

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Umum Tentang Asas-asas Pemerintahan Daerah**

Secara etimologi, pemerintah dapat diartikan melakukan pekerjaan menyuruh yang berarti memiliki empat unsur yaitu terdiri dari dua pihak, unsur yang diperintah yaitu rakyat dan unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan diantara keduanya ada hubungan. Pemerintah dalam arti luas dapat diartikan sebagai pemerintah di bidang legislatif, yudikatif, dan sebagainya. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit dapat diartikan sebagai pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.<sup>11</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>12</sup>

##### **2.1.1 Pengertian Asas pemerintahan daerah**

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah mempunyai kedudukan yang penting dan menonjol pada suatu struktur

---

<sup>11</sup> Hemadi Affandi, 2016, *Pengertian Pemerintahan Menurut Doktrin, Materi Kuliah Hukum Pemerintahan Daerah*, Prodi Ilmu Hukum Unsika

<sup>12</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah orang pertama dan paling utama dalam mengkoordinasikan aspek dalam mengimplementasikan pola kepemimpinannya seharusnya tidak berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektifitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>13</sup>

Oleh karena itu Asas-asas pemerintah daerah kemampuan manajerial yang baik di dalam mengelola pemerintahan secara optimal efektif dan efisien dengan tidak harus menuntut terlalu besar kewenangan-kewenangannya. Sebab dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini, pemerintah daerah seharusnya sudah mampu untuk mengoptimalkan potensi daerah yang dimilikinya.

### **2.2.1 Fungsi Asas Pemerintah Daerah**

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah.<sup>14</sup> Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies*

---

<sup>13</sup> achmad fauzi, *otonomi daerah dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik*. jurnal spektrum hukum, vol. 16/no. 1/april 2019

<sup>14</sup> Solechan, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik*. *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, August 2019 hal 6

ermessen/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultra vires*.

2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.

4. AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang

### **2.1.3 Asas-asas Pemerintah Daerah**

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah ada tiga asas yang kita kenal dalam urusan pemerintahan, Oleh karena itu pemimpin daerah yang baik dan cerdas pasti memiliki kemampuan manajerial yang baik di dalam mengelola pemerintahannya secara optimal efektif dan efisien dengan tidak harus menuntut terlalu besar kewenangan-kewenangannya. Sebab dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya ini, pemerintah daerah seharusnya sudah mampu untuk mengoptimalkan potensi daerah yang dimilikinya. Ada tiga asas pemerintah daerah sebagai berikut:

#### **1. Asas Desentralisasi**

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom. Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah tingkat yang lebih tinggi kepada Pemerintah Daerah tingkat yang lebih rendah

sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.<sup>15</sup>

## 2. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.<sup>16</sup> Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai wakil Pemerintah dan/atau Perangkat Pusat di Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

- a. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah;
- b. Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
- c. Fasilitas kerja sama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya;
- d. Pelantikan Bupati/Walikota;
- e. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. Fasilitas penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- g. Pengkondisian terselenggaranya Pemerintahan Daerah yang baik, bersih, dan bertanggung jawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah

---

<sup>15</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2008. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal.24

<sup>16</sup> Penjelasan Atas PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Daerah. Hal 13

<sup>17</sup> Pasal 3 PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.<sup>18</sup>

a. Teori Kewenangan Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Mengenai hal ini H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut;<sup>19</sup>

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organpemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenanganyadijalankan oleh organ lain atas Namanya

b. Teori Pemerintahan Daerah Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah menggunakan tiga asas yaitu, asas Desentralisasi, Tugas Pembantuan dan Dekonsentrasi

c. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Pada pasal 10

---

<sup>18</sup> Pasal 1 huruf e PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

<sup>19</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi-delegasi-dan-mandat> diakses 12 agustus 2022

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas.<sup>20</sup>

#### 1. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

#### 2. Asas Kemanfaatan

asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara;

- (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- (2) kepentingan individu dengan masyarakat;
- (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
- (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;

#### 3. Asas Ketidakberpihakan.

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif

#### 4. Asas Kecermatan

---

<sup>20</sup>Penjelasan pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan.

