

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT  
PELAKSANA TUGAS BUPATI ( DI PEMRINTAHAN KABUPATEN BANTUL DAN  
KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA )**

**SKRIPSI**



Oleh :

**MUHAMMAD AZHAR**

No. Mahasiswa : 10.410.585

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2016**

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT  
PELAKSANA TUGAS BUPATI ( DI PEMERINTAHAN KABUPATEN  
BANTUL DAN KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA )**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas  
Islam Indonesia  
Yogyakarta**



Oleh:

**MUHAMMAD AZHAR**

**No. Mahasiswa:10410585**

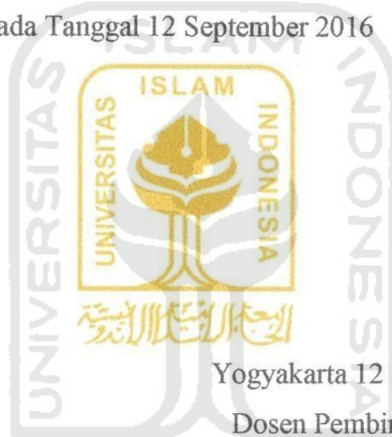
**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2016**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT  
PELAKSANA TUGAS BUPATI ( DI PEMERINTAHAN KABUPATEN  
BANTUL DAN KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA )**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada Tanggal 12 September 2016



Yogyakarta 12 September 2016

Dosen Pembimbing Skripsi,

(ZAIRIN HARAHAHAP, S.H.,M.Si.)

NIP : 884100101/-/0503106301

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT  
PELAKSANA TUGAS BUPATI ( DI PEMERINTAHAN KABUPATEN  
BANTUL DAN KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA )**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
Pada tanggal **12 September 2016** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 12 September 2016

**Tim Penguji**

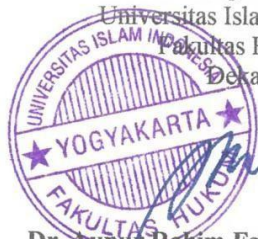
1. **Ketua : Zairin Harahap, S.H., M.Si.**
2. **Anggota : Dr. Ridwan H.R, S.H., M.Hum.**
3. **Anggota : Moh Hasyim, S.H., M.Hum.**

**Tanda Tangan**



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**Dr. Anur Rahim Faqih, S.H., M.Hum**

NIP. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrohmannirrohim*

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : **MUHAMMAD AZHAR**

No. Mhs : **10410585**

Menyatakan telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT PELAKSANA TUGAS BUPATI ( DI PEMERINTAHAN KABUPATEN BANTUL DAN KABUPATEN SLEMAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA )**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

Bahwa Karya Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyelenggaraannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan berlaku;

Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”;

Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini adalah pada saya, namun demi kepentingan yang bersifat akademik saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadikannya dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan siapa pun.

Yogyakarta 12 September 2016



**MUHAMMAD AZHAR**

---



MOTTO

*“ Feel ashamed to live in a land where justice is a game”*

**Bob Dylan “Hurricane song’s”**



**PERSEMBAHAN**

Karyaini kupersembahkan

Kepada:

Bapakku, Fadli S.Hdan

Ibuku, Uyainah S.H

Untuk:

DuniahukumAdministrasi Negara; dan

Almamaterkutercinta, Universitas Islam Indonesia

## KATA PENGANTAR

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb.*

Puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT, sholawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW. Penulis meyakini bahwa Allah SWT penelitian ini tidak akan selesai. Begitu juga dengan kontribusi berbagai pihak yang sangat membantu penelitian ini, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dalam bentuk skripsi ini dengan judul: **PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT PELAKSANA TUGAS BUPATI (DI PEMERINTAHAN KABUPATEN BANTUL DAN PEMERINTAHAN KABUPATEN SLEMAN)**

Skripsi ini disusun sebagai persyaratan akademis untuk memperoleh gelar S1 Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sedangkan mengenai judul, penulis memilih judul ini karena perhatian terhadap permasalahan banyaknya posisi kepala daerah yang diisi oleh Penjabat Bupati sebagai kepala Daerah. Penelitian ini dibantu dan didukung baik secara langsung maupun tidak langsung oleh berbagai pihak. Sehingga dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Kedua orang tuaku, Bapak Fadli S.H dan Ibu Uyainah S.H
2. Kakak kandungku Sofiana Millati yang sedang menempuh studi Master di U.K Semoga sukses selalu di Negeri Orang
3. Bapak Zirin Harahap, SH., M.Si., selaku Dosen pembimbing tugas akhir dan Teman berdiskusi selama penulis aktif di Lembaga Kemahasiswaan.



4. Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Dr.Drs Rohodin M.ag, selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Sahabat diskusi selama penulis aktif di Lembaga Kemahasiswaan.
6. BapakMukmin Zakie, S.H. M.Hum,Ph.D. selaku Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara.
7. BapakDr. Drs. Muntoha, S.H, M. Dosen Pembimbing Akademik.
8. SeluruhkaderHimpunanmahasiswa Islam (HMI) KomisariatFakultasHukum UII.
9. Kawan-kawan di Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Islam Indonesia
10. Seluruhsahabatku yangtelahberperanpentingselama penulis hidup di Universitas Islam Indonesia
11. Kepada Almarhum SOE HOK GIE terimakasih atas karya karya nya yang telah memotivasi penulis selama menjadi Mahasiswa.
12. Last but not least, to Bob Dylan terimakasih atas lagu-lagu indahny.

Demikian yang dapat penulis sampaikan, atas segala kekurangan mohon dimaafkan. Semoga penelitian ini bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 12 September 2016

MUHAMMAD AZHAR  
PENULIS

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan .....	iii
Lembar Pernyataan.....	iv
Curicullum Vite.....	vi
Motto dan Persembahan.....	vii
Kata Pengantar .....	viii
Daftar Isi.....	ix
Abstraksi .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A.Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat dan Kegunaan Penelitian.....	6
E. Tinjauan Pustaka .....	6
F. Metode Penelitian.....	12
G.Sistematika Penulisan .....	17
<b>BAB. II TEORI NEGARA HUKUM, WEWENANG PEMERINTAH DAN PERTANGGUNG JAWABAN PEMERINTAH</b>	
<b>A. Negara Hukum</b> .....	<b>18</b>
1. Konsep Negara Hukum.....	23
1. The Rule Of Law .....	24
2. Rechtsstaat.....	26
3. Socialist Legality.....	30
4. Nomokrasi Islam .....	33
5. Konsep Negara Hukum Indonesia (Pancasila).....	38

<b>B. Wewenang Pemerintah .....</b>	<b>47</b>
1. Pengertian Wewenang Pemerintah.....	47
2. Sifat dan Ruang Lingkup Wewenang Pemerintah .....	54
3. Sumber Wewenang Pemerintah .....	58
<b>C. Pertanggung Jawaban Pemerintah .....</b>	<b>66</b>
1. Pengertian Pertanggung Jawaban Pemerintah.....	66
2. Prinsip Tanggung Jawab dan Tanggung gugat Jabatan.....	69
3. Prinsip Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Pribadi .....	71
 <b>BAB.III PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH OLEH PENJABAT PELAKSANA TUGAS BUPATI</b>	
<b>A. Penyelenggaraan di Kabupaten Bantul dan Kupaten Sleman .....</b>	<b>75</b>
1. Dasar Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah .....	75
2. Kondisi Dapat diadakan Penjabat Kepala Daerah.....	77
3. Tugas dan Wewenang Penjabat Kepala Daerah.....	80
<b>B. Kendala-Kendala Yang di hadapi Penjabat Pelaksana Tugas Bupati..</b>	<b>85</b>
1. Pemerintahan Kabupaten Bantul .....	85
2. Pemerintahan Kabupaten Sleman.....	91
<b>BAB. IV PENUTUP .....</b>	<b>91</b>
A. Kesimpulan.....	99
B. Saran .....	101
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>103</b>
<b>Lampiran .....</b>	<b>108</b>

## ABSTRAK

*Pada tahun 2015 Bangsa kita menerapkan pemilihan kepala daerah secara serentak dimana hal tersebut mengakibatkan di beberapa daerah termasuk di Daerah Istimewa Yogyakarta seperti Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman menghadapi kekosongan Jabatan Kepala Daerah, Meskipun hal tersebut telah di coba dicari jalan keluarnya melalui Undang-Undang No. Tentang Pemerintahan Daerah namun di sisilain Kewenangan Pejabat Kepala daerah diberikan batasan sebagaimana di atur didalam Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah antara lain, melakukan mutasi pegawai, membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Dan ketentuan diatas dapat dikecualikan atas izin menteri dalam negeri*

*Oleh karena permasalahan tersebut penulis memilih rumusan masalah pertama: bagaimanakah penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pejabat Pelaksana Tugas Bupati? Kedua kendala-kendala yang dihadapi pejabat kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka, studi dokumen, dan wawancara, yang kemudian di olah dengan cara mengorganisasikan bahan hukum tersebut sedemikian rupa agar dapat dibaca dan di interpretasikan. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan normatif dan empiris. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Memiliki norma yang abstrak dan luas seperti makna mutasi pegawai, kebijakan yang bertentangan dengan pejabat sebelumnya. Sehingga ditingkat pelaksanaannya menimbulkan permasalahan dan segala bentuk penguculan atas larangan tersebut yang harus mendapat izin menteri dalam negeri dapat dikatakan bertentangan dengan prinsip desentralisasi dimana memisahkan kekuasaan pusat dan daerah.*

*Berdasarkan hasil penelitian tersebut, penulis menyarankan agar: Pemerintah dan DPR RI merevisi pada Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 terutama larangan mutasi pegawai, harus di berikan kategorisasi dalam hal apa pejabat boleh mengangkat pegawai secara definitif dan dalam hal apa pejabat kepala daerah diperbolehkan mengambil kebijakan. Dan tentang harus izin Menteri dalam Negeri harus memiliki perbedaan Kepala daerah setingkat Provinsi dan setingkat Kabupaten kota, dikarenakan bila setingkat kabupaten atau Kota cukuplah izin melalui Gubernur.*

**Kata Kunci : Pemerintahan Daerah, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Ketika Indonesia dilanda kerisismulti dimensi di penghujung tahun 1998, banyak kalangan yang mulai mempertanyakan dan memperdebatkan negara kesatuan yang sentralistik di bawah pemerintahan Orde Baru kepemimpinan soeharto. Negara kesatuan seolah tersandera sebagai biang keladi atas semua persoalan yang melanda republik Indonesia. Daya kendali pusat ternyata rapuh di tengah badai krisis multi dimensi tersebut. Berbagai tuntutan dari daerah marak luar biasa, ada yang menuntut perubahan bentuk negara kesatuan menjadi federal, sebaaian daerah yang kaya sumber daya alam bahkan menuntut 'berpisah' dengan Indonesia dan yang lain menuntut otonomi luas. Akhirnya setelah dari pergulatan panjang bangsa ini untuk menemukan formula yang tepat pasca Orde Baru, tahun 1999 lahirlah kesepakatan pilihan jatuh kepada otonomi luas dengan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan.<sup>1</sup>

Oleh sebab itu dalam pasal 18 Undang Undang dasar Republik Indonesia menyebutkan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang di tentukan sebagai urusan pemerintahan atas dasar itulah dianutnya asas desentralisasi. Desain itu secara jelas terbaca dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang peimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dikarenkan konsep desentralisasi tersebut di rasa kurang, pemerintah saat itu mencoba

---

<sup>1</sup> Nikmatul Huda, *Hukum Pemerintahan Derah*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm 4

menyempurnakannya melalui UU No 32 Tahun 2004 namun dalam perkembangannya UU No 32 Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketata negaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu Pemerintah berusaha menyempurnakannya kembali melalui Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih Lanjut pada dasarnya prinsip otonomi seluas-luasnya adalah, dimana Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan. Dimana daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal ini dapat dilihat dari amanat Undang-undang No 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan Konkuren yang menjadi urusan pemerintahan daerah dimana Pemerintahan daerah diberikan kewenangan dan kewajiban antara lain, Berkaitan dengan Pelayanan meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial. Itu merupakan salah satu wewenang saja dari pemerintahan daerah. Selain yang dijelaskan tadi pemerintahan daerah masih diberikan kewenangan yang lain tentunya dengan semangat memajukan kesejahteraan di tingkat lokal.

Sebagai suatu sistem, maka pemerintahan daerah adalah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan ditingkat dasar dari struktur negara. Sebagai sistem pemerintah daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah. Berdasarkan pasal 59 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, bahwa setiap daerah

dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut Kepala daerah. Kepala daerah dimaksud untuk Provinsi disebut Gubernur, Kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Atas dasar Konsep Desentralisasi dan pemeberian kewenangan itulah,tugas serta kewajiban kepala daerah menajdi amat luas di sisilain kedudukan kepala daerah diletakan pada sisi yang amat startegis dalam mewujudkan kesehjatraan masyarakatdi tingkat lokal. oleh sebab itulah Pasal 60 Undang-Undang 23 Tahun 2014 memberikan masa jabatan adalah selama Lima Tahun Terhitung sejak Pelantikan. Diamana kepala daerah diberikan waktu selama lima tahun untuk mewujudkan perogram-program yang akan dan harus dilaksankanya sebagaimana Pasal .

Namun tidak dapat di pungkiri serta menjadi suatu hal yang tak dapat dihindari, dalam menjalankan tugas serta kewajibanya selama lima tahun itu. politik nasional akan mencampuri perjalanan kepemimpinan serta roda pemerintahan daerah. Hal ini cukup terlihat dimana ketika di tingkat nasional menyepakati bahwa Pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara serentak. Dimana dampak pilkda serentak itu mengakibatkan banyak nya kepala daerah yang sudah habis masa jabatannya atau mengajukan diri lagi menjadi calon Kepala daerah padahal masa jabatannya belum habis. Pada tingkat nasional Hal ini terlihat dimana tujuh Gubernur dan 59 Bupati atau Walikota habis masa jabatannya sebelum Pilkada serentak, September 2015. Itu artinya, akan ada 66 kursi kepala daerah yang kosong.<sup>2</sup> Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri setidaknya ada 3 kursi Kepala daerah yang kosong anantara lain adalah Bupati

---

<sup>2</sup> <http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/1950-66-kursi-kepala-daerah-kosong-kemendagri-tunjuk-pelaksana-tugas> di akses tanggal 03-11-2015 pada jam 09.00 wib

Kabupaten Sleman, Bupati Kabupaten Bantul dan Bupati Gunung kidul. Dikarenkan Bupati dan wakil Bupati nya ada yang akan mencalonkan kembali pada Pemilukada Tahun 2015 dan ada pula yang sudah habis masa jabatnya.

Meskipun sebenarnya persolan kekosongan jabatan ini sudah di atur di dalam Peraturan sendiri yaitu. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah pada Pasal 132 A, berbunyi : Ayat (1) : Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang : a. melakukan mutasi pegawai; b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan d. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Namun menurut penulis tetap saja, pada akhirnya Banyaknya pengangkatan pejabat publik sementara atau pengganti dalam pemerintahan tentu akan menimbulkan permasalahan tersendiri terutama dari aspek hukum, karena pejabat



publik sementara tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat kepada masyarakat atau publik. Permasalahan yang timbul berkaitan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat publik sementara adalah sejauh mana pejabat publik sementara atau pengganti berwenang mengambil keputusan yang sifatnya mengikat kepada masyarakat, serta kebijakan publik yang bersifat strategis. Permasalahan lain adalah siapa yang harus bertanggung jawab apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik sementara itu, karena dilain pihak kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang strategis tetap berada pada pejabat yang definitif. Oleh sebab beberapa aspek di atas itulah penulis tertarik untuk membuat skripsi Yang berjudul **“Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Pejabat Pelaksana Tugas Bupati ( di Pemerintahan Kabupaten Sleman Dan Kabupaten Bantul )**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas adalah

- 1) Bagaimanakah penyelenggaraan pemerintahan daerah Oleh Pejabat Pelaksana Tugas Bupati
- 2) Kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi Pejabat pelaksana tugas Bupati dalam menjalankan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

## **C. Tujuan Penelitian**

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah

- 1) Untuk mengetahui batas kewenangan Penjabat Pelaksana Tugas bupati dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah
- 2) Untuk mengetahui Kendala-Kendala apa sajakah yang dihadapi Penjabat Kepala Daerah selaku Penjabat Pelaksana Tugas Bupati dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah

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

1. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.
2. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang bagaimana Wewenang dan peranan Penjabat Pelaksana Tugas (plt) Kepala Daerah dalam menjalankan Roda Pemerintahan di Daerah
3. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hambatan-hambatan yang dialami Penjabat Pelaksana Tugas (plt) Bupati dalam menjalankan tugasnya Di dalam pemerintahan Kabupaten.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Negara Hukum**

Negara hukum adalah negara yang berlandsakan hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudanya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat

perlengkapan negara atau penguasa, semata mata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum.<sup>3</sup>

Untuk memahami pengertian negara hukum, dalam berbagai kepustakaan di Indonesia banyak ditemukan pengertian tentang negara hukum yang diberikan oleh para sarjana, antara lain :<sup>4</sup> Wiryono Prodjodikoro, memberi pengertian negara hukum sebagai negara dimana para penguasa atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan terikat pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Joeniarto, memberi definisi negara hukum dimana tindakan penguasanya harus dibatasi oleh hukum yang berlaku. Sedangkan sudargo Gautama mengatakan bahwa paham negara hukum berasal dari ajaran kedaulatan hukum, ia memberi pengertian tentang negara hukum sebagai negara dimana alat-alat negaranya tunduk pada atauran hukum. Dengan melihat beberapa definisi yang diberikan oleh para sarjana tersebut, maka esensi dari pengertian negara hukum tersebut menitik beratkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara kepada aturan hukum.<sup>5</sup>

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum di eropa kontinental dikembangkan dengan istilah yang disebut *Rechstaat* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Sthal, dan Ficht, sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan *The Rule Of Law*

---

<sup>3</sup> Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Aangakasa raya, Padang, 1992, hlm.20.

