu dikurangi pula dengan urusan yang menjadi tugas instansi vertikal ternyata masih terdapat sisa urusan. Urusan yang tersisa tersebut merupakan urusan umum. Urusan ini menjadi urusan satuan pemerintahan yang bersifat administratif yang dahulu disebut pamong praja.

Sejak zaman Belanda kepala pemerintahan merupakan wakil pemerintahan pusat yang memegang kekuasaan sipil tertinggi, di zaman Orde Baru disebut kepala wilayah. Dalam sebagian undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku (misal UU No.5 Tahun 1974) kepala wilayah tersebut disatukan dengan Kepala Daerah dalam satu pribadi. Karena itu proses pertanggungjawaban seorang Kepala Daerah harus memerhatikan persoalan kedudukan kepala wilayah yang juga dipegangnya yang bersumber dari asas dekonsentrasi tersebut.

Perlu dirinci mana yang merupakan urusan otonomi dan mana yang merupakan urusan kepala wilayah. Pertanggungjawaban atas urusan kepala wilayah merupakan pertanggungjawaban administratif. Dengan itu dimaksudkan bidang-bidang tersebut tidak dapat menjadi objek pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah yang bersangkutan. Sebagai pertanggungjawaban administrasi dilaksanakan secara hierarkis sampai pada pemerintahan pusat yaitu Presiden.

Lalu, apakah penolakan atas pertanggungjawaban administratif dan/atau penolakan atas pertanggungjawaban sebagai Kepala Daerah otonom akan berakibat pada pemberhentian Kepala Daerah?, jawaban terhadap persoalan ini ditentukan oleh sistem pemerintahan daerah. Seperti halnya sistem pemerintahan pada tingkat pusat (nasional), sistem pemerintahan pada tingkat daerah pun dapat berupa sistem Presidensial, atau Parlementer, atau gabungan keduanya.

Sistem pemerintahan ini akan punya peran vital untuk menentukan bagaimana konsekuensi dari pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sebab, seperti dinyatakan pada uraian terdahulu, dalam literatur tata negara dikenal pertanggungjawaban dalam arti luas dan pertanggungjawaban dalam arti sempit. Dalam arti luas, pertanggungjawaban mengenal adanya sanksi, sedang dalam arti sempit pertanggungjawaban tidak mengenal adanya sanksi.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>*Ibid*, h.85-87.