#### 5. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan.

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

#### 6. Asas Keterbukaan.

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

#### 7. Asas Pelayanan yang baik.

Asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2.2 Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah**

Kepala Daerah Sebelum lebih jauh membahas tentang Kepala Daerah, ada beberapa pengertian mengenai kepala daerah yaitu diantaranya, menurut Kamus Hukum, Kepala Daerah adalah orang yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk memimpin atau mengepalai

suatu daerah, misalnya Gubernur untuk Provinsi (daerah tingkat I) atau Bupati untuk Kabupaten dan Kota (daerah tingkat II).<sup>21</sup>

Istilah Kepala Daerah sejak awal kemerdekaan, khususnya dalam pengaturan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah selalu mengandung arti sebagai Kepala Daerah Otonom, yakni penjabaran asas desentralisasi, yang berlaku pada tingkat Kabupaten dan Kota, yang pada masa Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, lebih dikenal sebagai Daerah tingkat II. Pengaturan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengubah pengaturan Daerah Kabupaten/Kota hanya menjadi daerah otonom belaka, sedangkan Provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom terbatas.<sup>22</sup>

Dalam Pasal 18 UUD 1945, jelas disebutkan adanya institusi pemerintahan daerah sebagai berikut :

(1) UUD 1945 dinyatakan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah Provinsi, dan daerah provinsi ini dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

(2) Pasal 18 ayat (2) dinyatakan, “pemerintah daerah Provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

(3) Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga disebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota- anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.” (4)

Pasal 18 ayat

(4) yaitu, “Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala Daerah

---

<sup>21</sup> Telly Sumbu, dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), h.383.

<sup>22</sup> J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), Cetakan kedua, h.2. 3  
Pasal 18 UUD Tahun 1945

Provinsi, Kabupatendan kota dipilih secara demokratis”.

(5) Pasal 18 ayat (5) menentukan, “pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas- luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” (6) Pasal 18 ayat

(6) juga menentukan, “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan.” (7) Pasal 18 ayat (7) juga dinyatakan, “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional.<sup>3</sup> Keberhasilan pemerintahan di daerah menentukan keberhasilan pemerintahan nasional. Namun pelaksanaan otonomi daerah tidak berjalan mulus begitu saja, posisi strategis justru bisa menimbulkan masalah. Terbukti 17 dari 33 provinsi di Indonesia dipimpin oleh kepala daerah yang terlibat masalah, banyaknya kepala daerah yang melakukan penyelewengan kekuasaan (*Abuse of power*) mengakibatkan kepala daerah tersebut berurusan dengan aparat hukum, ada yang terbukti sehingga dilakukan penahanan dan ada juga yang tidak. Kepala Daerah yang terbukti melakukan penyelewengan yang mengharuskannya menjalani proses hukum diberhentikan dan tidak bisa lagi menjalankan tugasnya selaku kepala daerah.

Pemberhentian kepala daerah definitif digantikan oleh kepala daerah yang bersifat sementara untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pengangkatan pejabat sementara menimbulkan beberapa permasalahan dalam aspek hukum, karena pejabat sementara berbeda dengan pejabat definitif. Dalam hal

mekanisme penunjukan pejabat sementara saja jelas berbeda dengan pejabat definitif. Namun untuk menjalankan tugas yang telah dilimpahkan kepadanya, pejabat sementara tentu akan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat masyarakat, hal ini juga menimbulkan permasalahan yang timbul terkait berupa berwenang atau tidaknya pejabat sementara dalam membuat kebijakan-kebijakan tersebut.<sup>23</sup>

### **2.2.1 Pengertian Kepala Daerah**

Dalam ketentuan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah”. Ayat (2) menyatakan bahwa Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wali Kota. Dan pasal 63 ayat (1) Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wakil Wali Kota. Dan pasal 63 ayat (1) Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wakil Wali Kota.<sup>24</sup> Dari beberapa penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya Kepala Daerah ialah seseorang yang dipilih melalui pemilihan dan memiliki tugas serta kewenangan untuk memimpin, mengatur serta mengurus daerah otonomnya masing-masing sesuai asas desentralisasi yaitu Gubernur untuk Provinsi dan

---

<sup>23</sup> Penjelasan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

<sup>24</sup> Penjelasan Dalam ketentuan Pasal 59 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Bupati untuk Kabupaten serta Walikota untuk Kota.