<sup>4</sup> Bahder Johan Nasution, *Neagara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung,2011,hlm.1

<sup>5</sup> *Ibid.*

yang dipelopori oleh Albert Vann Dicey.<sup>6</sup> Ciri-ciri *rechtsstaat* yang klasik menurut Freiderich Julius Sthaal adalah :<sup>7</sup>

1. Adanya pengakuan akan Hak dasar manusia
2. Adanya pembagian kekuasaan
3. Pemerintah berdasarkan peraturan
4. Adanya peradilan tata usaha negara

Sementara itu, Franz Magins Suseno mengemukakan ciri-ciri *rechtsstaat* yakni :<sup>8</sup>

1. Asas legalitas
2. Kebebasan/kemandirian kekuasaan kehakiman
3. Perlindungan hak asasi manusia
4. Sistem konstitusi hukum dasar

Sedangkan dalam *the rule of law*, Menurut ESC. Wade dan G. Philips membagi tiga unsur pokok *rule of law* yakni :<sup>9</sup>

1. *Rule of law* merupakan konsep filosofis yang dalam tradisi barat berkaitan dengan demokrasi dan menentang otokrasi
2. *The rule of law* merupakan hukum bahwa pemerintah harus dilaksanakan sesuai dengan hukum.

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, Zainal Arifin Mochtar,(editor). *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan kepanitaraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hlm 130

<sup>7</sup> Bahder Johan Nasution, *op.cit.* hlm. 18

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 20

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 25

3. *The rule of Law* merupakan kerangka pikir politik yang harus dirinci lebih jauh dalam peraturan-peraturan hukum baik hukum substansif maupun hukum acara.

Berdasarkan konsep-konsep tersebut, negara hukum memiliki tujuan untuk membatasi setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa, agar dalam setiap tindakan, pemerintah harus berdasarkan hukum tanpa kesewenangan. Menurut Philipus M. Hadjon negara hukum memiliki tiga macam konsep yaitu *rechtsstaat*, *the rule of law*, dan Pancasila.<sup>10</sup>

Lebih lanjut pada dasarnya Indonesia adalah salah satu negara yang menggunakan konsep negara hukum, ini di tandai secara tegas dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dengan demikian sudah sangat jelas dan terang, yang harus dijadikan panglima dalam kehidupan kenegaraan di indonesia adalah hukum.

Oleh sebab itulah patut dimaknai prinsip negara hukum adalah bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintah itu baik di tingkat pusat maupun daerah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*). Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tanpa dasar kewenangan, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi hak dan kewajiban warga negara.

---

<sup>10</sup> SF. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, Hlm. 15

## 2. Wewenang Pemerintah

Dalam konsep hukum, wewenang mengandung arti wewenang melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu, yakni suatu tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Sementara wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara. Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheit van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi ; kadang-kadang juga mandat, di tempatkan sebagai cara sendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>11</sup> Secara Yuridis konsep sumber wewenang tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam pasal 11, 12, 13 dan 14.<sup>12</sup>

Seperti telah disebutkan baik secara teoritis maupun yuridis di pada dasarnya wewenang pemerintah itu diperoleh dengan dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan yang didapat secara atribusi ini bersifat asli (*originarie bevoeghdheid*), dan organ pemerintah yang memperoleh kewenangan atribusi itu dapat menyerahkan kepada organ lain (*delegatie*)<sup>13</sup>. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Atau pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang

<sup>11</sup> Abudul Hakim., *Hukum Administrasi Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm.13

<sup>12</sup> Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>13</sup> Ridwan H.R , *Diskresi dan Tanggung jawab Pemerintah*, FH UII Pres. Yogyakarta, 2014 .hlm 33

telah diberi wewenang secara atributif kepada organ lainya. Sedangkan mandat, yakni pelaksanaan tugas oleh *mandataris* untuk dan atas nama pemeberi tugas (*mandans*) dengan kewenangan yang tetap melekat pada instansi pemeberi tugas.<sup>14</sup>

### 3. Pertanggung Jawaban Pemerintah

Dalam kamus besar bahasa indonesia Tanggung jawab di artikan keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, di perkarakan. Kemudian mengenai konsep pertanggung jawaban Dalam persepektif hukum publik, Patut diketahui negara adalah organisasi jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang. Bila dilihat pada dasarnya anantara jabatan dengan pejabat memiliki hubungan erat, namun di anantara keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda atau terpisah dan diataur dengan hukum yang berbeda F.R. Bothlink dan J.G Steenbeek memberikan ilustrasi mengenai perbedaan kedudukan hukum ini sebagai berikut, Bila tuan P seorang menteri, maka dalam hal ini dapat diterapkan pedapat yang memebedakan antara tuan P selaku pribadi dan tuan P dalam kualitasnya (sebagai menteri). Kedudukan tuan yang terakhir ini kita namakan organ.

Jadi kita menegenal seorang tuan P dengan dua keperibadian: disatu sisi personifikasi P selaku Pribadi (manusia pribadi), dan disisilain personofikasi P dalam Kualitasnya selaku (menteri), dan kedudukan terakhir ini merupakan personifikasi organ). Pada keduanya jabatan dan pejabat,pen. Diterapkan jenis

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm 34

hukum yang berbeda. Jabatan inspektur pajak berwenang mengeluarkan keputusan pajak. Jabatan ini dijalankan oleh wakilnya, yaitu pejabat. Wakil ini adalah manusia yang bertindak sebagai inspektur pajak, yakni pegawai, dan dalam kualitasnya sebagai pegawai ia tunduk kepada hukum kepegawaian. Wakil ini hanya sekedar menjalankan keputusan jabatan. Dengan demikian, pengangkatan sebagai inspektur pajak telah mengantarkan kewenangan untuk jabatan inspektur pajak. Guna mewakilnya.<sup>15</sup>

Bila melihat dari ilustrasi di atas dapat dimakanai bahwa perbedaan dua kepribadian hukum (*rechtspersoonlijkheid*) tersebut memiliki relevansi dengan tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab jabatan berkenaan dengan asas legalitas (keabsahan tindakan pemerintah). Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindakan pemerintah membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab tata usaha negara (TUN).

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, untuk menganalisis satu atau beberapa gejala hukum dan masyarakat, dengan jalan menganalisisnya. Agar suatu penelitian dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik

---

<sup>15</sup> *Ibid...*Ridwan H.R, hlm 72



dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. (Soerjono Soekanto 1986:7) .

### **1). Jenis Penelitian**

Dalam Penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif dan hukum Empiris dimana Penelitian hukum normatif guna meneliti yang di tujukan untuk menelaah dan mengkaji data-data sekunder seperti peraturan perundang-undangan dan bahan buku lain sedangkan empiris menitik beratkan kepada efektifitas hukum atau peraturan yang sedang berlaku ataupun penelitian terhadap identifikasi hukum.

### **(2) Obyek dan lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis akan memfokuskan kepada dua Pemerintahan Kabupaten yaitu Pemerintahan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul .

### **(3) Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari data Primer dan data Sekunder yang diperoleh dari

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pelaksana dan Peraturan-Peraturan lainnya yang terikat dengan obyek penelitian.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa buku-buku literatur, Jurnal, wawancara, dan artikel yang berkaitan dengan obyek penelitian
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu Berupa kamus dan ensiklopedi

#### **(4) Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Studi Pustaka dan Dokumen**

Penelitian ini menggunakan teknik studi pustaka yaitu dengan mengumpulkan data dan mengkaji berbagai bahan hukum secara proposional sesuai dengan petunjuk pembagian sumber di atas adapun sumber hukumnya antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
3. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemeberhetian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Tentunya bahan hukum lain yang diperlukan untuk penelitian ini.

##### **b. Wawancara**

Wawancara dilakukan dengan mendalam atas dasar pertanyaan yang telah dibuat secara *purposive* dengan mempertimbangkan kelayakan orang yang akan diwawancarai (informan).

## **(5) Metode Pendekatan**

Untuk membahas permasalahan yang terdapat dalam skripsi ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan masalah dengan melihat, menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum yang berupa konsepsi, peraturan perundang-undangan, pandangan, doktrin hukum dan sistem hukum yang berkaitan. Jenis pendekatan ini menekankan pada diperolehnya keterangan berupa naskah hukum yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Sedangkan pendekatan yuridis empiris yaitu cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.<sup>16</sup>

Secara oprasional penelitian yuridis normatif dilakukan dengan penelitian kepustakaan. Sedangkan pendekatan secara yuridis empiris dilakukan dengan mewawancarai beberapa narasumber yang berkompeten dan berhubungan dengan penulisan skripsi ini, untuk mendapatkan data secara oprasional penelitian empiris dilakukan dengan penelitian lapangan. Selain yang telah disebutkan di atas, dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan lain yang diperlukan guna memperjelas analisis ilmiah yang diperlukan penulis. Yaitu dengan pendekatan perbandingan ( komparatif ) dimana penulis mencoba membandingkan terkait analisis wewenang pejabat pelaksana tugas Bupati di dua tempat yaitu Pemerintahan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat.*, Rajawali Pers. Jakarta, 1985, Hlm.52

## **(6) Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan cara pendekatan normatif dan empiris dimana penulis akan mengkaji dari berbagai literatur dan berbagai peraturan perundang-undangan serta secara empiris yaitu seduti lapangan menggunakan teknik wawancara.

## **F. Sistematika Penulisan**

Dalam rangka penyusunan skripsi ini, penulis membagi dalam 4 Bab yaitu

### **Bab I. Pendahuluan**

Bab ini merupakan pendahuluan yang secara umum akan menggambarkan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi

### **Bab II. Teori Negara Hukum, Kewenangan Pemerintah, dan Pertanggung Jawaban Pemerintah**

Bab ini akan membahas tentang selak beluk negara hukum dan kemudian menjelaskan tentang konsep negara hukum baik secara teoritis maupun dalam tataran yuridis kemudian juga akan menjelaskan tentang wewenang pemerintah. Dengan maksud untuk mengetahui (i) sumber lahirnya wewenang (ii) bagaimana wewenang itu dilaksanakan. kemudian Tidak hanya itu dalam bab ini juga akan menjabarkan bagaimana konsep pertanggung jawab pemerintah dimana didalam pembahasannya akan membahas konsep tanggung gugat dan tanggung jawab pemerintah.

### **Bab III. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Pejabat Pelaksana Tugas Bupati dan Kendala-Kendala yang di hadapi Pejabat Bupati sebagai Penyelenggara pemerintahan Daerah**

Dalam bab ini akan menjelaskan persolan yang di angkat oleh penulis mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pejabat Pelaksana Tugas Bupati dan kendala-kendala apa sajakah yang di temui Pejabat Pelaksana Tugas Bupati dalam melaksanakan Tugas-tugasnya dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah Khususnya di pemerintahan kabupaten bantul dan pemerintahan kabupaten Sleman.

### **Bab IV. Penutup**

Bab terakhir ialah bab penutup yang terdiri dari tentang Kesimpulan Dan Saran, dimana akan membahas mengenai kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan, serta saran yang berguna bagi eksistensi Pejabat Pelaksana Tugas Sementara.

## BAB II

### TEORI NEGARA HUKUM, WEWENANG PEMERINTAH DAN PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH

#### A. Negara Hukum

Penulisan ini menggunakan kerangka teoritik atau landasan negara hukum. Istilah “negara hukum”. Dalam tulisan ini diterjemahkan dari istilah *rule of law* dalam bahasa Inggris, atau *rechtsstaat* dalam bahasa Jerman, atau *etat de droit* dalam bahasa Perancis. Selain *rule of law*, *rechtsstaat*, dan *etat de droit*, terdapat pula istilah-istilah lain yang juga dapat diterjemahkan sebagai “negara hukum” dalam bahasa Indonesia, seperti istilah *Gesetzesstaat* dan *Socialist Legality*. *Socialist legality* yang dulu lazim digunakan oleh negara-negara di bawah rezim komunis, yang lebih mengedepankan pemahaman bahwa peraturan itu mengikat terlepas dari baik dan buruk, adil atau tidak adil. Karena ia dibuat oleh pihak yang mempunyai kewenangan untuk membuatnya.<sup>17</sup> Sedangkan Rule of Law atau *rechtsstaat*, atau *Etat de droit* mengandung pengertian yang berbeda yakni bahwa setiap orang terikat oleh hukum, termasuk pemerintah. Hukum itu harus bersifat baik dan adil. Kemudian pada masa Nabi Muhammad SAW juga dikenal konsep *Nomokrasi Islam*, yang berarti kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah.

Sebelum kita membicarakan mengenai konsep dan sejarah lahirnya negara hukum alangkah baiknya kita membicarakan terlebih dahulu apa definisi dari

---

<sup>17</sup> I. Dewa Gede Palguna, Rofiqul Umam Ahmad, Tarmizi editor, *Pengaduan Konstitusional Complain (Constitutional Complain) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm.24

negara hukum itu sendiri, menurut Munir Fuady mendefinisikan negara hukum sebagai suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam sebuah konstitusi dimana semua orang baik itu warga negara dan pemerintah tunduk terhadap hukum.<sup>18</sup> Kemudian O. Notohamidjo mendefinisikan negara hukum sebagai negara dimana pemerintahan dan semua pejabat hukum mulai dari presiden, para menteri, kepala-kepala pemerintahan lainnya, pegawai hakim, jaksa anggota-anggota legislatif, dalam menjalankan tugasnya tunduk kepada hukum.<sup>19</sup>

Secara historis pemikiran negara hukum telah muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, akan tetapi baru muncul kembali pada abad ke 17 dan mulai populer pada abad ke 19an. Latar belakang munculnya pemikiran mengenai negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan yang pernah terjadi dimasa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat suatu bangsa. Sejarah timbulnya negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato

---

<sup>18</sup> Munir Fuady,

<sup>19</sup> O. Notohamidjo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta 1970, hlm.36

itu kemudian dilanjutkan oleh muridnya yang bernama aristoteles.<sup>20</sup> Dalam pemikirannya Aristoteles merumuskan negara sebagai negara hukum yang didalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara. Yang dikamksud negara hukum disini oleh Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.<sup>21</sup>

Lebih lanjut cita-cita akan sebuah negara hukum pada dasarnya pula tumbuh selaras dengan perkembangan aliran individualisme, yang dari dulu orang telah memikirkan masalah hubungan antara negara dan individu.<sup>22</sup> pada dasarnya konsep negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum, ikatan anantara negara dan hukum tidaklah berlangsung secara lepas ataupun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki. Hukum yang menjadi dasar kekuasaan negara dan pemerintahan itu adalah hukum tata negara atau konstitusi, yakni kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintah, atau kumpulan prinsip-prinsip dimana kekuasaan pemerintah, hak asasi manusia, dan hubungan diantaranya keduanya diatur. Pada mulanya konsep negara hukum mencakup empat elemen penting, yaitu :

1. Perlindungan hakasasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang dan

<sup>20</sup> Yopie Morya Immanuel Prio., *Op. Cit*, hlm.25

<sup>21</sup> Moh. Kusnadi & Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, gaya Media Pratama , Jakarta, 2007, Hlm.131

<sup>22</sup> Sudargo Guatama, *Pengertian tentang negara hukum.*, Cetakan Kedua, Alumni, 1973, Hlm. 7



#### 4. Peradilan tata usaha negara

Dari empat elemen yang telah dikemukakan dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok berdirinya sebuah negara hukum yaitu:

1. Supermasi hukum (*supermacy of law* )
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the Law* )
3. Asas legalitas (*Due Process of Law* )
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ yang independent
6. Peradilan bebas tidak memihak
7. Peradilan tata usaha negara
8. Mahkamah konstitusi
9. Perlindungan hak asasi manusia
10. Bersifat demokratis
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat* )
12. Transparansi dan kontrol sosial

Menurut Muhammad Tahir Azhary, terdapat lima model negara hukum, yakni negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau Nomokrasi Islam, negara hukum menurut eropa kontinental yang dinamakan rechtsstaat,

negara hukum menurut anglo Saxon *rule of Law*, konsep *socialist legality*. Dan konsep negara hukum Indonesia (pancasila)<sup>23</sup>.

Dengan demikian meskipun terdapat perbedaan antara beberapa istilah dan substansi dari masing-masing konsep negara hukum yang berkembang. Namun unsur-unsur pokok atas wewenang pemerintahan dan konsep pertanggung jawaban pemerintah tidak dapat dipisahkan dari masing-masing konsep tersebut. Dalam bab berikutnya akan diuraikan tentang masing-masing konsep negara hukum tersebut.

### **A. Konsep Negara Hukum**

Merujuk pada model-model negara hukum yang disebutkan oleh Muhammad Tahir Azhary di atas, dalam tulisan ini akan dipaparkan secara garis besar tentang model negara hukum *rule of law*, *rechtsstaat*, *social legalty*, nomokrasi islam, dan negara hukum indonesia.

#### **1. The Rule of law**

Konsep rule of law pertama kali muncul di Inggris dan kemudian berkembang di negara-negara *anglo saxon* yang menganut sistem hukum *Common law*. Inggris menjadi negara penggagas konsep *Rule Of Law* mempunyai sifat yang revolusioner. Hal ini dapat dilihat pertama kali dengan adanya piagam magna Charta pada tahun 1215. Piagam magna cartha merupakan jaminan atas perlindungan Hak Asasi Manusia. Piagam magna cartha ini buah gagasan dari

---

<sup>23</sup> A. Ubaedillah, et.al, *Demokrasi, Hak asasi Manusia dan Masyarakat madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, 2006, hlm. 252

kaum bangsawan yang bertujuan untuk melawan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh raja John. Piagam magna Carta inilah cikal bakal dari kelurnya undang-undang lain yang memebrikan gagasan akan sebuah negara hukum yaitu The Hobias Corpus Act dan Bill of Rights. Dari sitlah muncul gagasan-gagasan akan sebuah konsep negara hukum.<sup>24</sup>

Namun sesungguhnya sifat nya tidak hanya revolusioner dengan bertumpu atas konsep *Common low*. Pada dasarnya *Rule Of Law* juga memiliki karakteristik Judicial. Karakteristik ini dikarenakan konsep *Rule Of Law* yang berlaku di inggris, pada saat itu raja memiliki kekuasaan untuk memutus suatu perkara. Selain sebagai kepala negara Raja juga bertindak sebagai hakim dimana raja memegang atas badan peradilan yang memiliki tugas memutus suatu perkara. Kemudian atas dasar praktik tersebutlah kemudian berkembanglah menjadi suatu peradilan negara. Sehingga hakim-hakim merupakan delegasi dari raja, tetapi tidak melaksanakan atas kehendak raja melainkan secara tegas melaksanakan atas dasar hukum dan menjalankan hukum yang berlaku. Artinya hakim terus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum inggris (*the Common Costom Of English*), sebagai mana sebelumnya yang dilakukan oleh Raja.<sup>25</sup>

kemudian bila dilihat yang menjadi ciri khas konsep Negara hukum *Common Law* jika kita bandingkan dengan konsep *Rechtsttat* . perbedaanya adalah tidak dikenalnya suatu badan peradilan Administrasi. Dikarenakan Dalam konsep *Rule Of Law* semua orang memiliki kesamaan di mata hukum , maka

---

<sup>24</sup> Ade Mamamn Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum Civil Law, Comon Law dan hukum islam*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta , 2008, hlm.77

<sup>25</sup> Bhader John Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2011 , Hlm. 4-5

*Ordinary Court* (pengadilan Negeri) di anggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perkara perbuatan melawan hukum oleh pemerintah jadi hukum harus di laksanakan secara adil dan tepat. Istilah *rule of law* di anglo-saxon, khususnya di inggris tidak bisa kita lepaskan dari pemikiran A.V. Decey (1835-1992). Dicey mengemukakan ggsan tentang konsep negara hukum dengan menuangkan jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi. Dicey menyatakan unsur-unsur *therule of law* yaitu :<sup>26</sup>

1. *The absolut predominance of the law* ( dominasi absolut hukum)
2. *Equality before the law* (persamaan didepan hukum)
3. *The concept according to wich the contitution is the result of the recognition of individual rights by judges* (konsep yang berdasarkan konsitusi adalah hasil dari pengakuakan hak-hak individual oleh para hakim.

Namun sebagaimana suatu pemikiran ataupun konsep akan habis bila kita benturkan dengan perkembangan tatanan sosial masyarakat. Oleh sebab itu tidak mengherankan konsep A.V Decey ini mendapat tentangan terkhusus dari golongan kiri, golongan kiri menyatakan bahwa konsep Rule Of Law Clasic yang di gaungkan oleh Decey telah gagal untuk mencapai tujuan negara hukum. Yang dimana sanggahan mereka bahwa Rule Of Law calasic hanya di kaitkan dengan faktor hukum saja. Sedangkn kelompok kanan mengemukakan bahwa konsep *Rule Of Law* Decey lebih menekankan kepada perlindungan hukum terhadap individu. Maka dengan kecaman-kecaman di atas maka Heppelle

---

<sup>26</sup> Ridwan H.R, Loc. Cit

memberikan ciri-ciri Rule Of Law modren sebagai berikut (1) Universality, (2) Oppenes (3) equality, (4) Accountability dan (5) Clarity serta (6) Rationality<sup>27</sup>.

Kemudian pendapat lain mengenai *Rule Of law* di ungkapkan oleh W. Fried Man. Beliau membagi istilah *Rule Of Law* dalam arti *formil* dan *Materill* dan Menurutnya istilah Rule Of law dalam arti formil merupakan kekuasaan publik yang terorganisasi. Dalam artian rule of law adalah setiap norma atau kaidah didasarkan pada hirarki kekuasaan dengan demikian Rule Of Law justru menjadi alat yang sangat efektif untuk menjalankan pemerintahan yang absolut sebab berlakunya norma hukum hanya dilihat dari kewenangan pembuatnya tanpa mempertimbangkan isi dari norma tersebut, apakah bertentangan atau tidak dengan rasa keadilan dimasyarakat hak asasi dan sebagainya<sup>28</sup> sedangkan dalam arti materill, Rule of Law mencakup tentang spek hukum yang baik dan buruk aspek tersebut yaitu :

1. Ketaatan dari segenap warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang dibuat serta diterapkan oleh badan-badan legislatif, eksekuti dan yudikatif
2. Kaidah-kaidah hukum harus selaras dengan hak-hak asasi manusia
3. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kondisi-kondisi sosial yang memungkinkan terwujudnya aspirasi-aspirasi manus dan penghargaan yang wajar terhadap manusia

---

<sup>27</sup> MunirFuady, *Teori Negara hukum Modren ( Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung , 2009, hlm.124-125

<sup>28</sup> Bambang Arumanadi dan sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, IKIP Semarang Press, 1993, hlm 8

4. Terdapat tata cara yang jelas dalam proses pencarian keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa
5. Adnya badan yudikatif yang dapat memeriksa serta memperbaiki setiap tindakan yang sewenang-wenang dari badan –badan eksekuti ataupun legislatif.<sup>29</sup>

## 2. Rechtsstaat

Konsep rechtstaat tumbuh berkembang di negara-negara yang menganut civil Law, istilah rechstaat.<sup>30</sup> muncul di Jerman pertama kali diperkenalkan oleh guru besar di Universitas Berlin yang bernama Rudolf Von Gneist. Dalam bukunya yang berjudul *Das Englische Verwalt Serecht*, Gneist menungkapkan istilah Rechtstaat untuk menyebutkan konsep negara hukum Rule of law yang berlaku di Inggris<sup>31</sup>

Konsep rechtstaat lahir dari tentangan atas absolutisme raja. Dikarenakan pada abad 17 raja memerintah dengan absolut dengan di ilhami oleh Montesque dan Rosseau maka rakyat melakukan perlawanan dengan cara melakukan pembatasan terhadap kekuasaan raja dengan konstitusi. Sehingga konsep rechtstaat memiliki sifat dengan semangat Revolusioner.

Selain memiliki sifat yang revolusioner, rechtstaat juga berkarakteristik Administratif hal ini disebabkan dikarenakan rechtstaat bertumpu pada sistem civil

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Civil law di definisikan sebagai suatu tradisi hukum yang berasal dari hukum Roma yang terkodifikasi (kode sipil Prancis) Ade Maman Suherman, *Loc. Cit.*, Hlm.57

<sup>31</sup> Istilah rechtstaat itu sendiri mengandung pengertian tentang pembatasan kekuasaan negara oleh tertib hukum, yang erat, walau tidak sepenuhnya teridentifikasi, dengan pertumbuhan individualisme. W. Freedman, *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer, Susunan III*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994. hlm 250

law. Dalam konsep rechtsstaat peranan Administratif sangat menonjol sifat administratif dari rechstaat muncul disebabkan karena didalam negara eropa kontinental raja pada kerajaan romawi mempunyai kekuasaan yang dominan terutama kekuasaan dalam bidang peraturan hukum melalui dekrit. Kekuasaan tersebut kemudian didelagasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarah-pengarah secara tertulis bagi hakim bagaimana hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Kegiatan-kegiatan pejabat administratif dengan demikian terus menerus meningkat sehubungan dengan meningkatnya kasus-kasus dibidang hukum, sehingga dengan begitu besarnya peranan Administratif negara, tidak mengehrankan apabila didalam negara hukum civil law inilah menjadi asal muasal munculnya cabang hukum baru yang disebut droit Administratif yang intinya adalah hubungan antara administrasi negara dengan rakyat.<sup>32</sup>

Dengan adanya perkembangan Administratif tersebut terutama dengan lahirnya *Droit Administratif* maka di perlukan langkah-langkah untuk membatasi tindakan administrasi negara. Prinsip-prinsip wawasan *Rechstaat* merupakan alat untuk membatasi perluasan dan penggunaan kekuasaan negara secara totaliter dan secara tidak terkontrol yang dilakukan oleh Administrasi Negara. Perinsip-perinsip tersebut merupakan jaminan ditegakanya Hak Asasi Manusia, adanya pembagian kekuasaan dalam negara pasti dan jelas, penyelenggaraan yang didasarkan atas peraturan prundang-undangan serta adanya pengawasan yudisial terhadap

---

<sup>32</sup> Philipus. M Hadjhon, *Perlindungan Hukum Bagi rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 73

penyelenggaraan pemerintahan tersebut.<sup>33</sup> Oleh sebab itulah guna tercapainya gagasan untuk membatasi Administrasi negara tersebut maka Julius Sthal menyatakan bahwa *rechtstaat* harus di dasarkan kepada unsur-unsur adanya penghormatan dan perlindungan terhadap *pertama* HAM, *kedua* adanya konsep trias politica, *ketiga* pemerintahan berdasarkan undang-undang, *keempat* adanya peradilan administrasi negara dalam perselisihan.

Lebih lanjut Paul Scholten menyatakan bahwa ada dua ciri *rechtstaat*, yaitu yang pertama warga negara tidak mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat, ciri pertama ini memiliki dua unsur utama (1) manusia itu mempunyai suasana sendiri, yang pada dasarnya diluar wewenang negara, 2) pembatasan suasana manusia tersebut hanya dapat di batasi dalam ketentuan undang-undang dengan peraturan-peraturan umum. *Kedua* dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.<sup>34</sup> Hampir sama dengan pendapat Sthal J.B.J.M ten Berge menyebutkan unsur-unsur yang terdapat dalam *rechtstaat* adalah sebagai berikut :

1. Asas legalitas
2. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
3. Pemerintah terikat pada hukum
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, hukum itu harus bisa ditegakkan ketika hukum itu dilanggar dimana

---

<sup>33</sup> Ahmad Syahril, *Peradilan Konstitusi suatu studi tentang ajudikasi konstitusional sebagai mekanisme penyelesaian sengketa Normatif*, Pradnya paramita, Jakarta 2006, hlm. 60

<sup>34</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum bagi pembaharuan negara dan wibawa hukum bagi pembaharuan masyarakat di Indonesia*, Badan penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm.25-26



pemerintah harus menjamin di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum

5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.<sup>35</sup>

Sebagaimana di ungkapkan baik sthal, maupun tenberge pada perkembngnya konsep negara hukum rechtsstaat mendapatkan penyempurnaan dari Caouwenberg, menurut beliau asas rechtstaat terdiri dari

1. Pemishan anantara negara dan masyarakat pemishan antara kepentingan-kepentingan umum dan kepentingan perorangan (individu), pemisahan antara hukum publik dan privat
2. Pemishan antara negara dan geres (agama)
3. Persamaan atas undang-undang
4. Konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum
5. Pemishaan kekuasaan berdasarkan triap politika
6. Asas legalitas
7. Aparat pemerintahan dan kehakiman yang tidak memihak (netral)
8. Perinsip perlindungan hukum terhadap masyarakat oleh pengadilan yang bebas dan tidak terikat
9. Prinsip pembagian kekuasaan, baik secara teretorial maupun vertikal (dalam sistem federasi maupun desentralisasi).<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Ridwan H.R, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Loc. Cit, hlm 9-10

Namun jika kita lihat dari pemikiran baik itu Tenberge, Julius sthal dan yang telah disempurnakan oleh Coenberg mereka masih memandang konsep Rechtsstaat dalam sudut pandang yang amat formal. Sifat formal tersebut dikarenakan dari unsur-unsur yang telah dikemukakan tidak menunjukkan adanya peran serta atau turut campurnya negara pemerintah dalam bidang kesehjahteraan masyarakatnya. Oleh sebab itulah dengan seiring berjalannya waktu konsep Rechtsstaat telah mengalami perkembangan dimana konsep rechsttaat kalisik digantikan dengan konsep rechsttaat moderen. Konsep rechsttat yang dulu bersifat liberal kini telah berubah sifatnya menjadi sosial. Dimana dalam konsep Rechstaat yang bersifat sosial ini negra mempunyai tujuan untuk mensehjatarakan rakyatnya, inilah cikal bakal dari konsep negara hukum bernuansa ( walfare staat) konsep negara hukum kesehjahteraan dimana pemerintah (Admnistrasi Negara) dituntut untuk berbuat lebih banyak dalam mencampuri urusan kesehjahteraan rakyatnya.<sup>37</sup>

### 3. Socialist Legality

*Socialist legality* adalah konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep rule of law yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon.<sup>38</sup> Negara komunis adalah negara yang *pertama* berdasarkan pada ideologi Marxisme-Leninisme, artinya bersifat materialis, ateis dan kolektifisik kedua merupakan sistem kekuasaan satu partai

---

<sup>3636</sup> Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 114-115

<sup>37</sup> Jimly Assidique, *Negara Hukum Indonesia*

<sup>38</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Op. Cit.*, hlm 91

atas seluruh masyarakat ketiga ekonomi bersifat etatis.<sup>39</sup> Jika dilihat kaum etatis adalah kaum yang tidak puas dengan sistem kapitalis. Karl Marx sebagai pelopor ideologi sosialis memiliki cita-cita dimana tidak ada kelas sosial (*classes society*) didalam masyarakat.<sup>40</sup>

Hal tadi tidak mengherankan jika kita kaitakan secara filosofis ide negara hukum sosialis tersebut, dikarenakan pada dasarnya kata sosialis jika digunakan dalam bidang hukum, memiliki berbagai macam makna bagi para pakar hukum. Pada lapisan yang paling dasar, ia melambangkan sebuah filsafat dan ideologi yang didasarkan pada apa yang secara umum dirujuk sebagai pemikiran Marxis dan Leninis. Ideologi sosialis secara prinsip, di antaranya mengatakan bahwa semua hukum adalah sebuah instrumen dari kebijakan sosial dan ekonomi, dan tradisi *common law* dan *civil law* merefleksikan masyarakat, ekonomi, pemerintahan yang eksploitatif, imprelistik dan kapitalis. Kemudian lebih mendalam Christine Synowich dalam bukunya *The sosialis Concept Law* (1991) mendefinisikan sosialisme sebagai sebuah masyarakat dimana hak kepemilikan privat dalam bentuk modal telah dihilangkan dan digantikan dengan kepemilikan bersama atas sarana sarana produksi yang dengan demikian memperbolehkan tingkat kesetaraan dan persaudaraan yang tinggi dalam hubungan-hubungan sosial.<sup>41</sup>

Oleh sebab itu jika kita bandingkan dengan konsep *rule of law* dan *rechtstaat* yang bertujuan untuk melindungi individu manusia yang bermatabat

---

<sup>39</sup> Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm 30.

<sup>40</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2008, hlm. 139-156

<sup>41</sup> Peter De Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Comon Law Civil Law & Socialist Law*, Nusa Media, Bandung, 2010, Hlm.262-263

terhadap tindakan yang sewenang-wenang dari pemerintah, maka dalam sosialist legality yang terpenting adalah relasi sosialisme. Sehingga dalam socialist legality hukum ditunjukkan untuk memberikan kebahagiaan yang merata dan sebesar-besarnya bagi setiap manusia, menjamin warga negara dalam kehidupan yang layak, pemerataan rezeki yang layak bagi setiap orang, serta penguasaan negara atas semua alat produksi dan distribusi yang penting dan mengasai hajat hidup orang banyak.<sup>42</sup> Sehingga negara tidak berdasarkan atas kebebasan individu dan mekanisme pasar melainkan sejak semula negaralah yang menggerakkan masyarakat. Baik kehidupan politik, sosial budaya ekonomi semuanya di opresikan dari pusat pemerintahan.<sup>43</sup>

Pada dasarnya banyak ilmuwan yang mengidentifikasi fitur-fitur yang membedakan hukum sosialis dengan *civil law*. Quigley merangkum fitur-fitur tersebut antara lain *pertama* hukum sosialis diprogramkan untuk lenyap secara perlahan-lahan bersamaan dengan hak kepemilikan privat dan kelas-kelas sosial serta transisi menuju tatanan sosial komunistik, *kedua* negara-negara sosialis didominasi oleh sebuah partai politik tunggal, *ketiga* didalam sistem sosialis hukum disubsorinasikan untuk menciptakan sebuah tatanan ekonomi baru, dimana didalamnya hukum privat diabsorpsi hukum publik, *keempat* hukum sosialis memiliki karakter pseudo-religius, *kelima* hukum sosialis lebih bersifat prerogatif ketimbang normatif.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Bernand L Tanya, *Politik Hukum :Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm 15

<sup>43</sup> Sajipto Rahardjo, *Negara yang membahagiakan Rakyat nya*, Genta Publishing, 2009, hlm.28

<sup>44</sup> Peter de Cruz, *Op. Cit* Hlm. 264

Lebih lanjut Muhammad Tahir Azhary memberikan ciri negara hukum sosialis, ia mengatakan negara hukum sosialis (1) perwujudan sosialisme, (2) hukum sebagai alat sosialisme dan (3) penekanan pada sosialisme, realisasi sosialisme ketimbang hak-hak perorangan.<sup>45</sup> Negara hukum sosialis bercirikan oleh konstitusi tertulis, kekuasaan yang sentralistik, sistem pengadilan rakyat, dan demokrasi proletar. Dengan melihat apa yang terjadi dari sistem negara hukum sosialis. Maka menurut pandangan oemar seno adji negara hukum sosialis (socialist legality) mempunyai ciri-ciri :