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

Untuk daerah provinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur. Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan yang di buat bersama DPRD provinsi. Namun dalam prakteknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan peraturan perundangan-undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi Undang-Undang.<sup>25</sup>

Lembaga pelaksana kebijakan daerah kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. Pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi tapi sesama daerah otonom. Bedanya wilayahnya lebih kecil dari provinsi, wilayahnya dibawah koordinasi suatu provinsi, sistem pemerintahannya hanya berasaskan desentralisasi. Hubungannya adalah hubungan koordinatif, maksudnya pemerintahan kabupaten yang daerahnya termasuk ke dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom di bawah koordinasi pemerintahan provinsi yang bersangkutan.<sup>26</sup>

### **2.2.2 Tugas dan Wewenang Kepala Daerah**

Pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan gubernur, bupati, wali kota memiliki kewajiban mengatur tugas dan

---

<sup>25</sup> Hanif Nurcholis, 2007 *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, hlm. 210.

<sup>26</sup> Ibid., hlm. 217.

wewenang guna menjalankan tata tertib dan terselenggaranya pemerintahan daerah diantaranya memimpin pelaksanaan urusan rumah tangga pemerintahan yang diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian ditetapkan kebijakan bersama DPRD.

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, pemerintah memiliki wewenang yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang yang bersifat asli.

Tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana kemudian diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas kepala daerah antara lain<sup>27</sup>.

- a) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b) memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e) mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>27</sup> Aminuddin Ilmar, Op. Cit., hlm. 116.

f) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, kepala daerah juga memiliki kewenangan dalam pasal 65 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah antara lain:

- a) mengajukan rancangan Perda;
- b) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- c) menetapkan Perda dan keputusan kepala daerah;
- d) mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah juga memiliki berkewajiban untuk memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mentaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, mengembangkan kehidupan demokrasi, menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik, melaksanakan program strategis nasional; dan menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

### **2.2.3 Kedudukan dan Kewenangan Pejabat Sementara Kepala Daerah**

Dalam Pembahasan terkait “pejabat sementara” berkaitan dengan istilah kata “pejabat” itu sendiri. Pejabat artinya orang yang mempunyai jabatan atau orang yang memangku suatu jabatan atau pangkat. Jadi orang yang memangku jabatan disebut pejabat, sedangkan orang yang hanya menjabat jabatan itu untuk sementara disebut “penjabat”. Lebih jauh, jika merujuk pada kepustakaan berbahasa Inggris sebagaimana dikutip oleh A’an Efendi dan Freddy Poernomo dalam buku Hukum Administrasi terdapat istilah “*acting officer*” adalah *one performing the duties of an*

*office-usually temporarily but who has no claim of title to the office. Acting Officer* adalah seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu.

Tabel Perbandingan Pelaksana Harian (Plh) Pelaksana Tugas (Plt) dan Penjabat (Pj)

No	Nama Tugas	Dasar Hukum	Defisini	Tugas Pokok, dan Fungsi
1.	Pelaksana Harian (Plh)	Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 14 Ayat	Pelaksana Harian (Plh) adalah Pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari Pejabat yang berhalangan sementara.	Pelaksana Harian (Plh) yang melaksakan tugas rutin dari pejabat yang berhalangan sementara. Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian dan alokasi anggaran
2.	Pelaksana Tugas (Plt)	Pasal 65 dan Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2014. Pemerintah Daerah	Plt adalah Pelaksana Tugas yang dijabat oleh Wakil Kepala Daerah (WKDh) yang	Pelaksana tugas (Plh) yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat berhalangan tetap. Wewenang Melaksanakan tugas

			<p>melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah (KDh) dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.</p>	<p>sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; Menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai;</p>
3.	Penjabat	<p>Undang-undang Nomor 10 Tentang Pemelihan Gubernur, Bupati dan Walikota</p>	<p>Penjabat adalah seseorang yang melaksanakan tugas-tugas jabatan untuk sementara waktu.</p>	<p>Tugas Penjabat</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengkoordinasian perumusan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.</li> <li>2. Penelaahan dan evaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan penyiapan bahan rancangan Peraturan Daerah.</li> <li>3. Penyiapan bahan pertimbangan dan bantuan hukum kepada semua unsur Pemerintah Daerah atas masalah hukum yang timbul dalam pelaksanaan tugas.</li> </ol>

1. Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah  
Istilah pelaksanaharian dan pelaksana tugas merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 14 Ayat (1) dan (2) ketentuan tersebut menyatakan bahwa:

Pasal 14 menjelaskan bahwa

(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:

1. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yangberhalangan sementara; dan

2. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yangberhalangan tetap.