1. Adanya perlindungan hak-hak dan kebebasan warga negara perlindungan ini terutama diberikan kepada kaum buruh
2. Berkaitan dengan freedom dan tanggung jawab responsibility, sosialis legality lebih mendahulukan responsibility ketimbang freedom
3. Adananya pemisahan secara tajam antara negara dan gereja
4. Adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang diatur secara tegas di dalam konstitusi
5. Larangan berlakunya hukum pidana secara retroaktif atau respektif
6. Kebebasan pers dimaknai sebagai kebebasan untuk mengkritik kaum kapitalis maupun kaum borjuis
7. Hukum dimaknai sebagai alat untuk mencapai sosialisme, posisi hukum adalah subordinasi dari sosialisme.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Muhammad Tahir Azhary. *Loc. Cit* hlm101

<sup>46</sup> Bahder Johan Nasution, *Loc. Cit*, hlm. 28

#### 4. Nomokrasi islam

Sesungguhnya mengenai ide ataupun konsep negara hukum, bukan saja dikuasi oleh pemikiran-pemikiran barat, ide negara hukum yang lahir di eropa yang pada abad 17-18 . bawasanya islam juga telah mengembangkan konsep negara hukum sendiri. konsep negara hukum dalam islam berdasarkan atas Al-Quran dan Hadist Nabi Muhammad S.A.W, lebih lanjut mengenai negara hukum, islam telah menempatkan bahwa yang harus berkuasa serta yang setinggi-tingginya di dalam suatu negara tidak lain adalah hukum. Islam sangat tegas mengatur tentang hal tersebut, dalam ajaran islam sebagaimana di atur didalam Al-Quran jika suatu negara tidak berdasarkan atas hukum, maka negara tersebut zalim (diktator), otokrasi yang berperilaku sewenang-wenang, negara fasik (negara anarkhi), kacau balau dan tidak teratur dimana pemerintahnya tidak menjamin keamanan.<sup>47</sup>

Lebih lanjut Mengeai konsep negara hukum islam ( Nomokrasi islam ) kita akan mengetahuinya dengan menyitir pendapat Ibnu khaldun, beliau berpendapat bahwa dalam mulk *siyasi* ada dua macam bentuk negara hukum yaitu (1) *siyasah diniyah* yang Penulis terjemahkan sebagai nomoktasi islam dan (2) *syasah aqiliyah* yang penulis terjemahkan sebagai nomokrasi sekuler. Ciri pokok yang membedakan kedua nomokarsi itu ialah pelaksanaan hukum islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi islam, baik syariah maupun hukum yang di dasarkan rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Semata-mata hasil pemikiran

---

<sup>47</sup> A. Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media Publishing, Malang, 2005, hlm. 23

mereka. Konsep Ibnu Khaldun yang terakhir ini, memiliki banyak persamaan dengan konsep negara hukum menurut pemikiran Barat. Lebih lanjut Muhammad Tahir Azhary mengatakan bahwa nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut, yakni 1) prinsip kekuasaan sebagai amanah 2) prinsip musyawarah 3) prinsip keadilan 4) prinsip persamaan 5) prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia 6) prinsip peradilan bebas 7) prinsip perdamaian 8) prinsip kesejahteraan 9) prinsip ketertarikan rakyat.<sup>48</sup>

Kemudian atas dasar di atas Muhammad Tahir Azhary berkesimpulan bahwa nomokrasi Islam itu adalah predikat yang paling tepat untuk konsep negara hukum dari sudut pandang Islam. Nomokrasi Islam memiliki atau ditandai oleh prinsip-prinsip umum yang digariskan dalam Al-Quran dan ditunjukkan dalam Sunnah.<sup>49</sup> Oleh sebab itu dalam konsep nomokrasi Islam, Al-Quran dan Hadis-Hadis Nabi ditempatkan sebagai dasar penyelenggaraan negara dan pemerintahan dimanapun dan kapanpun, sesuai dengan misi dari agama Islam sebagai rahmatan lil alamin dan mengioayakan kemaslahatan bagi umat manusia dimanapun dan kapanpun. Akan tetapi karena dalam Alquran dan Hadis-hadis Nabi hanya menyebutkan prinsip-prinsip umum, maka menjadi kewajiban pemerintah Islam untuk menafsirkan dan mengimplematadiakan prinsip-prinsip umum tersebut dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan kehadiran lembaga pemerintahan Islam merupakan kemestian untuk tegaknya hak-hak dan kewajiban asasi manusia di tengah

---

<sup>48</sup>Muhammad Tahir Azhary, *Negara hukum suatu studi tentang prinsip-prinsip dilihat dari segi hukum Islam, implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, PT. Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm 64

<sup>49</sup>*Ibid*, hlm.66

kehidupan bermasyarakat. Penegakan hak-hak dan kewajiban tidak dapat diserahkan masing-masing individu.<sup>50</sup>

Sedangkan menurut Louis garnet konsep negara hukum dalam islam adalah suatu negara yang penguasa-penguasanya adalah orang-orang biasa yaitu bukan merupakan kekuasaan rohani, dengan satu ciri yang menonjol adalah *egalitarie* yang berarti persamaan hak antar penduduk , baik yang biasa ataupun alim mengetahui agama. Baik yang beragama islam ataupun yang bukan beragama islam.<sup>51</sup> Kemudian terkait pemerintahan al mawardi mengatakan bahwa lembaga pemerintahan itu dibentuk untuk menggantikan fungsi kenabian dalam menjaga eksistensi agama dan mengatur kehidupan duniawi. Termasuk dalam fungsi mengatur kehidupan duniawi ini adalah menegakan hak-hak dan kewajiban asasi manusia serta mewujudkan kemaslahatan umum. Okeh sebab itulah melalui fungsi lembaga pemerintahan seperti itu, kedudukan kepala negara (khalifah,imam,amir) dalam nomokrasi islam begitu sentral. Lebih lanjut soal pertanggungjawaban pemerintahan al-anshari menyebut sebagai berikut “ sistem politik islam.membedakan tanggung jawab pemerintahan itu untuk semua tindakab yang dilakukan baik umum maupun khusus, yang terdiri atas tabggubg jawab dihadapan hakim dalam hal melakukan tindak pidana, dan tanggung jawab politik dihadapan rajyat atau umat. Adaohb,tangghng jawab akhurat adalah btanggung jawab dihadapan allah Swt.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup>Ridwan ar , *Diskresi dan Taggung Jawab Pemerintah*. *Op.cit*, hlm.68

<sup>51</sup>A. Mukhtie Fadjar. *Op cit*. Hlm. 23

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 70



Sebagai sistem dan sebagai negara hukum Nomokrasi Islam juga memiliki beberapa prinsip antara lain yaitu.<sup>53</sup>

1. Perinsip Kekuasaan sebagai amanah ,berarti kekuasaan adalah amanah Allah, oleh karena nya manusia yang menerima amanah itu dituntut untuk jujur dalam melaksanakan amanah itu sesuai dengan yang di amanahkan. (Q.S.4.58)
2. Prinsip Musyawarah dalam aratian segala sesuatu harus terlebih dahulu, tidak boleh diputuskan sendiri dimana dapat menjurus kepada absolutisme
3. Perinsip keadilan manusia yang diberikan amanah harus bertindak secara adil, berpihak kepada kebenaran dan keadilan bukan bertindak pada hawa nafsu yang cenderung sewenang-wenang
4. Perinsip persamaan, berarti semua manusia adalah sama, harus diperlakukan sama, tidak boleh mengutamakan suatu golongan, semua manusia mempunyai kesempatan dalam setiap kesempatan yang ada
5. Perinsip pengakuan dan perlindungan terhadap manusia, dalam artian setiap manusia memiliki hak untuk hidup ( Q.S.17 : 33) bebas dari segala macam paksaan termasuk masalah agama dan keyakinan
6. Perinsip peradilan bebas, perinsip ini berkaitan dengan keadilan dan persamaan. Hakim dalam memutus perkara harus adil tidak boleh terpengaruh oleh apapun

---

<sup>53</sup>Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Garfindo Persada, Jakarta, 2002 Hlm. 4-6

7. Perinsip Perdamaian, dalam rtian melakukan hubungan kerjasama dengan negara-negara lain yang dijalin atas dasar perdamaian
8. Perinsip kesehjatraan dan ketaatan rakyat, dimana bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur serta mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyat.

##### **5. Konsep Negara Hukum Indonesia (Pancasila)**

Mengnai konsepsi negara hukum Indonesia kita dapat meilihat hal tersebut jauh kebelakang, yaitu Sejak kemerdekaan bangsa Indonesia yaitu tanggal 17 Agustus 1945 saat itulah peroses menjadi negara moderen baik memilih presiden dan wakil presiden maupun membuat konstitusi sebagai dasar hidup bernegara. Dimana pilihan untuk membuat konstitusi ini merupakan kemutlakan bagi suatu bangsa yang baru lahir meredeka dalam mencoba kehidupan bernegaranya. Konstitusi yang dibuat tersebut menjadi suatu landasan ildil dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka lahirlah UUD 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis pertama yang mampu dibuat oleh bangsa indonesia pada saat kemerdekaanya. Hal ini membuka babak baru perjalanan konsepsi negara hukum di Indonesia. Karena didalam konstitusinya mendeklarasikan diri sebagai negara hukum meskipun tidak secara ekpelist.<sup>54</sup>

Mengenai konsepsi negara hukum yang secara eksplisit tersebut dapat kita lihat dalam konstitusi Repulik Indonesia Serikat bagaian 1 mengenai bentuk negara dan kedaulatan dalam pasal 1 ayat 1 menyatakan “ Republik Indonesia serikat

---

<sup>54</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantra, Yogyakarta, 2013, hlm.15

yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi” dalam pasal 1 ayat 1 kemudian Undang-Undang Dasar sementara tahun 1950 dikemukakan secara tegas “ Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Ketiga perubahan undang-undang tersebut tetap berepegang pada konsep negara yang didasari atas hukum. Pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 sampai dengan pasal 1 ayat 3.<sup>55</sup>

Lebih lanjut mengenai ciri-ciri bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum ialah dimasukkannya rumusan-rumusan Tentang Hak Asasi Manusia di dalam Konstitusi. Kemudian dapat juga dilihat dari batang tubuh dan penjelasan UUD 1945, dimana yang pertama memuat kata “peri-keadilan, dan kemanusiaan yang adil, semua pengertian itu berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah tujuan hukum itu mencapai keadilan, kemudian dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat juga ditegaskan “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu suatu Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat juga ditegaskan maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”. Kemudian di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, ketentuan ini menunjukkan bahwa

---

<sup>55</sup> Yopie Immanuel Prio , *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak pidana Korupsi*, CV. Kemi media Anggota IKAPI, Bandung, 2012, Hlm.8

presiden dalam menjalankan tugas dan wewenang nya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam undang-undang dasar.<sup>56</sup>

kemudian terkait citi negara hukum juga dapat kita lihat dalam pasal 9 mengenai sumpah presiden dan wakil presiden berbunyi memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala undang-undang dan pertauran selurus-lurusnya. Dimana melarang priden dan wakil presiden menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya suatu sumpah yang harus dihormati oleh presiden dalam mempertahankan asas negara hukum. Kemudian ketentuan ini dipertegas lagi oleh pasal 27 UUD 1945 yang menetapkan bahwa “ segala warga negara bersamaan kedudukanya dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal ini selain menjamin prinsip *equality before the law*, sutau hak demokrai yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi hukum dimana sebagai suatu prasyarat langgengya negara hukum.<sup>57</sup> Oleh sebab itulah secara yuridis Indonesia negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka.

Kini setelah melewati beberapa amandemen dimana rumusan negara hukum indonesia yang semula hanya dimuat secara eksplisit baik didalam pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945 dan secara ekspilist dimuat didalam penjelasan UUD 1945, penempatan rumusan negara hukum indonesia telah beregeser yang kini secara tegas dinyatakan didalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945

---

<sup>56</sup> Muntoha. *Op. Cit* hlm. 17

<sup>57</sup> *Ibid.* Hlm 17

yang berbunyi “ *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*.jadi jika dilihat pada penejalsan konsep negara hukum baik itu civil law, sosialis legality ada kemiripan dimana unsur unsur negara hukum indonesia memuat anantara lain. :

1. Perlindungan terhadap Hak Asasi Mansuaia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
3. Pemerinathan berdasarkan Undang-Undang
4. Adanya pradilan Admnistrasi yang berdiri sendiri

Sebagai negara hukum Indonesia pastilah memiliki karakteristik tersnidri di bandingkan dengan negara hukum lain. Hal tersebut merupakan implikasi dari Konsep negara hukum Pancasila. Negara hukum merupakan konsep negara yang dikembangkan dan diterapkan di indonesia. Konsep negara hukum pancasila didasarkan atas Pancasila. Dengan perkataan lain negara hukum pancasila memiliki ciri khas yang terdapat pada falsafah bangsa dan negara Indonesia yaitu falsafah Pancasila. Keberdaan pancasila. Keberdaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau cita negara (staatsidee) yang berfungsi sebagai filosofishe gronslag dan Common Platfrom . atau kalimantu sawa di antara masyarakat dalam konteks kehidupan berenegara dalam kesepakatan pertama penyelenggara kosntutualisme menunjukan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka.<sup>58</sup>

Oleh sebab itu Ciri utama yang menjadi khas ialah tekhusus mengenai Cita negara hukum Indoensia itu sendiri yang berdasarkan panacasila. sehingga ide-ide kengeraan indoneia tidak dapat dilepasakan pula, dari nilai-nilai ketuhanan yang

---

<sup>58</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatulah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum, Pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2012, hlm 367

maha esa yang merupakan sila pertama dan utama pancasila karena di samping ciri-ciri negara hukum seperti sebelumnya idenaga negara hukum modren itu menjunjung tinggi nilai-nilai Ke-Maha Esan dan Ke-Maha Kuasaan Tuhan. Artinya diakui supermasi hukum tidak mengabaikan keyakinan ke-Maha Kuasaan Tuhan yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama pancasila. Karena itu pengakuan segenap bangsa indonesia menegnai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai Ke-Maha-Kuasaan Tuhan yang Maha esa, dan dipihak lain pengakuan akan prinsip supermasi hukum itu juga merupakan pengajawantahan atau ekspresi kesdaran rasional kenegraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakan yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama wara yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.<sup>59</sup>

Kemudian yang terakhir pendapat terbaru mengenai negara hukum Pancasila dikemukakan oleh Prof Jimly Asidique menurutnya berdasarkan Undang-Undang Dsar 1945 konsep negara Hukum Indonesia memiliki 13 prinsip yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi di indonesia saat ini. Ketiga belas perinsip terebeut merupakan pilar-pilar utama penyangga beririnya dan tegaknya

---

<sup>59</sup> Muntoha, *Op.Cit.* hlm. 56

suatu negara hukum pancasila adapun ketiga belas prinsip tersebut antara lain

.<sup>60</sup>

### **1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law):**

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

### **2. Persamaan dalam Hukum (Equality before the Law):**

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan „affirmative actions“

### **3. Asas Legalitas (Due Process of Law):**

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau

---

<sup>60</sup> Jimliy Asidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indoensia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 127

tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau „rules and procedures" (regels). Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip „*frijs ermessen*" yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri „*beleid-regels*" („policy rules") ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

#### **4. Pembatasan Kekuasaan:**

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.

#### **5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen:**

pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat „*independent*", seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya.

#### **6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:**



Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Hakim tidak hanya bertindak sebagai „mulut“ undangundang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga „mulut“ keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

#### **7. Peradilan Tata Usaha Negara:**

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

#### **8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court):**

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.

## **9. Perlindungan Hak Asasi Manusia:**

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia

## **10. Bersifat Demokratis (Democratische Rechtsstaat):**

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah „absolute rechtsstaat“, melainkan „democratische rechtsstaat“ atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat demokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

## **11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (Welfare Rechtsstaat):**

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui

gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

## **12. Transparansi dan Kontrol Sosial:**

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

## **13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa**

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasaan Tuhan.

## **B. Wewenang Pemerintah**

### **1. Pengertian Wewenang Pemerintah**

Dalam konsep hukum administrasi dengan tegas dikemukakan bahwa hubungan hukum yang terjadi antara pemerintah disatu sisi dan warga masyarakat disisi yang lain merupakan hukum sepihak, dimana kedudukan atau posisi dari pemerintah ialah sebagai subyek yang memerintah sedangkan warga masyarakat

sebagai subyek yang diperintah. Sebagaimana, dikemukakan oleh Lemire dalam Bachan Mustafa, bahwa penguasa dalam hal ini diberikan suatu tugas untuk melaksanakan apa yang seringkali disebut dengan istilah “beztuurzorg”, yakni menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa, dimana dalam menjalankan atau menyelenggarakan kepentingan umum tersebut penguasa haruslah mempunyai wewenang untuk bertindak atau berbuat.<sup>61</sup>

Kewenangan bertindak atau berbuat oleh pemerintah yang disebut juga dengan wewenang pemerintahan. Hal tersebutlah yang menjadi dasar legitimasi untuk bertindak atau berbuat bagi pemerintah. Dalam hukum administrasi dikemukakan, bahwa tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah. Oleh karena itu wewenang menjadi suatu pijakan dasar bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Suatu tindakan pemerintah yang tidak didasarkan pada adanya wewenang dapat berakibat tindakan atau perbuatan pemerintah tersebut sewenang-wenang adanya (*willekeur*). Bahkan, wewenang pemerintah menjadi kriteria utama dan menjadi acuan bagi pemerintah untuk berbuat atau bertindak sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan tugas pemerintahan sesuai dengan wewenang yang diberikan kepadanya dan tidak melakukan tindakan atau perbuatan menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).<sup>62</sup>

Lebih lanjut secara istilah menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan

---

<sup>61</sup> Aminuddin ilmar, *Op.Cit* Hlm. 100-101

<sup>62</sup> *Ibid.* hlm 101

hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelden*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>63</sup>

Bisa dipahami sesungguhnya dari kedua istilah tadi jelas tersimpul perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati. Penggunaan atau pemakaian kedua istilah ini tampaknya tidak terlalu dipermasalahkan dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan kita. Hal itu memberikan kesan dan indikasi, bahwa bagi sebagian aparatur dan pejabat penyelenggara negara atau pemerintahan kedua istilah tersebut tidaklah begitu penting untuk dipersoalkan.<sup>64</sup>

Namunu jika kita ingin mengkaji secara lebih mendalam sejatinya wewenang itu memiliki kedudukan yang amat penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M Stronik dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, "*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*". Kewenangan yang

---

<sup>63</sup> Ridwan H. R, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2003, Yogyakarta, hlm. 72

<sup>64</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit. Hlm.* 102

didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:<sup>65</sup>

“Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu”.

Kemudian menurut H.D Stout wewenang merupakan suatu pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik ( *bovoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke or ganisatierecht, wat kan worden omschereven als het gehel van bestursrechtelijke bevoegdheden rechtsverkeer*). Bahkan, Ltonnaer secara tegas mengemukakan bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini menanggapi sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan suatu hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.<sup>66</sup>

Kemudian secara yuridis mengenai pengertian wewenang dan syarat-syarat wewenang pemerintah diatur didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana pasal 8 dan pasal 9 antara lain :

Didalam pasal 8

---

<sup>65</sup> Ridwan H.R, *Op.Cit* hlm.71-72

<sup>66</sup> Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm.103

1. Setiap Keputusan dan atau Tindakan harus ditetapkan dan atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
2. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
  - a) peraturan perundang-undangan; dan
  - b) AUPB.
3. Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan atau melakukan Keputusan dan atau Tindakan.

Kemudian didalam pasal 9

1. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan dan AUPB.
2. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan
  - b) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
3. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan atau Tindakan.

4. Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)

Senada dengan peraturann Admnitrasi Pemerintahan diatas , menurut Ridwan Ar. Yang menyitir R.J.H.M. Huisman wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan tetapi terhadap para pegawai (misal inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya. Atau terhadap badan khsus seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah, atau bahkan terhadap badan hukum privat.<sup>67</sup> pendapat ini hamipr sama dengan apa yang dikemuakakan oleh P. De Haan ia mengatakan bahwa wewenang pemerintahan tidak lah jatuh dari langit, akan tetapi ditentukan oleh hukum.

Untuk mengetahui gambaran secara jelas dan gamblang bagaimana wewenang itu dijalankan oleh pemerinthan, alangkah lebih baiknya kita mengkaji mengenai apa yang dimaksud dengan “ Jabatan Pemerintahan” yang terambil dari kata “ambt” (jabatan) dalam bahasa belanda. Dengan memahami apa yang dimaksud dengan jabatan tersebut dengan sendirinya akan didapatkan pemahaman mengenai adanya hubungan antara jabatan dan wewenang pemerintah. Dalam perseptif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan menurut Logemann dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm 72



dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dan hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi inilah yang dinamakan jabatan.

kemudian Bagir manan, mendefinisikan jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan untuk tujuan negara, jabatan itu berifat tetap, kemudian pemegang jabatan berganti ganti-ganti. F.C.M.A Micheils mengatakan yakni jabatan itu tetap, para pejabat berganti-ganti (sebagai akibat pemilihan dan pengangkatan, seperti Jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, dan lain-lain, sementara pemegang jabatan berganti ganti.<sup>68</sup> Lebih lanjut Bagir manan menjelaskan jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang tidak lain untuk merealisasikan fungsi jabatan yang di pangkunya. kemudian agar tugas dan wewenang pejabat pemerintahan dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan atau perbuatan hukum konkret dan dapat dipertanggung jawabkan baik secara politik, hukum dan atau sosial, maka kepada para pejabat pemerintahan dibekali dengan hak dan kewajiban. Dimana antara tugas dan wewenang disatu pihak dengan hak dan kewajiban dipihak lain mempunyai hubungan yang bersifat

---

<sup>68</sup> Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara edisi Revisi*, Op.Cit hlm. 71

fungsional satu sama lain.<sup>69</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa konsep jabatan pemerintahan tersebut tidak terlepas dari konsep wewenang pemerintahan, terkait hal hubungan wewenang dan jabatan lebih lanjut penulis akan menjelaskan di bab berikutnya.

## **2. Sifat dan Ruang Lingkup Wewenang Pemerintah**

Sebagaimana kita ketahui dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan, maka tentunya pemerintah tidak dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan, dengan kata lain pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa pengambilan suatu keputusan atau kebijakan tanpa dilandasi atau disertai dengan wewenang pemerintah. Jika hal tersebut dilakukan maka tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dimaksud dapat dikategorikan sebagai sebuah tindakan atau perbuatan tanpa dasar alias perbuatan yang sewenang-wenang (cacat hukum). Oleh karena itu, sifat dari wewenang pemerintahan perlu ditetapkan dan ditegaskan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang pemerintahan dan/atau tindakan perbuatan yang sewenang-wenang.<sup>70</sup>

Lebih lanjut pada dasarnya sifat wewenang pemerintah ini terbagi dalam beberapa bentuk baik dari segi konsep ataupun pengertiannya. Safri Nugraha dan kawan-kawan mengemukakan bahwa sifat wewenang pemerintah itu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang

---

<sup>69</sup> Aminuddin Amirullah, *Op.cit.* hlm. 106

<sup>70</sup> *Ibid.* hlm 108

ditentukan , dan pelaksanaan wewenang pemerintah terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis dalam kaitanya yaitu (asas-asas umum pemerintahan yang baik) namun dikarenakan asas-asas umum pemerintahan yang baik telah di normakan secara tertulis menurut hemat penulis tidak bisa dikatakan lagi sebagai hukum yang tidak tertulis dikareakan sudah tertuang di dalam undang-undang no 30 tahun 2014 tentang Admnistrasi pemerintahan.

Kemudian secara yuridis sifat wewenang dan ruang lingkupnya, Undang-Undang Admnitrasi nomor 30 Tahun 2014 tentang Admnitrasi Pemerintahan memberikan kereteria dalam pasal 15 antara lain :

1. Wewenang Badan dan atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:
  - a) masa atau tenggang waktu Wewenang;
  - b) wilayah atau daerah berlakunya Wewenang; dan
  - c) cakupan bidang atau materi Wewenang.
2. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak dibenarkan mengambil Keputusan dan atau Tindakan.

Lebih lanjut sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan didalam peraturan perundang-undangan. Contoh ialah pengaturan terkait batas waktu wewenang kepala daerah yaitu lima tahun. Sehingga bilamana wewenang tersebut

digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau perbuatan itu bisa tidak sah atau batal demi hukum.<sup>71</sup>

Selain itu, sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan itu atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batasan cakupan materi kewenangnya. Di mana batas wilayah kewenangan berkaitan erat dengan ruang lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintahan tersebut. Wewenang dari seorang menteri dalam negeri jelas berbeda dengan batas wilayah kewenangnya dengan wewenang menteri kehutanan. Adapun batas cakupan materi kewenangnya pada dasarnya sesuai dengan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemberi kewenangan tersebut. Contoh seorang menteri dalam negeri telah diberikan wewenang pemerintahan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan dalam negeri sehingga menteri dalam negeri tidak dapat mencampuri urusan lain diluar bidang yang telah ditentukan tersebut, seperti membuat kebijakan dibidang kehutanan.<sup>72</sup>

Setelah mengetahui konsep wewenang dari segi yang relatif umum yaitu sifat dan cakupan wilayah kewenangan pemerintahan lebih lanjut dalam kepustakaan Hukum Administrasi sifat wewenang pemerintahan itu dapat dilakukan pembagian, *pertama* wewenang bersifat terikat yakni wewenang yang harus sesuai dengan ukuran dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm 109

<sup>72</sup> *Ibid*

yang diambil. Disini aturan dasar yang mengatur secara rinci syarat-syarat digunakannya wewenang syarat tersebut mengikat bagi organ pemerintahan ketika akan menjalankan wewenangnya dan mewajibkan sesuai dengan aturan dasar dimaksud ketika wewenang dijalankan. *Kedua* wewenang bersifat fakultatif yakni wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikit banyak masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya. Kemudian *ketiga* wewenang bersifat bebas dimana pemerintahan dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan, karena aturan dasarnya memberikan kebebasan kepada penerima wewenang tersebut.<sup>73</sup>

Mengenai wewenang bebas, lebih lanjut Philipus M. Hadjon dengan mengutip pendapat Splet dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) ada kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menialai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat

---

<sup>73</sup> Sadjijono., *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laks Bang Presindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 59-60

bagi pelaksanaannya suatu wewenang secara sah dapat dipenuhi. Berdasarkan penegretian ini, Philipus M. Hadjon menuimpilkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau diskresi, yaitu pertama, kewenangan untuk memutus secara mandiri, *kedua* kewenanga interprestasi terhadap norma tersamar(vage norm).<sup>74</sup>

### 3. Sumber wewenang Pemerintah

Setelah kita mengetahui konsep dasar sifat dan konsep mengenai wewenang pemerintah baik secara umum maupun secara khusus dalam lingkup Hukum Admnistrasi negara pertanyaan yang patut dijelaskan selanjutnya ialah mengenai bagaimana wewenang itu di dapat oleh pemerintah dengan kata lain sumber wewenang itu sendiri diadapat dengan cara apa dan bagaimana. Di dalam islam sendiri sebenarnya mengenai konsep sumber wewenang itu sendiri dapat kita tarik pemahamnya dari pernyataanya yusuf musa ia menegaskan khailifah dalam pandangan islam bukanlah orgng yang memiliki sifat *uluhiyah* (ketuhanan) dia tidak suci, tidak maksum (terpelihara dari dosa ), dan dia tidak memiliki hak monopoli didalam menjelaskan dan menafsirkan nash-nash agama , akan tetapi ia hanyalah manusia biasa yang dipercaya oleh umat kerena sifat keagamanya yang baik dan keadilanya, maka diserahkan kepadanya masalah-masalah untuk di urus sesuai dengan syariat, oleh sebab itulah imam tidak dapat sewenang wenang, bahkan ia tunduk kepada ketantuan-ketentuan Al-Quran dan hadis serta ketentuan

---

<sup>74</sup> Ridwan H.r, *Hukum Admnistrasi Negara Revisi*, UII Press, Yogyakarta, 2011 ,hlm108

*ahl al-hall wa al-aqd* didalam hal hal yang ditentukan oleh Al-Quran atau hadist secara tegas.<sup>75</sup>

Jika dilihat dari konsepsi dalam pandangan islam sesungguhnya ada persamaan dalam konsep hukum Administrasi Negara. Dimana sesuai dengan prinsip asas legalitas segala sesuatunya berdasarkan atas hukum. berdasarkan perinsip asas legalitas, tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti didalam peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan prundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni : atribusi, delegasi, sedangkan mandat merupakan kadang-kadang saja, oleh karena itu ditempatkan secara tersendiri, kecuali dikaitkan dengan gugatan tata usaha negara, mandat disatukan karena penerima mandat tidak dapat digugat secara terpisah<sup>76</sup>

Mengenai sumber wewenang pemerintah, atribusi delegasi dan mandat ada beberapa penejelasan menurut para pakar, indiarto menyatakan bahwa pemberian atribusi terjadi pemeberian wewenang pemerinatahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disni dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan anantara yang berkedudukan sebagai original legilator di negara kita ditingkat pusat DPR bersama-sama dengan pemerintah membuat undang-undang dan MPR sebagai pemebntuk konstitusi dan kemudian yang bertindak sebagai delegatied legislator, seperti

---

<sup>75</sup> H.A Djazuli, *Fiqh Syiyasah Implementasi kemasalahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2003, hlm. 69-71

<sup>76</sup> Sadjijono, *Op.Cit.* 64

DPRD di tingkat provinsi. Dimana pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada (wewenang asli) oleh badan/atau jabatan pemerintahan yang telah memperoleh kewenangan secara atributif kepada badan atau jabatan pemerintahan lainnya. Jadi wewenang delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang. Adapun mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangnya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Dengan kata lain, suatu tindakan atau perbuatan yang mengatasnamakan badan/atau jabatan pemerintahan yang diwakilinya.<sup>77</sup>

Sesuai dengan pendapat menurut H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt atribusi adalah pemberian wewenang kepada pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangnya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Lebih lanjut wewenang atribusi ini dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, dan dikatakan juga bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang.<sup>78</sup>

sedangkan menurut F.A.M. Stronik dan J.G. Steenbeek, mengatakan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yakni atribusi dan delegasi, yakni atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut pelimpahan wewenang

---

<sup>77</sup>Aminuddin Ilmar *Loc.Cit* hlm 112

<sup>78</sup> *Ibid.* hlm. 64-65



dari wewenang yang telah ada. Untuk wewenang mandat tidak terjadi pelimpahan wewenang yang ada hanyalah hubungan internal. Dilihat dari beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan, bahwa secara teoritis pemerintah memperoleh wewenang melalui tiga cara dan sekaligus melekat sebagai wewenangnya, yakni wewenang atribusi, wewenang delegasi dan wewenang mandat.<sup>79</sup>

Sedangkan pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratieve Recht* (ABAR) adalah *van attributie van bevoegdheid kan worden gesproken wanneer de wet (in materiele zin) een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald orgaan toeken*”, (atribusi wewenang dikemukakan bilamana undang-undang (dalam arti materil) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu). Dalam hal delegasi disebutkan, “.. te verstaan de overdracht van die bevoegdheid door het bestuursorgaan waaraan deze is gegeven, aan een ander orgaan, dat de overgedragen bevoegdheid als eigen bevoegdheid zal uitoefenen (berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri.<sup>80</sup>

Lebih lanjut secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang administrasi Pemerintahan pasal 11 menyebutkan kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat adapun syarat-syarat atribusi disebutkan dalam pasal 12 ayat antara lain :

---

<sup>79</sup> Sadjjono . Op. Cit hlm 64-65

<sup>80</sup> Ridwan H.r, *Loc.Cit* .hlm 75

1. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
  - a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undangundang;
  - b) merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
  - c) Atribusi diberikan kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan.
2. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
3. Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan atau undang-undang.

Kemudian mengenai delegasi menurut ketentuan pasal 13 antara lain :

1. Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
  - a) diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
  - b) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan atau Peraturan Daerah; dan
  - c) merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

3. Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
4. Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensub delegasikan Tindakan kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:
  - a) dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan;
  - b) dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
  - c) paling banyak diberikan kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat dibawahnya.
5. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.
7. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

Adapun syarat-syarat dan ketentuan mandat di jelaskan di dalam pasal 14 antara lain :

1. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
  - a) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya;  
dan
  - b) merupakan pelaksanaan tugas rutin.
2. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
  - a) pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara dan
  - b) pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.
3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.
5. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundangundangan.
6. Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan atau Pejabat

Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.

7. Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Sehingga dapat kita simpulkan dari keterangan-keterangan di atas tadi baik dari segi teoritis maupun Yuridis, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari undang-undang Dasar maupun peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab interen dan eksteren pelaksanaan wewenang (atributaris). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu dengan pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (delegans), tetapi beralih kepada penerima delegasi (delegatoris). Sementara mandat, penerima mandat (mandataris). Hanya bertindak dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini dikarenakan pada dasarnya, penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ridwan Hr. *Loc. Cit.* hlm 105-106

## C. Pertanggung Jawaban Pemerintah

### 1. Pengertian Tanggung Jawab Pemerintah

Dalam kamus besar bahasa Indonesia Tanggung jawab diartikan keadaan wajib menanggung segala sesuatunya kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan. Sedangkan dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggung jawaban yakni *Liability* dan *Responsibility*. *Liability* adalah aspek hukum yang luas dimana menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin, sedangkan *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. Disamping itu *Liability* juga menjelaskan akan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban yang intinya kondisi yang meniadakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang. Sementara *Responsibility* memiliki makna suatu hal yang dapat dipertanggung jawabkan atas suatu kewajiban, kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki sebaik-baiknya atas kerusakan yang timbul.<sup>82</sup>

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, *islital liability* menunjuk pada pertanggung jawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan subyek hukum, sedangkan *responsibility* menunjuk pada pertanggung

---

<sup>82</sup> Ridwan Hr. *Loc. Cit.*, hlm. 318-319

jawaban politik. Lebih lanjut secara istilah dalam esiklopedi administrasi *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggung jawaban mengandung makna , meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan suatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membeaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatnya, ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.<sup>83</sup>

Sesungguhnya dari penjelasan di atas tentang konsep pertanggung jawaban hukum kita ada sedikit kesamaan oleh konsep yang dikemukakan Hans Kalsen, dia mengemukakan pertanggung jawaban adalah sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum, bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatan perbuatnya bertentangan, biasanya sanksi ditunjukkan kepada pelaku langsung seorang bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subyek dari tanggung jawab hukum identik dengan subyek dari kewajiban hukum.<sup>84</sup>

Lebih lanjut dalam perspektif hukum, hukum diciptakan untuk mengatur pergaulan hukum agar masing-masing subyek hukum menjalankan kewajibannya secara benar dan memperoleh haknya secara wajar. Disamping itu hukum juga difungsikan sebagai instrument perlindungan (*bescherming*) bagi subyek hukum. Dengan kata lain, hukum diciptakan agar keadilan terimplemtnasikan dalam

---

<sup>83</sup> *Ibid.* Hlm 250-251

<sup>84</sup> Hans Kalsen, *Teori-Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nursa Media & Penerbit nuansa, Bandung, 2006, hlm. 95

pergaulan hukum. Ketika ada subyek hukum yang melalikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak subyek hukum lain, kepada yang melalailkan kewajiban dan melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan di tuntutan memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditunjukkan kepada, setiap subyek hukum yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subyek hukum itu seseorang, badan hukum maupun pemerintah.<sup>85</sup>