Terkait hal tersebut, penunjukkan pelaksana harian kepala daerah melalui surat perintah kepala daerah definitif selaku pemberi mandat kepada penerima mandat. Sedangkan pada penunjukkan pelaksana tugas Presiden menetapkan pelaksana tugas gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Dalam Negeri menetapkan pelaksana tugas bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

### 2.2.2 Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Penjabat (Pj) Kepala Daerah pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah karena “berhalangan tetap”. Berhalangan tetap tersebut berarti pejabat definitif tidak akan kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena berbagai sebab. Dalam ketentuan Pasal 86 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pejabat pengganti yang akan menjalankan tugas kepala daerah dan wakil kepala yang diberhentikan karena berhalangan tetap. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah kemudian berkaitan dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memasuki akhir masa jabatan (AMJ). Penjabat Kepala Daerah tersebut akan bertugas sampai dilantiknya Kepala Daerah baru hasil pemilihan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 174 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Ketentuan tersebut berbunyi: “Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota.

Pasal 201 Ayat (10) dan (11) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, juga dinyatakan bahwasanya:

Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada penjelasan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b dan Huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara telah dijelaskan bahwa: Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya" meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi pratama" meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Pilkada atau pemilihan kepala daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Hal ini merupakan bagian dari perkembangan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang mengalami berbagai perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah prinsip otonomi yang berarti keleluasaan untuk mengatur daerahnya sendiri pada setiap daerah. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala

daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah<sup>28</sup>

Sacara yuridis, jadwal, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak menuju pemilihan secara nasional dapat dilihat dari Undang-undang Pilkada pasal 201. Pasal tersebut juga mengalami beberapa perubahan Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang pemungutan suara serentak gelombang pertama dilakukan pada tahun 2015, yang kedua tahun 2018, dan pemungutan suara serentak secara nasional dilaksanakan pada tahun 2020. Pasal tersebut pertama kali mengalami perubahan berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mana pemungutan suara serentak gelombang pertama, dilaksanakan pada tahun 2015, yang kedua tahun 2017, yang ketiga tahun 2018, yang keempat tahun 2020, dan pemungutan suara secara serentak nasional dilaksanakan pada tahun 2024. Dan selanjutnya pasal tersebut mengalami perubahan kedua yaitu;

- 1) Pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama Desember 2015.
- 2) Pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember Tahun 2016 dan jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari Tahun 2017.
- 3) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022.

---

<sup>28</sup> Harahap, Dessy Agustina. "Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Pengawasan Pilkada Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam Mewujudkan Demokrasi di Daerah." *Jurnal Mercatoria* 10.1 (2017): 10-17.

- 4) Pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan juli sampai dengan bulan Desember Tahun 2016 dan jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018
- 5) Pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, hasil Pemilihan Tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023.
- 6) Pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan desember tahun 2020.
- 7) Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, hasil Pemilihan Tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2024

Pemungutan suara serentak nasional dan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.

## **2.3 Tinjauan Umum Tentang TNI**

### **2.3.1 Pengertian Tentang TNI**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 definisi Tentara Nasional Indonesia adalah kekuatan angkatan perang dari suatu negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Definisi tersebut memang belum lengkap tetapi terdapat pengertian tentang tujuan pokok kehadiran tentara dalam suatu negara yaitu seperti yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004. Tentara Nasional Indonesia (TNI) adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah negara kesatuan Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Dari konsep pemikiran seperti diatas kemudian timbul pendirian bahwa fungsi utama Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam negara adalah melakukan tugas dibidang pertahanan. Untuk melaksanakan konsep pertahanan negara tersebut yang memiliki peranan dan menjadi komponen utama adalah Tentara Nasional Indonesia (TNI).<sup>29</sup>

Tentara Nasional Indonesia atau TNI merupakan profesi sekaligus sebagai alat negara dibidang pertahanan. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia, yaitu “Tentara Nasional Indonesia yang selanjutnya disingkat TNI adalah komponen utama yang siap digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas pertahanan negara”. Hal tersebut senada dengan bunyi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang menyatakan bahwa Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional.