Secara teoritik bahwa pemerintah adalah subyek hukum, sebagai pendukung hak dan kewajiban hukum, dengan dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan pemerintahan. Sebagai subyek hukum, pemerintah dapat melakukan perbuatan hukum, yakni perbuatan yang ada relevansinya dengan hukum atau perbuatan yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum. Dengan kata lain setiap perbuatan hukum, secara pasti menimbulkan akibat hukum baik positif ataupun negatif. Namun akibat hukum yang positif tidak relvan dalam kaitanya dengan pertanggung jawaban. Sedangkan akibat hukum yang negatif memiliki relevansi dengan pertanggung jawaban karena dapat memunculkan tuntutan dari pihak yang terkena akibat hukum yang negatif. Hal ini dikarenakan dalam negara hukum setiap subyek hukum baik itu pemerintah maupun warga negara yang tindakanya menimbulkan akibat hukum, maka subyek hukum itu harus mengembalikan pada keadaan semula (*herstel in den vorig toestand*).<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Ridwan H.R. *Op.cit* , hlm 322

<sup>86</sup> Ridwan H.R, Op. Cit Hlm. 251



## 2. Prinsip Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Jabatan

Pengertian pertanggung jawaban dalam hukum publik (Hukum Administrasi Negara), sedikit memiliki perbedaan dengan bidang hukum lainnya baik dari segi prinsip ataupun konsep pertanggung jawabanya, telah disebutkan sebelumnya bahwa setiap subyek hukum yang melakukan perbuatan melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, harus mempertanggung jawabkan perbuatannya kepada pihak yang dirugikan, baik sebagai subyek hukum itu manusia (*naturljik persoon*), badan hukum (*recht person*), maupun jabatan (*ambt*). dalam konsep hukum publik, pertanggung jawaban itu berkaitan erat dengan penggunaan wewenang, yang kemudian melahirkan prinsip “*geen boveighdheid zonder verantwoordelijkheid, there is no authorty without responsbility*”, yakni tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban<sup>87</sup>

Hal diatas lah yang melahirkan perbedaan Dari segi prinsip, bila dalam hukum pidana menganut prinsip “personal ponsbility”, tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Sedangkan pada hukum publik “Admnistrasi Negara” berlaku pertanggung jawaban jabatan “libality”, sedangkan dalam tanggung jawab hukum pidana telah jelas berlaku prinsip pertanggung jawaban pribadi.<sup>88</sup> Perbedaan prinsip ini dikarenakan dalam prinsip hukum publik, meskipun jabatan itu subyek hukum, namun perbuatan hukumnya dilakukan melalui wakil (*ambtsdrager*) dengan kewenangan yang melekat pada jabatan. Dalam artian ada dua kepribadian hukum yakni orang selaku pribadi (pejabat) dan

---

<sup>87</sup> Ridwan H.R, *Tiga Dimensi Hukum Admnistrasi Negara dan Peradilan Admnistrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 51

<sup>88</sup> Abdul Latif. *Loc. Cit.* 61

orang selaku wakil dari jabatan (pejabat) . Oleh sebab itulah Menurut F.R Bothelink baik wakil maupun yang diwakili adalah pelaku, namun tidak berarti keduanya mempunyai tanggung jawab. Berkenaan dengan perbuatan hukum, dikarenakan perbuatan hukum adalah pernyataan kehendak dan tanggung jawab secara khusus tertuju pada pihak yang kehendaknya dinyatakan, yakni pihak yang diwakili. Wakil tidak menyatakan kehendaknya sendiri, karena itu meletakkan tanggung jawab kepadanya tidak pada tempatnya. Pejabat atau wakil tidak menanggung resiko. Karna ia tidak terlibat dalam pergaulan hukum untuk dirinya sendiri, tetapi untuk jabatan. Oleh sebab itu perbuatan hukum seseorang atas nama jabatan, konsekuensi dan pertanggung jawaban terletak pada jabatan.<sup>89</sup>

Atas dasar itulah gugatan seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat tindakan hukum pemerintah khususnya (*beschikking*) diajukan terhadap Badan Tata Usaha Negara, bukan terhadap pejabat sebagai pribadi (*priverpersoon*) dan alamat instansi bukan alamat rumah pejabat. Seperti kata Logemann "*plihthen en rechten werken door, ongeacht de wisseling der ambtsdragers*", hak dan kewajiban berjalan terus tidak peduli dengan pergantian jabatan. Konsekuensinya, karena gugatan itu ditunjukkan terhadap jabatan, bukan pada pejabat selaku pribadi, maka walaupun pejabatnya sudah diganti atau berhenti, sementara gugatan yang diajukan itu belum diproses atau sedang dalam proses di pengadilan, gugatan itu tidak berhenti berdasarkan itu jelas bahwa

---

<sup>89</sup> Ridwan H.R. *Op. Cit*, Hlm 51-52

pemikul tanggung jawab itu adalah jabatan. Oleh sebab itu ganti rugi juga dibebankan kepada instansi atau jabatan, bukan kepada selaku pribadi.<sup>90</sup>

Kemudian dalam bidang hukum publik dalam seperti telah disebutkan sebelumnya setiap penggunaan wewenang itu didalamnya terkandung pertanggung jawaban, namun demikian haruspula dipisahkan tentang cara memperoleh dan menjalankan kewenangan oleh sebab itu tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum. Pejabat yang memperoleh dan menjalankan wewenang secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang memikul pertanggung jawaban hukum sedangkan pejabat yang melaksanakan tugas atau pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum.<sup>91</sup> Dikarenakan dalam hal atribusi dan delegasi di isyaratkan adanya pelimpahan wewenang sedangkan dalam hal mandat tidak di isyaratkan adanya pelimpahan wewenang.oleh sebab itu memiliki konsekuensi pertanggung jawaban yang berbeda.

### **3. Prinsip Tanggung Jawab dan Tanggung Gugat Pribadi Pemerintah**

Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang Jabatan, pejabat itu manusia yang mungkin dalam menngunakan kewenangnya dipengaruhi oleh berbagai faktor dan kepentingan baik kepentingan sendiri, keluarga korporasi, maupun kepentingan lainnya sehingga dapat terjadi kewenangan yang digunakanya itu menyimpang atau bertentangan dengan norma hukum tertulis atau norma

---

<sup>90</sup> Ridwan H.R, *Hukum Admnistrasi Negara edisi Revisi*, hlm. 347

<sup>91</sup>Nur Basuki Minarno, *Penyalah Gunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah*, Leks Bang Mediatama, Yogyakarta, 2009 Hlm.78

hukum tidak tertulis.<sup>92</sup> oleh sebab itulah dalam hukum publik adalah prinsip kapan seorang pejabat dapat bertanggung jawab secara pribadi (pejabat) dan kapan selakau (jabatan). . Berkenaan dengan hal ini KrenenBurg & Vegting mnegemukakan ada dua teori, *pertama*, *fautes personnelles*, bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakanya itu telah menimbulkan kerugian; *kedua*, *fautes de services*, yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Berdasarkan teori pertama , beban pertanggung jawaban ditunjukan pada pejabat selaku pribadi (*privepersoon*), sedangkan menurut teori kedua dibebankan kepada jabatan. Dikatakan bahwa pertanggung jawaban itu dibebankan kepada pejabat jika suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat itu bersifat obyektif, dan pejabat bersangkutan tidak dibebani pertanggung jawaban jika tidak ada kesalahan subyektif. Sebaliknya pejabat atau pegawai itu dibebani tanggung jawab ketika ia melakukan kesalahan subyektif.<sup>93</sup>

Kemudian lebih lanjut F.R Bothlink mengatakan bahwa wakil bertanggung jawab pada pihak ketiga, ketika ia melakukan tindakan dengan cara yang secara moral tercela atau, dalam ungkapan lain, bertindak sembrono. Artinya, untuk perbuatan melanggar hukum lainnya, hanya wakil yang bertanggung jawab sepenuhnya, ia telah menyalahgunakan situasi dimana ia berda selaku wakil, dengan melakukan tindakan amornya sendiri terhadap pihak ketiga.. secara singkat dapat dikatakan bahwa tanggung jawab jabatan itu terkait dengan legalitas keabsahan tindakan pemerintahan. Pejabat selaku fungsionaris jabatan dapat

---

<sup>92</sup> Ridwan H.R, *Diskresi dan Tanggug Jawab Pemerintah, Loc. Cit.* Hlm 205

<sup>93</sup> Ridwan H.R, *tiga dimensi Peradilan Admnistrasi. Op. Cit.* Hlm 53

dikenai tanggung jawab pribadi, baik berupa pidana atau perdata, jika ia melakukan tindakan maladministrasi.<sup>94</sup>

Terkait maladministrasi Secara umum maladministrasi diartikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum dan etika dalam suatu proses administrasi pelayanan publik, yakni meliputi penyalahgunaan wewenang/jabatan, kelalaian dalam tindakandan pengambilan keputusan, pengabaian kewajiban hukum, melakukan penundaan berlarut, tindakan diskriminatif, permintaan imbalan, dan lain-lain yang dapat dinilai sekualitas dengan kesalahan tersebut. Secara yuridis di dalam undang-undang ombudsman Maldmnistrasi adalah Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.<sup>95</sup>

Sejatinya Maladmistrasi itu tidak selalu berwujud tindakan pejabat publik atau pegawai negeri yang menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undanagan, tetapi juga tindakan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai kepatutan dimasyarakat. Bahkan Irving Stevens menyebut inefisien sepanjang terkait dengan bentuk-bentuk lain dari perbuatan yang buruk seperti penundaan

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm. 53-54

<sup>95</sup> Hendra Nurtjahjo, Yustus Materbongs & Diyani Indah Rachmintahsari, *Ombudsman Series Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, Hlm. 4-5

berlarut dalam melayani seorang, kurang soapanan, tidak kompeten, advis yang tidak baik, dan sebagainya, sebagai salah satu tindakan maladministrasi. *Inefficiency is (along with other forms of bad practice, such as excessive delays in dealing with individuals' affairs, discourtesy, incompetence and bad advice, etc.) some times described as maladministration.*<sup>96</sup>

Sehingga telah jelas jika kita simpulkan dari konsep pertanggung jawaban pribadi di atas bahwa seseorang pejabat dapat dikenakan pertanggung jawaban pribadi bila pejabat bersangkutan telah melakukan perbuatan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang dan tindakan tercela seperti melakukan perbuatan Maladministrasi. Sehingga memiliki konsekuensi yang berbeda. Bila pertanggung jawaban itu ditunjukkan kepada jabatan konsekuensinya gugatan itu ditunjukkan ke instansi terkait bisa gugatan melalui Peradilan tata usaha negara, dan juga dalam bentuk Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Sedangkan pertanggung jawaban pribadi implikasinya adalah perbuatan pidana, maupun sanksi administrasi bagi pejabat yang bersangkutan.

---

<sup>96</sup> Ridwan H.R, *Diskresi dan pertanggung jawaban pemerintah.*, Loc. Cit 209-210

## **BAB III**

### **Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Penjabat Pelaksana Tugas Bupati**

#### **A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Penjabat Pelaksana Tugas Bupati di Pemerintahan Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman**

Sebagaimana konsep negara hukum bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan itu baik di tingkat pusat maupun daerah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau harus di dasarkan kepada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dimana tanpa dasar kewenangan pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi hak dan kewajiban warga negara. Mengenai kewenangan pejabat pelaksana tugas sementara sebagai kepala daerah penulis dapat jelaskan sebagai berikut:

##### **1. Dasar Hukum Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah**

Konsekuensi dari konsep negara hukum adalah dimana setiap perbuatan pemerintah haruslah berdasarkan atas hukum dan Sebagaimana kita ketahui dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan, maka tentunya pemerintah tiak dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Oleh karena itu harus dijelaskan Mengenai dasar

hukum Pengangkatan Penjabat pelaksana tugas Kepala daerah dalam hal ini tingkat kabupaten atau kota , secara yuridis dapat di temui dalam tiga produk peraturan perundang-undangan *pertama* Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Dimana secara eksplisit menyebutkan dalam Pasal 86 “ *Apabila bupati atau wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati atau wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati atau wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*”. Kemudian *kedua* Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang pasal 201 ayat 9 “*bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan bupati atau walikota, diangkat Penjabat Bupati atau Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pertama sampai dengan pelantikan Bupati dan walikota sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan* ” Dan *ketiga* juga diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pengangkatan dan diberhentikan Kepala daerah.

Kemudian di lapangan penulis memperoleh data perihal landasan hukum dalam pengangkatan Pejabat diatur juga melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/3262/SJ tertanggal 17 Juni 2015 hal Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah serta Pengangkatan Penjabat Kepala daerah. Pada dasarnya surat edaran itu di tunjukan kepada kepala daerah baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten Kota untuk segera mengangkat Penjabat kepala daerah yang di wilayahnya terdapat kekosongan kepala daerah. Dan dasar hukum melalui keputusan Menteri dalam negeri. Dimana Surat Keputusan Menteri dalam



negeri Republik Indonesia Nomor 131. 34-4572 Tahun 2015 tentang pengangkatan Pejabat Bupati Sleman Provinsi Yogyakarta dimana dalam surat tersebut mengangkat IR. GATOT SAPTADI yang tadinya menjabat sebagai Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.34 - 4569 Tahun 2015 Tentang Pejabat Bupati Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang isinya Mengangkat Drs. SIGIT SAPTO RAHARJO, MM sebagai Pejabat Bupati yang tadinya menjabat Sebagai Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta.

Yang selanjutnya di dalam Surat keputusan Tadi Menteri Dalam Negeri memberikan tugas kepada IR. GATOT SAPTADI dan Drs. SIGIT SAPTO RAHARJO,MM untuk Menyelenggarakan Pemerintahan di Kabupaten Bantul dan Pemerintahan Kabupaten Sleman dan Memfasilitasi Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati yang definitif serta menjaga Netralitas Pegawai Negeri sipil. Jika dilihat dari ruang lingkup kewenangannya KeputusN Menteri tersebut memeberikan batasan jangka waktu terhadap masa jabatan Pejabat Baupati. Dimana Masa jabatan Pejabat Bupati paling lama 1 ( satu) tahun, terhitung sejak tanggal pelantikan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa terkait pengangkatan ataupun dasar hukum diangkatnya pejabat bupati baik diatur secara yuridis melalui perundang-undangan dan juga melalui keputusan Menteri dalam negeri. Oleh karena itu dapat dikatakan perihal landasan hukum pengangkatan pejabat bupati mendapat

atribusi serta delegasi kewenangan yaitu dari undang-undang serta melalui keputusan eksekutif dalam hal ini menteri dalam negeri.

## **2. Kondisi Dapat Di adakanya Penjabat Pelaksana Tugas Kepala Daerah**

Secara yuridis dalam menghadapi kekosongan kepala Daerah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah memberikan tiga mekanimse yang berbeda. Dimana mekanimse pertama Menggunakan konsep Pelaksana Tugas harian, Pelaksana Tugas sementara dan Penjabat Bupati. disebutkan dalam peraturan tersebut. Pertama dalam hal pengangkatan pelaksana Tugas sehari-hari di atur dalam pasal 65 :

- a) Ayat (5) apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah
- b) Ayat (6) apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.

Sedangkan perihal proses dapat diadakanya Penjabat Kepala daerah Secara Yuridis di atur dalam Pasal 86 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. menjelaskan dalam keadaan apa Penjabat Bupati dapat dilaksanakan :

- a) Ayat (2) apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul menteri.

- b) Ayat (3) Apabila bupati atau wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati atau wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati atau wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Kemudian dipertegas melalui Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 pasal 201 menyebutkan :

- a) Untuk mengisi kekosongan Jabatan Bupati atau walikota diangkat Penjabat Bupati atau walikota yang berasal dari jabatan tinggi Pratama sampai dengan pelantikan bupati dan walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan di atas Dapat disimpulkan bawasanya dalam proses pengangkatan pejabat pengganti dalam menghadapi kekosongan jabatan kepala daerah memiliki perbedaan. Letak perbedaannya ialah “berhalangan sementara” dan “diberhentikan” kemudian yang mengakibatkan kekosongan jabatan. Sehingga terhadap kondisi keduanya memiliki perbedaan yang sangat mendasar. Berhalangan sementara bukan berarti adanya kekosongan jabatan kepala daerah perihal makna berhalangan sementara penulis dalam lapangan mendapat penjelasan melalui Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 28 Tahun 2014 Tentang pengangkatan Pelaksana Tugas dan Penunjukan Pelaksana Harian dalam pasal 1 menyebutkan “berhalangan sementara adalah keadaan tidak dapat melaksanakan tugas jabatan karena sedang melakukan pendidikan dan pelatihan atau kursus, kunjungan ke luar daerah atau luar negeri, menuniakan ibadah haji sakit, cuti atau alasan lain yang serupa”.

Oleh sebab itu berhalangan sementara dapat kita dimakanai belum tentu adanya kekosongan jabatan semisal Kepala daerah sedang menjalani proses perkara yang ada dipengadilan atau sedang pergi keluar wilayahnya untuk jangka waktu yang cukup lama. Sedangkan kekosongan jabatan dapat terjadi karena kepala daerah diberhentikan dan telah habis masa jabatannya yang pada akhirnya tetap sama memiliki impilkasi adanya kekosongan jabatan.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan kedudukan Penjabat bupati dapat dikatakan menggantikan poisi secara utuh kedudukan kepala daerah yang digantikanya dikarenakan adanya kekosongan jabatan sehingga tugas dan wewenang kepala daerah melekat secara penuh kepala penjabat kepala daerah.

Kemudian mengenai syarat-syarat pejabat yang dapat diangkat menjadi Penjabat Kepala Daerah hasil wawancara penulis dengan Pihak Bag. Tata Pemerintahan Provinsi Yogyakarta belaiu menuturkan “perihal perasayarat pejabat pemerintahan yang menjadi Penjabat Bupati diatur didalam didalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyebutkan di dalam pasal 201 ayat 9 menyebutkan Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati atau walikota diangkat penjabat Bupati atau walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan walikota sesuai dengan Ketentuan pertauran perundang-undangan.”<sup>97</sup>

Perihal Pejabat yang tergolong Jabatan tinggi Pratama hasil wawancara penulis dengan Biro Hukum Provinsi Yogya menyebutkan “jabatan tinggi pratama itu biasanya memiliki kedudukan setingkat kepala dinas atau kepala

---

<sup>97</sup> Sri suryaningsih Bag. Tata Pemerintahan Provinsi Yogyakarta *Perihal Dasar Hukum Pengangkatan Penjabat Bupati sebagai Kepala Daerah* , Yogyakarta, 10 Maret 2016

badan jika dilihat mengenai golongan pejabat bupati bantul dan Pejabat Bupati Sleman telah memenuhi kriteria untuk menjabat sebagai pejabat kepala daerah".<sup>98</sup> Atas dasar-dasar yang telah penulis sebutkan di atas tadi dapat penulis katakan bawasanya terkait persyaratan baik secara latar belakang maupun yuridis pengangkatan pejabat bupati di pemerintahan kabupaten bantul dan pemerintahan kabupaten Sleman telah sesuai mekanisme yang diatur oleh Peraturan perundang-undangan.

### **3. Tugas, Wewenang dan Pertanggungjawaban Pejabat Pelaksana Tugas Bupati**

Terkait tugas, wewenang dan pertanggung jawaban Pejabat Pelaksana tugas kepala Daerah. Sesungguhnya memiliki perbedaan dengan pelaksana tugas dan pelaksana harian. Namun dilapangan penulis mendapatkan keterangan yang sedikit berbeda dimana hasil wawancara penulis " bahwa Pelaksa tugas sehari-hari dan Pejabat Kepala daerah itu sama hanya perbedaan istilah saja". Penulis cenderung tidak sepakat dengan hal tersebut. Mengapa demikian dikarenakan penulis tetap berpendapat bahwa terdapat begitu besar perbedaan antara pejabat kepala daerah dengan pelaksana harian dan pelaksana tugas. Baik itu secara historis teoritis maupun yuridis. Secara historis telah penulis kemukakan sebelumnya bahwasanya kondisi dapat diadakanya Pejabat kepala daerah ialah dimana ketika tidak ada sama sekali pejabat yang mengisi jabatan Kepala daerah dapat dikatakan adanya kekosongan jabatan. sedangkan pelaksana harian dan pelaksana Tugas jabatan tersebut hanyalah kosong secara sementara .

---

<sup>98</sup> Hendriyanto Biro. Hukum Provinsi Yogyakarta " *Perihal Dasar Hukum Pengangkatan Pejabat Bupati Sebagai Kepala daerah*, Yogyakarta 15 Maret 2016

Kemudian secara teoritis dan yuridis sebagaimana dalam konsep Hukum Publik dalam hal ini Hukum Administrasi Negara wewenang itu antara lain dapat dilihat dari sumber dan sifatnya. Sumbernya adalah atribusi, delegasi dan mandat. jika dilihat wewenang Pelaksana Tugas ataupun Pelaksana Harian dari sifatnya hanyalah mandataris dan memiliki ruanglingkup yang terbatas Mengenai sifatnya dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pasal 14 menyebutkan :

1. Badan dan atau atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
  - a. ditugaskan oleh Badan dan atau Pejabat Pemerintahan di atasnya;
  - dan
  - b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
2. Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
  - a) pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
  - b) pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap

patut digaris bawahi farasa “pelaksana harian dan berhalangan sementara”, dalam aturan diatas sesungguhnya senada dengan pasal pasal 65 Ayat 5 undang-undang nomor 24 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah menyebutkan apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Makna berhalangan “sementara” ialah keadaan tidak dapat

melaksanakan tugas jabatan karena sedang melakukan pendidikan, pelatihan khusus, kunjungan keluar negeri, menunaikan ibadah haji atau cuti.<sup>99</sup> Sehingga dapat kita tarik kesimpulan bahwasanya Pelaksana Tugas dan pelaksana harian itu tidak ada perpindahan kewenangan dalam artian si penerima mandat hanya menjalankan atas nama pejabat definitif. Semisal Bupati sedang cuti dengan jangka waktu yang tidak terlalu lama kemudian ia menyerahkan tugas dan wewenangnya kepada wakilnya namun tetap atasnya pejabat bupati tersebut. Sehingga implikasinya ialah pertanggung jawaban tetap kepada pemberi mandat. Sedangkan Perihal penjabat Kepala Daerah letak perbedaannya adalah dari segi sumber dan sifat wewenangnya adalah delegasi mengapa demikian jika melihat dari mekanisme dapat diadakannya penjabat Kepala Daerah “Apabila bupati atau wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati atau wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati atau wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.” Jika kita lihat dari aturan tersebut wewenang penjabat kepala daerah diberikan oleh Menteri melalui persetujuan gubernur dimana secara yuridis wewenang delegasi sebagaimana dijelaskan dalam pasal 13 ayat 3 undang-undang no 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan menjelaskan Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila diberikan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan lainnya. Telah jelas bahwasanya Penjabat Kepala daerah syarat utamanya adalah harus diangkat pejabat pada instansi lain dalam hal ini Menteri dalam Negeri melalui Gubernur, sedangkan Pelaksana Tugas dan pelaksana harian

---

<sup>99</sup> Lihat Peraturan Gubernur nomor 28 Tahun 2014 Tentang Pengangkatan Pelaksana Tugas dan Penunjukan Pelaksana Harian

dapat ditunjuk dalam satu Instansi semisal Bupati menunjuk Sekretaris daerah. Adapun terkait ruang lingkup kewenangan Penjabat bupati secara yuridis dapat dilihat dalam pasal “Apabila bupati atau wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati atau wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati atau wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”. Kemudian pasal 201 undang-undang nomor 28 tahun 2015 menyebutkan “Untuk mengisi kekosongan Jabatan Bupati atau walikota diangkat Penjabat Bupati atau walikota yang berasal dari jabatan tinggi Pratama sampai dengan pelantikan bupati dan walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Yang ingin penulis tegaskan adalah bahwasanya posisi Penjabat kepala daerah tidak lain bertujuan mengisi kekosongan jabatan Kepala daerah yang otomatis tugas dan kewenangan pejabat kepala daerah bersangkutan melekat kepada Penjabat bersangkutan hal ini ditegaskan dalam surat Keputusan Menteri dalam negeri nomor Dimana Surat Keputusan Menteri dalam negeri Republik Indonesia Nomor 131. 34-4572 Tahun 2015 tentang pengangkatan Penjabat Bupati Sleman Provinsi Yogyakarta dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.34 - 4569 Tahun 2015 pengangkatan penjabat bupati bantul dimana didalam kedua surat tersebut menyebutkan diberikan “wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan Daerah”.

Atas hal-hal diatas tadi Dapat penulis simpulkan sesungguhnya baik Pelaksana harian, pelaksana Tugas dan Penjabat Kepala Daerah. Memiliki kesamaan dimana sama-sama berfungsi untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah namun patut digaris bawahi terdapat perbedaan yang sangat besar antara



kewenangan penjabat bupati dan Bupati definitif baik dari sifat ataupun sumber dan Ruanglingkup wewenangnya sebagaimana kita ketahui jika jabatan itu bersifat mandataris tanggung gugat maupun tanggung jawab nya melekat kepada pemberi mandat dan kewenangan yang sifatnya delgasi tanggung jawab nya tetap kepada sipenerima delgasi atau biasa disebut delegans. Konsekunsi hukum dari perbedaan cara memperoleh dan sifat wewenangnya ialah dari segi Pertanggung jawabanya. Bila sumber dan

Oleh karena itu penulis berkesimpulan bahwa jabatan penjabat kepala daerah atau penjabat bupati itu terjadi pelimpahan wewenang dalam artian kewenangan pejabat kepala Daerah melekat kepadanya. Sedangkan Pelaksana tugas maupun Pelaksana harian tidak ada pelimpihan wewenang yang berimpiliasi tanggung gugat dan tanggung jawabnya tetap kepada pemeberi mandat.

#### **4. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Penjabat Bupati sebagai kepala daerah dalam Penyelenggraan Pemerintahan daerah**

Sebagaimana diketahui Implikasi di adakanya Pemilihan Umum Serentak Oleh pemerintah Pusat berdampak kepada Pemerintahan Daerah. Di Daerah Istimewa Yogyakarta setidaknya terdapat dua kekosongan jabatan kepala daerah setingkat Kabupaten Kota. Yaitu Di pemerintahan kabupaten bantul dan pemerintahan Kabupaten Sleman. Sedangkan Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukan penjabat kepala daerah memiliki batasan yang cukup besar sehingga tidak menutup kemungkinan dalam tataran pelaksanaan dilapangan dapat mempengaruhi kewenangan yang dijalankan seorang penjabat

pelaksana tugas bupati sebagai kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

## **B. Kendala-kendala yang di hadapi Penjabat Pelaksana Tugas Bupati**

### **1. Pemerintahan Kabupaten Bantul**

Latar belakang di angkatnya Penjabat bupati sebagai kepala daerah di Kabupaten Bantul dikarenakan masa jabatan bupati yang sebelumnya telah dinyatakan habis. Sehingga di angkatlah Sigit Sapto Raharjo sebagai pejabat Bupati Kabupaten Bantul dimana sebelumnya beliau menjabat sebagai kepala Dinas Tenaga Kerja Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dari hasil penelitian penulis di lapangan dengan melakukan wawancara dengan pejabat Bag. Peundang-undangan Bagian Hukum Pemda Bantul mnuturkan “tidak ada kendala yang signifikan terkait batasan kewenangan yang diberikan oleh peraturan-perundang-undangan. Hanya ada beberapa Jabatan di Tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah saja di angkat Pelaksana Tugas dan terkait pengambilan kebijakan pejabat kepala daerah dilarang dikarenakan Wewenang Penjabat hanya menjalankan Kebijakan-kebijakan yang telah ditentukan oleh Pejabat Bupati sebelumnya”.<sup>100</sup> namun berbeda halnya Hasil penelitian penulis di lapangan hasil wawancara dengan Bagian Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten bantul dimana kendala-kendala yang di hadapi pejabat Bupati Kabupaten Bantul terutama tentang Mutasi dan Pelaksana Tugas

---

<sup>100</sup> Gunawan Budi Bag. Hukum Pemda Bantul *Perihal Dasar Hukum dan Kendala-Kendala Penjabat bupati dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah* , Kabupaten Bantul, 26 Januari 2016

SKPD baik secara yuridis, normatif dan dalam tataran empiris dimana kendala tersebut antara lain :

1. **Implikasi Larangan Mutasi Pegawai dan kekosongan Jabatan dalam Jajaran Satuan Perangkat Kerja Daerah.** Kendala yang di hadapi pejabat Bupati Secara yuridis adalah Pembatasan Kewenangan Pejabat Kepala daerah adalah dimana di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008, pada Pasal 132 A, berbunyi : : a. melakukan mutasi pegawai melakukan “ Mutasi Pegawai Negeri sipil” dikecualikan dengan persetujuan Menteri dalam Negeri. Namun jika dilihat makna “Mutasi” itu dalam triminologi Hukum kepegawaian memiliki makna yang sangat luas. Namun dalam penelitian penulis mendapatkan surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara yang di dalamnya telah menafsirkan kembali dan mengkategorikan kembali apa yang dimaksud dengan mutasi pegawai negeri melalui surat Nomor K.26-30/V.100-2/99 Tahun 2015 tentang Penjelasan atas Kewenangan Pejabat Kepala Daerah di Bidang kepegawaian dimana mutasi yang boleh dilaksanakan oleh Pejabat Bupati dengan tidak persetujuan Menteri dalam negeri dan tidak perlu izin menteri dalam negeri antara lain : Pejabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) mutasi pegawai berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemeberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukum disiplin yang berupa

pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri. *Kedua* pejabat kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri berupa pengangkatan CPNS atau PNS, Kenaikan pangkat, pemberian izin perkawinan dan perceraian, keputusan hukum disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil dan pemberhentian pegawai akibat dijatuhi hukum disiplin. Kemudian lebih lanjut dalam penelitian penulis Di kabupaten bantul sendiri pada Tahun 2015 setelah kedudukan kepala daerah di isi oleh Pejabat bupati, Jabatan SKPD yang kosong dikarenakan pensiun adalah jabatan Kepala dinas Sumber Air dan Asisten Pemerintahan Sekretariat Daerah. Hal tersebut dikarenakan pejabat bersangkutan mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Sedangkan pada tahun 2016 setidaknya ada tiga jabatan Satuan Kinerja Pejabat Pemerintah yang akan kosong dikarenakan akan memasuki usia pensiun antara lain Kepala dinas Sosial, Kepala Dinas Pertanian, Kepala Badan Kesejahteraan keluarga, Pemberdayaan Perempuan dan keluarga Berencana dan Asisten Perkeonomian dan Pembangunan.

Jika dilihat dari Peraturan Pemerintah maupun SK kepala badan Kepegawaian diatas telah terang bahwa ketika pejabat bupati mengangkat Pelaksana tugas dilingkungan Satuan kerja Daerahnya haruslah melalui persetujuan menteri dalam negeri tidak hanya persetujuan Gubernur. Yang kemudian ditegaskan dalam surat kepala badan kepegawaian di atas telah menutup kemungkinan untuk dilaksanakan pengangkatan Pelaksana tugas untuk satuan kerja perangkat daerah, karena Mutasi dalam surat tersebut berupa "*Pengangkatan dan Pemindeahan*", sehingga apabila yang menjabat tersebut sebelum menjabat sebagai Pelaksana Tugas kepala satuan tugas dan dia ditugaskan di instansi lain itu dapat dikategorikan bertentangan dengan aturan tersebut dan dapat dikategorikan mutasi pegawai negeri.

Namun Implikasi dari peraturan-peraturan di atas sendiri dalam tataran pelaksanaannya membuat Penjabat kepala daerah enggan melakukan perubahan terhadap SKPD dan menetakan pejabat defenitif. oleh sebab itulah di kabupaten bantul terkait SKPD yang kosong diangkatlah Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian. kemudian dikarenakan makna mutasi pegawai merupakan Pemindeahan. Akhirnya dalam praktik diplihlah mekanisme Rangkap Jabatan, maksud rangkap jabatan sendiri adalah dimana pada akhirnya di kabupaten bantul Kepala Dinas Pembangunan Umum merangkap sebagai Pelaksana Tugas Kepala Dinas Sumberdaya Air Sedangkan

Asiten Kesekratriatan III Daerah merangkap sebagai Pelaksana Tugas Asisten Pemerinatahan Sekretariat Bantul.

Jika kita lihat Mekanisme pengangkatan yang harus melalui izin Menteri Dalam Negeri. pada akhirnya menimbulkan kendala tersendiri sebagaimana juga hasil wawancara penulis dengan pihak Badan Kepegwaan Kabupaten menuturkan, “mekanisme ini menjadi hambatan dikarenakan prosedur yang panjang dan pada akhirnya belum tentu menteri dalam negeri menyetujui nya”<sup>101</sup>.

Kemudian menurut hemat penulis sesungguhnya mekanisme harus melalui persetujuan Menteri dalam negeri, bertentangan dengan asas yang terkandung di dalam undang-undang Pemerintahan daerah terutama asas efisiensi dan efektivitas, dikarenakan jika kita mengacu peraturan tersebut akan membutuhkan proses yang teramat panjang dan harus mealalui proses birokrasi yang bertingkat.

Kemudian baik secara secara yuridis maupun teoritis sebagaimana telah penulis sebutkan sebelumnya bahwasanya konsep Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian sifat wewenangnya adalah mandataris. dalam artian mekanisme pengangktanya memiliki syarat-syarat secara yuridis sebagaimna disebutkan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 pasal 13 ayat 2 delegasi diberikan badan dan atau pejabat pemerintahan lainnya”. Sedangkan dalam ayat 3 mandataris adalah “ditugaskan oleh badan dan atau pejabat pemerintahan di atasnya”.

---

<sup>101</sup> Sulistyو Bag. Mutasi Badan Kepegawaian Daerah Perihal Batasan dan Kendala-Kendala Penjabat bupati dilarang melakukan Mutasi Pegawai , Kabupaten Bantul, Kamis 4 Februari 2016

Dalam artian Pejabat bupati tidak boleh melakukan pengangkatan Pelaksana Tugas karena termasuk Pejabat pemerintahan lainnya. Yang diperbolehkan adalah instansi di atasnya semisal Kepala Dinas memberikan Pelaksana Tugas kepada bawahannya.

Tidak hanya secara yuridis dalam tataran pelaksanaannya konsekuensi logis dengan mekanisme tersebut mengakibatkan beban kerja pejabat bersangkutan semakin bertambah sehingga tidak seimbang dan sangat mempengaruhi kinerja pejabat bersangkutan terlebih lagi sebagai pelaksana tugas kewenangannya sangat terbatas, mengapa terbatas dikarenakan sebagaimana diatur didalam Undang-Undang No 30 Tahun 2012 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 14 ayat 7 memberikan batasan bahwa baik pelaksana harian pelaksana tugas dilarang mengambil kebijakan strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran dan juga sebagaimana diatur didalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 28 Tahun 2014 pasal 9 ayat 2 dan 3 memberikan batasan antara lain hanya melaksanakan koordinasi pelaksana tugas menandatangani naskah dinas pemberitahuan kenaikan gaji berkala dan pengelolaan keuangan dan tidak berwenang menandatangani sasaran kerja pegawai, penjatuhan hukum disiplin dan penetapan keputusan dibidang kepegawaian. Dalam hal ini penulis berkesimpulan bawasanya pembatasan kewenangan Pejabat Bupati memiliki implikasi hukum yang

bersifat domino dimana implikasinya tidak hanya kepada Penjabat Bupati itu sendiri namun kepada tataran Pemerintahan yang ada dibawahnya.