Prajurit adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan diangkat oleh 17 pejabat yang berwenang untuk mengabdikan diri dalam dinas keprajuritan yakni dalam Pasal 21 Undang-Undang

---

<sup>29</sup> Andirizal, “Analisis Yuridis Tentang Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004

Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Prajurit TNI terdiri atas prajurit Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat, prajurit Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, dan prajurit Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara yang melaksanakan tugasnya secara matra atau gabungan di bawah pimpinan Panglima

### **2.3.2 Tugas dan Fungsi TNI**

Tentara Nasional Indonesia (TNI) berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara

### **3.1 Tugas TNI**

- (1) Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.
- (2) Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
  - a. operasi militer untuk perang;
  - b. operasi militer selain perang, yaitu untuk:
    - 1) Mengatasi gerakan separatis bersenjata;
    - 2) Mengatasi pemberontakan bersenjata;
    - 3) Mengatasi aksi terorisme;
    - 4) Mengamankan wilayah perbatasan;
    - 5) Mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
    - 6) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
    - 7) Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;

- 8) Memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
- 9) Membantu tugas pemerintahan di daerah;
- 10) Membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
- 11) Membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
- 12) Membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
- 13) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue); serta
- 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan dan penyelundupan

### **3.2 Fungsi TNI**

(1) TNI sebagai alat pertahanan negara, berfungsi sebagai penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa; penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

(2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI merupakan komponen utama sistem pertahanan negara

## **2.4 Tinjauan Umum Tentang Polri**

### **2.4.1 Pengertian Polri**

Kata polisi berasal dari kata Yunani yaitu Politea. Kata ini mulanya dipergunakan untuk menyebut orang yang menjadi warga Negara dari Kota Athene, kemudian pengertian itu berkembang menjadi kota dan dipakai untuk menyebut semua usaha kota. Oleh karena itu, pada zaman itu kota-kota, merupakan Negara-negara yang berdiri sendiri, yang disebut juga Polis, maka Politea atau Polis diartikan sebagai semua usaha dan kegiatan Negara.

Menurut *Charles Reith* dalam bukunya *The Blind Eye of History*, bahwa “*Police in the English language come to mean any kind of planning for improving or ordering communal existence*” yang bermakna “polisi” sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat. Lebih lanjut Momo Kelana mengambil terjemahan dari *Polizeirecht* menyatakan bahwa polisi sendiri memiliki dua makna. Pertama, polisi secara resmi, mencakup keterangan tentang lembaga dan lokasi layanan kepolisian, dan kedua secara materiil, yakni mengenai tugas dan wewenang polisi yang menghadapi gangguan ketertiban dan keamanan, dalam rangka menjalani wewenang kepolisian umum yang ketentuannya telah diatur dalam peraturan perundangan-undangan.<sup>30</sup>

#### **2.4.2 Tugas dan Fungsi Polri**

Peran dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kepolisian dinegara manapun selalu berada dalam sebuah dilema kepentingan kekuasaan yang selalu menjadi garda terdepan perbedaan pendapat antara kekuasaan dengan masyarakatnya. Sistem Kepolisian suatu Negara sangat dipengaruhi oleh Sistem Politik serta *control social* yang diterapkan. Berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 11/S.D Kepolisian beralih status menjadi Jawatan tersendiri dibawah langsung Perdana Menteri. Ketetapan Pemerintah tersebut menjadikan kedudukan Polisi setingkat dengan Departemen dan kedudukan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) setingkat dengan Menteri.

Dengan Ketetapan itu, Pemerintah mengharapkan Kepolisian dapat berkembang lebih baik dan merintis hubungan vertikal sampai ke tingkat paling kecil seperti pada wilayah kecamatan. Kedudukan kepolisian dalam sebuah Negara selalu menjadi kepentingan banyak pihak untuk duduk dan berada dibawah kekuasaan. Pada masa pemerintahan Orde Baru Kepolisian

---

<sup>30</sup> Sadjijono and Bagus Teguh Santoso, *Hukum Kepolisian Di Indonesia: Studi Kekuasaan Dan Rekonstruksi Fungsi Polri Dalam Fungsi Pemerintahan*, ed. by Husni Thamrin, 2nd edn (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2022),

RI dibenamkan dalam sebuah satuan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang bergerak dalam pengaruh budaya militer. Militeristik begitu mengikat karena masa lebih dari 30 tahun kepolisian di balut dengan budaya militer tersebut. Tahun 1998 tuntutan masyarakat begitu kuat dalam upaya membangun sebuah pemerintahan yang bersih dan mempunyai keberpihakan terhadap kepentingan masyarakat.