## **2. Pemerintahan Kabupaten Sleman**

Obyek penelitian kedua adalah di Pemerintahan kabupaten Sleman. Dimana Salah satu kabupaten terletak di Daerah Istimewa Yogyakarta yang secara langsung terkena implikasi dari Pemilihan Kepala daerah secara serentak yang berakibat kosongnya Jabatan Kepala Daerah dan pada akhirnya di angkatlah Penjabat Kepala Daerah. Dari Hasil penelitian penulis dilapangan setidaknya penulis menadapat dua kendala baik secara terotis,yuridis maupun dalam tataran pelaksanaanya yang pertama cenderung sama dengan kendala yang dihadapi oleh Penjabat Kepala Daerah di Kabupaten Bantul dan yang kedua dari hasil wawancara dengan Bag. Hukum Pemda Sleman menuturkan “bahwa Penjabat Bupati telah membuat kebijakan yang sedikit berbeda dengan Pejabat Bupati Sebelumnya”<sup>102</sup> hal ini tentunya sangat menarik untuk dibahas dikarenakan Penjabat Kepala Daerah di kabupaten Sleman memiliki perspektif sediri terhadap larangan bagi Penjabat Kepala Daerah. oleh sebab itu penulis dalam hal ini akan menguraikanya kendala-kendala sebagai berikut :

### **1. Implikasi Larangan Mutasi Pegawai dan kekosongan Jabatan dalam Jajaran Satuan Perangkat Kerja Daerah.**

---

<sup>102</sup> Wisnu Cahya Nugraha staff. Perundang-Undangan Bagian Hukum Pemda Sleman, *Dasar Kewenangan dan kendala-kendala Penjabat Bupati dalam menyelenggrakan Pemerintahan Daerah.*, Kabupaten Sleman, Tanggal 27 Januari 2016



Terkait kendala Dalam periode pemerintahan yang dipimpin oleh Penjabat Bupati di Kabupaten Sleman hampir sama dengan yang ada dalam pemerintahan Kabupaten Bantul. Dimana sebagaimana secara yuridis dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008, pada Pasal 132 A, berbunyi : : a. melakukan mutasi pegawai melakukan “ Mutasi Pegawai Negeri sipil” dikecualikan dengan persetujuan Menteri dalam Negeri. Kemudian dipertegas “bahwa Penjabat Bupati tidak bisa menetapkan pejabat secara definitif”. Oleh sebab akibat dilarangnya Penjabat Bupati melakukan mutasi pegawai disisi lain adanya kekosongan jabatan Stuan kerja di bawahnya Penjabat Bupati pada akhirnya memilih untuk menerapkan mekanisme pengangkatan Penjabat Pelaksana tugas dimana Stuan perangkat Kerja yang kosong yaitu Jabatan Asisten Kepala Daerah dan Jabatan Sekretaris Daerah kosong .

Lebih lanjut terkait kekosongan dalam jabatan Sekretaris Daerah diisi oleh Bapak Iswoyo yang dimana beliau sekaligus merangkap sebagai Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sleman. Konsekuensi diangkatnya Pelaksana Tugas yaitu terhadap kewenangannya dimana impikasi tidak dapat ditetapkan nya pejabat secara definitif mengakibatkan kewenangan pejabat bersangkutan sangatlah terbatas di lapangan penulis mendapatkan data Keputusan Bupati Sleman Nomor 310/Kep.KDH/2012 Tentang Kewenangan Pelaksana Tugas dan Pelaksana harian. Antara lain :

- a. Pengelolaan Keuangan, menandatangani dokumen pelaksana anggaran, menandatangani surat perintah Membayar, menandatangani Surat Pertanggung Jawaban
- b. Pengelolaan kepegawaian, menandatangani izin cuti pegawai, menandatangani surat pemberitahuan kenaikan gaji berkala, menandatangani dokumen-dokumen lain untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah yang melekat pada kewenangan jabatan yang diembanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- c. Melaksanakan tugas dalam kedudukannya sebagai personalia sebuah team yang berkaitan dengan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Dimana jika dilihat dari aturan tersebut hanyalah bersifat administrasi dalam arti sempit. Seperti menandatangani surat menyurat tanpa diperbolehkan melakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat strategis yang umumnya melekat kepada Jabatan. Sedangkan implikasi rangkap jabatan tentulah sangat berpengaruh dalam tataran pelaksanaannya dimana disatu sisi Menjadi pelaksana Tugas Sekretaris daerah di sisilain menjabat sebagai Kepala dinas Badan Kepegawaian sehingga mempengaruhi baik kinerja

pejabat bersangkutan maupun penelenggaraan instansi yang berada dalam tanggung jawabnya.

## **2. Larangan Pejabat Bupati Mengambil Kebijakan yang bertentangan dengan Pejabat sebelumnya**

Secara yuridis , salah satu larangan ataupun batasan wewenang Penjabat Kepala daerah adalah larangan mengambil kebijakan yang bertentangan dengan pejabat sebelumnya hal tersebut sebagaimana diatur dalam pasal 132 A ayat 1 menyebutkan (d) pejabat Kepala daerah dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya” di kecualaiikan dibolekan melalui persetujuan Menteri dalam negeri. Perihal pembatasan kewenangan pejabat bupati terutama dalam hal larangan pengambilan kebijakan yang bertentangan dengan Pejabat sebelumnya, ternyata dalam praktik dilapangan penulis menemukan pemahaman yang berbeda dari dua Pemeritahan kabupaten dimana hasil wawancara penulis dengan pihak pemerintahan di kabupaten bantul “ perihal larangan mengambil kebijakan oleh karena itu Pejabat Bupati hanya menjalankan program yang telah ada dan sesuai program legislasi Daerah yang telah dibuat oleh Pejabat Bupati sebelumnya”<sup>103</sup> . sedangkan dikabupaten Sleman, penulis menemukan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan bupati sebelumnya.

---

<sup>103</sup> Gunawan Budi Bag. *Hukum Pemda Bantul Perihal Dasar Hukum dan Kendala-Kendala Pejabat bupati dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah* , Kabupaten Bantul, 26 Januari 2016

Sebagaimana hasil wawancara penulis dengan Bagian Hukum Pemda Sleman mengatakan “bahwa Penjabat Bupati telah mengeluarkan Kebijakan yang berbeda dengan Bupati definitif kebijakan tersebut adalah Moratorium Perizinana Hotel di kabupaten sleman, Beliau mengatakan moratorium adalah izin yang tadinya diperbolehkan oleh pejabat buapati sebelumnya kini telah dilarang atas inistaif kebijakan Penjabat Bupati kabupaten sleman. Hal tersebut dikarenakan faktor dinamika dimasyarakat Moratorium izin teresebut harus lah di lakukan tidak bisa tidak.<sup>104</sup> Moratorium izin pendirian hotel ini tertuang dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Pendirian Hotel, Apartemen dan Kondotel diwilayah Kabupaten Sleman.

Jika dilihat secara harafiah bunyi pasal “dilarang membuat kebijakan yang bertentangan dengan Pejabat sebelumnya” dan tak ada aturan turunan yang menjelaskan lebih lanjut dalam hal apa kebijakan boleh tanpa persetujuan Menteri dalam negeri. tentunya kebijakan Penjabat Bupati ini bertentangan dengan kebijakan bupati definitif *pertama* dimana izin yang tadinya “Diboleh kan” dengan moratorium ini “tidak diperbolehkan”. *Kedua* hasil wawancara penulis bahwasanya kebijakan untuk “Moratorium hotel tersebut telah

---

<sup>104</sup> Wisnu Cahya Nugraha Bagian Hukum Pemda Sleman, *Dasar Kewenangan dan kendala-kendala Penjabat Bupati dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.*, Kabupaten Sleman, Tanggal 27 Januari 2016

mendapatkan persetujuan dari Gubernur”<sup>105</sup>. tentunya hal ini sangat bertentangan dengan larangan yang diatur dalam Peraturan pemerintah no 49 tahun 2008 dimana setiap kebijakan harus melalui izin Menteri Dalam Negeri.

Namun disisi lain menurut hemat penulis tentunya hal ini tidak bisa tidak dilakukan dikarenakan kebutuhan serta desakan masyarakat. Dan juga hal ini menyangkut kewajiban kepala daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah Pasal 12 (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: pendidikan kesehatan pekerjaan umum dan penataan ruang perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial.

Sehingga dapat disimpulkan terkait pembatasan wewenang pejabat bupati dalam mengambil kebijakan sangatlah tidak relvan bila dibenturkan dengan kondisi dan kewajiban pejabat bupati dalam menyelenggrkan pemerintahan daerah yang juga tunduk kepada Undang-undang Pemerintahan Daerah. sebagaimana kita ketahui tugas dan kewajiban sebagai kepala daerah tentunya akan banyak menemui dinamika kondisi sosial masyarakat yang sangat cepat berubah sehingga

---

<sup>105</sup> Wisnu Cahya Nugraha Bagian Hukum Penda Sleman, *Dasar Kewenangan dan kendala-kendala Pejabat Bupati dalam menyelenggrakan Pemerintahan Daerah.*, Kabupaten Sleman, Tanggal 27 Januari 2016

kebijakan *bleid* itu tidak bisa dibatasi walaupun mau dibatasi harus memberikan pilihan-pilihan alternatif bagi pejabat yang bersangkutan.

Kemudian jika kita melihat norma yang di atur didalam Peraturan pemerintah tersebut sangatlah membatasi bahkan menutup ruang dan juga secara yuridis berebnturan dengan asas yang terkandung didalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 terutama asas Kepentingan umum dimana kepentingan umum menjadi salah satu hal yang harus di pertimbangkan dalam setiap mengambil kebijakan. Dan juga bertentangan dengan Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan yang didalam nya mengatur tentang “diskresi” makna itu sebagaimana telah disebutkan di bab-bab awal bahwa diskresi merupakan impikasi dari kewengan yang bersifat bebas dan wewenang itu sesungguhnya melekat kepada Jabatan termasuk Jabatan Bupati.

Pada akhirnya dapat penulis simpulkan bahwa pembatasan kebijakan yang dilarang diambil oleh Penjabat bupati sangatlah tidak relvan baik secara yuridis, teoritis maupun dalam tataran praktik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Penjabat Pelasana Tugas Bupati.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Terkait wewenang Penjabat Kepala Daerah baik secara teoritis maupun Yuridis bahwasanya Penjabat Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sifat kewenangannya delegasi dan dari segi filosofi pengangkatnya adalah untuk menggantikan Posisi Jabatan Kepala daerah yang kosong oleh sebab itu dapat diartikan posisi Penjabat kepala daerah menggantikan sepenuhnya fungsi dan wewenang Kepala Daerah Definitif. sedangkan Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian jika dilihat dari sudut pandang filosofi pengangkatnya hanya untuk menggantikan posisi Kepala daerah dalam hal berhalangan dan secara teoritis maupun yuridis sifat kewenangnya adalah Mandataris dimana tanggung jawab tetap kepada Pemeberi Mandat. Oleh sebab itu dapat disimpulkan bawasanya Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian tidak menggantikan sepenuhnya fungsi dan kewenangan Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Terkait Laranga Bagi Penjabat Kepala Daerah untuk melakukan Mutasi pegawai dan dikecualikan bila mendapat izin Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam No 49 Tahun 2008 Tentang perubahan ketiga atas peraturan pemerintah No 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah membawa

dampak yang cukup signifikan bahkan menempatkan posisi Penjabat Kepala Daerah dalam posisi yang dilematis terutama dalam menghadapi kekosongan Jabatan Struktural dibawahnya yang dikarenakan telah mencapai masa pensiun. Dimana pada akhirnya terdapat kecenderungan Penjabat Kepala Daerah takut untuk mengangkat pejabat secara definitif dan kemudian cenderung memilih menerapkan mekanisme Penjabat Pelaksana Tugas dan dengan model Rangkap jabatan. Yang justru pada akhirnya sangat mempengaruhi Kinerja Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah.

Kemudian perihal larangan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah No 49 Tahun 2008 pasal 132 A ayat 4 point menyebutkan dilarang mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintah dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Dapat dikatakan Peraturan terkait izin Moratorium yang dikeluarkan Penjabat Bupati Kabupaten Sleman bertentangan dengan Aturan tersebut terlebih lagi tanpa adanya Izin Melalui Menteri dalam Negeri. Namun disisi lain Dengan norma yang sangat abstrak dan terkesan kaku seperti ini justru menyebabkan kendala kedepannya, apalagi Ketika Penjabat Kepala Daerah dibenturkan dengan kondisi di tengah-tengah masyarakat yang dinamis dan membutuhkan penanganan yang cepat.



## **B. Saran**

1. Kepada pemerintah dan pemangku kebijakan Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 Tentang perubahan ketiga atas peraturan pemerintah No 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah perlu dilakukan revisi terkhusus dalam pembatasan kewenangan Pejabat Kepala daerah
2. Dalam hal peraturan di bawahnya terkhusus Surat Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor K.26-30/ V.100-2/ 99 perlu di adakan revisi terkhusus dalam pengkategorian pengertian Mutasi pegawai agar mempermudah dan memperlancar roda pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Pejabat kepala daerah
3. Dalam hal pengaktegorian dan pembatasan wewenang perlu sekiranya dipertimbangkan bahwa Mutasi Pegawai Negeri yang dilakukan oleh Pejabat Kepala daerah di perbolehkan selama Pegawai negeri itu telah mencapai usia Pensiun dan terkait Pejabat Kepala Daerah setingkat Kabupaten Kota sekiranya cukup meminta izin Gubernur. Dimana demi menyesuaikan terhadap asas asas desentralisasi dan asas efensiensi yang di atur di dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Kemudian yang terakhir dalam hal larangan pengambilan kebijakan yang bertentangan dengan Pejabat bupati sebelumnya haruslah di hapuskan dikarenakan cukuplah apabila kebijakan terebut bertentangan dengan

hukum dengan sendrinya akan ada sanksi yang tegas sebagaimana telah di atur di dalam peraturan perundang-undangan.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Abudul Hakim., *Hukum Administrasi Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.
- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam upaya mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Ade Mamamn Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum Civil Law, Comon Law dan hukum islam*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal teory) dan Teori Peradilan (judicial prudence) termasuk interprestasi Undang-Undang (legisprudence)*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015
- Ahmad Syahrial, *Peradilan Konstitusi suatu studi tentang ajudikasi konstitusional sebagai mekanisme Penyelesaian sengketa Normatif*, Pradnya paramita, Jakarta 2006
- A. Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media Publishing, Malang, 2005.
- A. Ubaedillah, *Demokrasi, Hak asasi Manusia dan Masyarakat madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah bekerjasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, 2006.
- Bambang Arumanadi dan sunarto, *Konsepsi Negara Hukum Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, IKIP Semarang Press, 1993
- Bernand L Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011.
- Bhader Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung 2011.
- Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Aangakasa raya, Padang, 1992.
- Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- H.A Djazuli, *Fiqh Syiyasah Implementasi kemasalahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2003.

- Hans Kalsen, *Teori-Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nursa Media & Penerbit nuansa, Bandung, 2006.
- Hendra Nurtjahjo Yustus Materbongs & Diyani Indah Rachmintahsari, *Ombudsman Series Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013.
- I. Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Complain ( Constitutional Complain) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- Jimliy Asidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indoensia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, Zainal Arifin Mochtar, (editor). *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnadi & Bintan R Saragih, *Ilmu Negara, Gaya Media Pratama*, Jakarta 2007.
- Munir Fuady, *Teori Negara hukum Modren ( Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara hukum suatu setudi tentang prinsip-prinsip dilihat dari segi hukum islam, implemtasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, PT. Bulan Bindatng, Jakarta, 1992.
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantra, Yogyakarta, 2013.
- Ni"matul Huda, *Hukum Pemerintahan Derah*, Nusa Media, Bandung, 2012.
- Nur Basuki Minarno, *Penyalah Gunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah*, Leks Bang Mediatama, Yogyakarta, 2009.
- O. Nothoamidojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembahuran Negara dan wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta 1970.

- Peter De Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Comon Law Civil Law & Socialist Law*, Nusa Media, Bandung, 2010.
- Philipus. M Hadjhon, *Perlindungan Hukum Bagi rakyat Indonesia*, Bina Ilmu Surabaya, 1987.
- Ridwan H.r, *Hukum Admnistrasi Negara Revisi*, UII Press, Yogyakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_ *Tiga Dimensi Hukum Admnistrasi Negara dan Peradilan Admnistrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_ *Hukum Admnistrasi Negara Cetakan Pertama*, Yogyakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_ *Diskresi dan tanggungjawab Pemerintah*, UIIpress, Yogyakarta, 2014
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laks Bang Presindo, Yogyakarta, 2008.
- Sajipto Rahardjo, *Negara yang membahagiakan Rakyat nya*, Genta Publishing, 2009.
- SF. Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Admnistrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Sudargo Guatama, *Pengertian tentang negara hukum.*, Cetakan Kedua, Alumni, 1973.
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatulah, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum, Pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2012.
- W Freed Man, *Teori dan Filsafat Hukum ,Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer, Susunan III*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Yopie Immanuel Ptrio, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak pidana Korupsi*, CV. Keni media Anggota IKAPI, Bandung, 2012.
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Raja Garfindo Persada, Jakarta, 2002

## **2. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang -undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah  
Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati dan Walikota

Peraturan pemerintah nomor 28 Tahun 2008 Tentang pemilihan, Pengesahan dan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah  
Surat Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor K.26-30/ V.100-2/ 99 tentang wewenang Penjabat kepala Daerah dibidang kepegawaian

**3. Website**

<http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/1950-66-kursi-kepala-daerah-kosong-kemendagri-tunjuk-pelaksana-tugas>

**4. Wawancara**

Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul

Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Bagian Mutasi Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bantul

Biro Tata Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Biro Hukum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