Maka dalam Tap MPR Nomor VI/2000 yang dikeluarkan dan menyatakan bahwa salah satu tuntutan Reformasi dan tantangan masa depan adalah dilakukannya demokratisasi, maka diperlukan reposisi dan restrukturisasi ABRI. Bahwa akibat dari penggabungan terjadi kerancuan dan tumpang tindih peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan dan Polri sebagai kekuatan Kamtibmas. Maka Polri adalah alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan. Oleh karena itu Polri kembali dibawah Presiden setelah 32 tahun di bawah Menhankam/ Panglima ABRI, Berdasarkan Undang Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa (1) Polri merupakan alat Negara yang berperan dalam pemeliharaan kamtibmas, gakkum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya Kamdagri. Karena dalam Bab II Tap MPR Nomor VII/2000 menyebutkan bahwa: (1) Polri merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara Kamtibmas,, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. (2) Dalam menjalankan perannya, Polri wajib memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional. Artinya Polri bukan suatu lembaga / badan non departemen tapi di bawah Presiden dan Presiden sebagai Kepala Negara bukan Kepala Pemerintahan.

### **1. Fungsi Kepolisian**

Pasal 2 : " Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat".

Sedangkan Pasal 3: "(1) Pengemban fungsi Kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh : a. kepolisian khusus, b. pegawai negeri sipil dan/atau c. bentuk bentuk pengamanan swakarsa. (2) Pengemban fungsi Kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a,b, dan c, melaksanakan fungsi Kepolisian sesuai dengan peraturan perundang undangan yang menjadi dasar hukum masing masing.

## **2. Tugas Pokok Kepolisian**

Pasal 13 Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 adalah sebagai berikut:

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
2. Menegakkan hukum
3. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. ", penjabaran tugas Kepolisian dijelaskan lagi pada Pasal 14 Undang-Undang Kepolisian RI.

## **3. Kewenangan Kepolisian**

Pada penjelasan Pasal 15 dan 16 Undang-Undang Kepolisian RI adalah perincian mengenai tugas dan wewenang Kepolisian RI, sedangkan Pasal 18 berisi tentang diskresi Kepolisian yang didasarkan kepada Kode Etik Kepolisian. Sesuai dengan rumusan fungsi, tugas pokok, tugas dan wewenang Polri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002, maka dapat dikatakan pada pasal 13 fungsi utama kepolisian meliputi :

### **a. Tugas Pembinaan Masyarakat (Preventif)**

Segala usaha dan kegiatan pembinaan masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum dan peraturan perundang undangan. Tugas Polri dalam bidang ini adalah *Community Policing*, dengan melakukan pendekatan kepada masyarakat secara sosial dan hubungan mutualisme, maka akan tercapai tujuan dari *community policing* tersebut. Namun, konsep dari *Community Policing* itu sendiri saat ini sudah bias dengan pelaksanaannya di Polres Polres. Sebenarnya seperti yang disebutkan diatas, dalam mengadakan

perbandingan sistem kepolisian Negara luar, selain harus dilihat dari administrasi pemerintahannya, sistem kepolisian juga terkait dengan karakter sosial masyarakatnya. Konsep *Community Policing* sudah ada sesuai karakter dan budaya Indonesia (Jawa) dengan melakukan sistem keamanan lingkungan (*siskamling*) dalam komunitas komunitas desa dan kampung, secara bergantian masyarakat merasa bertanggung jawab atas keamanan wilayahnya masing-masing. Hal ini juga ditunjang oleh Kegiatan yang setiap saat harus selalu mengawasi daerahnya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan khusus.

#### **b. Tugas di Bidang Preventif**

Segala usaha dan kegiatan di bidang kepolisian preventif untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, memelihara keselamatan orang, benda dan barang termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan, khususnya mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Dalam melaksanakan tugas ini diperlukan kemampuan profesional teknik tersendiri seperti patroli, penjagaan pengawalan dan pengaturan.

#### **c. Tugas di Bidang Represif**

Di bidang represif terdapat 2 (dua) jenis Peran dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu *represif justisiil* dan non justisiil. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 memberi peran Polri untuk melakukan tindakan represif non Justisiil terkait dengan Pasal 18 ayat 1(1), yaitu wewenang diskresi kepolisian yang umumnya menyangkut kasus ringan. KUHAP memberi peran Polri dalam melaksanakan tugas represif justisiil dengan menggunakan asas legalitas bersama unsur *Criminal Justice* sistem lainnya. Tugas ini memuat substansi tentang cara penyidikan dan penyelidikan sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang undangan lainnya. Bila terjadi tindak pidana, penyidik melakukan kegiatan berupa:

1. Mencari dan menemukan suatu peristiwa yang dianggap sebagai tindak pidana;
2. Menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan.
3. Mencari serta mengumpulkan bukti.
4. Membuat terang tindak pidana yang terjadi.

Menemukan tersangka pelaku tindak pidana

## **2.5 Efektivitas hukum Terhadap Pelaksanaan Tugas Penjabat kepala Daerah**

### **2.4.3 Unsur-Unsur Efektivitas Hukum**

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.<sup>31</sup>

Teori Efektivitas (Soerjono Soekanto) Hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode deduktif-rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang dogmatis.<sup>32</sup> Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur. Metode berpikir yang digunakan adalah induktif-empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.

Ada lima unsur yang mempengaruhi efektivitas hukum

---

<sup>31</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi* (Yogyakarta:Pustaka Belajar, 2009), h. 12

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta:Universitas Indonesia, 1976) , h. 40

a) Unsur hukumnya sendiri

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat.

b) Unsur penegak hukum

Faktor ini meliputi pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum atau law enforcement. Bagian-bagian itu law enforcement adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaat hukum secara proporsional. Aparat penegak hukum menyangkup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipir lembaga pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparat diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pembinaan kembali terpidana<sup>33</sup>.

c) Unsur sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

---

<sup>33</sup> Ibid,h.56

Sarana atau fasilitas sendiri sangat yang membantu penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto sendiri menyatakan bahwa tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas yang memadai. Fasilitas atau sarana yang memadai tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal itu tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Kita bisa bayangkan bagaimana penegakan peraturan akan berjalan sementara aparat penegaknya memiliki pendidikan yang tidak memadai, memiliki tata kelola organisasi yang buruk, di tambah dengan keuangan yang minim.

d) Unsur Masyarakat

Masyarakat sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum itu sendiri bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa perundang-undangan kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa perundang-undangan kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang berkesinambungan dan senantiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya akan dapat menempatkan hukum pada

kedudukan dan peranan yang semestinya.<sup>34</sup>

e) Unsur Budaya

Budaya sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkut, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur menyangkut wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkut tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>35</sup>

### 2.5.2 Jabatan

Secara terminologi “Jabatan” berasal dari kata “jabat” yang berarti pegang dan setelah mendapat akhiran “an” menjadi “Jabatan” mengandung makna lingkup fungsi tugas dan wewenang yang dilekatkan atau diberikan melalui perundang-undangan<sup>36</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas dan tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.<sup>37</sup> Jabatan Fungsional adalah

---

<sup>34</sup> Ibid., h. 90.

<sup>35</sup> A.A.A. Peter dan Koestriani Siswosebroto, *Hukum dan Perkembangan Hukum, Dalam Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Adam Podgorecci dan Christopher J. Whelan, eds (Jakarta: Sinar harapan, 1988), h. 78.

<sup>36</sup> Dewi Triwahyuni, *Fuqoha Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* Universitas Komputer Indonesia Bandung

<sup>37</sup> Peraturan Pemerintah No.100 Tahun 2000 tentang *pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural*

sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Sedangkan Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

Jabatan struktural berdasarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negera nomor 43/Kep/2001 adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas dan tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara. Jabatan dalam organisasi Negara dibedakan dengan berbagai cara, antara lain : pertama; dibedakan antara Jabatan alat kelengkapan Negara (Jabatan organ Negara, Jabatan lembaga Negara)

Jabatan penyelenggara administrasi Negara. Kedua; dibedakan antara Jabatan politik dan bukan politik. Ketiga; dibedakan antara Jabatan yang bertanggung jawab langsung dan berada dalam kendali dan pengawasan publik dan tidak langsung dalam pengawasan dan kendali publik. Keempat; dibedakan antara Jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.

### **2.5.3 Pejabat Pengganti**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi kekosongan Jabatan. Kekosongan Jabatan merupakan hal yang umum terjadi dalam penyelenggaraan. Jabatan yang kosong terjadi diakibatkan beberapa hal antara lain pejabat pensiun, meninggal dunia, alih tugas (naik Jabatan), perjalanan keluar negeri (tugas dinas atau menempuh pendidikan), pejabat bersangkutan cuti dan tersangkut masalah hukum. Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan pemerintahan agar tetap efektif dan efisien, kekosongan Jabatan harus diisi sehingga tidak mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Pengisian Jabatan tersebut dapat ditempati oleh pejabat yang diangkat untuk memangku Jabatan atau juga

menunjuk pejabat publik pengganti sementara

Pelaksana harian adalah pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas, karena pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan sementara. Seperti kunjungan ke luar negeri dan ke daerah, mengikuti pendidikan, cuti atau sakit. Pelaksana tugas adalah pejabat yang ditunjuk melaksanakan tugas karena pejabat definitif yang bersangkutan berhalangan tetap dan mengakibatkan kekosongan Jabatan, seperti promosi kenaikan Jabatan, pensiun, tersangkut kasus hukum atau meninggal dunia. Ketentuan penunjukan pejabat pelaksana harian (Plh.) dan pejabat pelaksana tugas (Plt.) yang berhalangan

- 1) Pejabat Eselon I, pejabat struktural definitif yang berhalangan menunjuk pejabat eselon II di lingkungan pejabat bersangkutan;
- 2) Pejabat Eselon II, Pejabat struktur definitif yang berhalangan menunjuk pejabat eselon III di lingkungan Pejabat bersangkutan;
- 3) Pejabat Eselon III, pejabat structural definitif yang berhalangan menunjuk pejabat eselon IV di lingkungan pejabat bersangkutan
- 4) Pejabat Eselon IV, pejabat struktural definitif yang berhalangan menunjuk seorang staff dianggap dan mampu di lingkungan pejabat bersangkutan.

Dalam pelaksanaan tugas yang ditujukan kepada pejabat pengganti menunjukkan bahwa pejabat pelaksana harian (Plh.) dan pejabat pelaksana tugas (Plt.) bukan merupakan Jabatan definitif. Oleh karena itu, pejabat pengganti tidak akan memperoleh tunjangan Jabatan sebagai pejabat pengganti baik pelaksana harian maupun pelaksana tugas. Pengangkatan pejabat pelaksana harian (Plh.) dan pejabat pelaksana tugas (Plt.) tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari Jabatan definitifnya dan yang bersangkutan tetap melaksanakan tugas dalam Jabatan definitifnya.

Secara legitimasi sesuai peraturan perundang-undangan, pejabat pengganti pelaksana tugas (plt.) secara legitimasi memangku jabatan,

tetapi tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan Jabatan definitifnya. Artinya pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan ataupun membuat kebijakan. Pelaksana tugas hanya melaksanakan tugas-tugas yang melekat pada Jabatan yang di plt-kan tersebut.

Kewenangan harus dibedakan dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>38</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 disebutkan bahwa dalam Pasal 8 "Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak dapat menduduki jabatan rangkap, baik dengan jabatan struktural maupun dengan Jabatan fungsional". Dengan Jabatan rangkap yang diberikan kepada pejabat Negara dimungkinkan ketidakstabilan dalam kinerjanya sebagai pejabat atau aparatur sipil Negara. Hal tersebut memungkinkan seorang pejabat pelaksana tugas (plt) akan mengabaikan tugas sesuai Jabatan definitifnya karena pemangku Jabatan pelaksana tugas (plt) harus mengerjakan tugas sebagai pejabat pengganti (plt).

Ketidakefektifan pejabat publik pengganti seperti pelaksana tugas (plt) juga karena dalam ketentuan yang melekat pada pelaksana tugas sesuai dengan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor : K.26- 20/V.24-25/99 yaitu antara lain :

---

<sup>38</sup> Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV Tahun 2000, Bandung: Universitas Parahyangan, hlm. 22

- a) Pengangkatan pejabat pengganti pelaksana tugas (plt) tidak menghilangkan tugas Jabatan definitif yang bersangkutan;
- b) Pelaksana tugas (plt) tidak serta merta mempunyai Jabatan definitifnya, oleh karena itu pegawai negeri sipil tidak diberi tunjangan Jabatan pelaksana tugas (plt)
- c) Pengangkatan sebagai pelaksana tugas (plt) tidak boleh
- d) Pegawai negeri sipil yang diangkat menjadi pejabat pelaksana tugas (plt) tidak memiliki kewenangan untuk mengambil untuk menetapkan keputusan yang mengikat seperti DP-3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman disiplin dan sebagainya.

Secara Konsep sistem ketatanegaraan di Indonesia terdapat ketentuan bahwa pegawai negeri sipil tidak diperkenankan merangkap Jabatan, yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2005 yang menyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) bahwa pegawai negeri sipil dilarang merangkap Jabatan. Sekalipun dalam hal ini, jabatan pengganti tersebut tidak ditetapkan dengan keputusan Presiden, tetapi dalam fungsinya pejabat yang bersangkutan tetap memiliki fungsi ganda. Tugas dan fungsi pertama sebagai Jabatan definitif yang dimiliki dan yang kedua sebagai pejabat pengganti baik pelaksana tugas (plt) maupun pelaksana harian (plh).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2005 tentang Pegawai Negeri Sipil