

PEMBATASAN MASA JABATAN KEPALA DAERAH DI NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H.
Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
Ilham060712@gmail.com
Jl. Amal Lama No 1 Kelurahan Pantai Amal Kecamatan Tarakan Timur Kota Tarakan
Provinsi Kalimantan Utara.

ABSTRACT

Term of Office Restriction of Head of Region in Indonesian Government System

In accordance with legal issues that have been defined, the findings of this research are (1) the term of office of the head of the region should be limited so that the head region can carry out their duties and functions well as mandated in legislation. It also to prevent abuse of authority; (2) The principle of term limits of heads of regions in Indonesia within the framework of the democratic constitutional state in achieving good governance is that the position of head of the region is limited by time, the substance of the authority and the place or location. In order to run a good political education and consider the moral aspects, the head of region post should be clearly limited in term of its period. (3) The law setting of term limit of head of region in Indonesia under article 7 letters N and O of act number 8 of 2015 concerning election of governors, regents, and mayors clearly noted that they never serve yet as governor, regent and mayor for two period at the same position. The law is very clear that the head and deputy head of the region can only serve two times period and thereafter cannot be re-elected because it is at risk to misuse the authority and tend to perform acts of maladministration.

Based on the findings above, this dissertation suggests at least three points (1) the term of office of the head of the region should be limited so that the head region can carry out their duties and functions well as mandated in legislation. It also to prevent abuse of authority; (2) The principle of term limits of heads of regions in Indonesia should be clarified in detail to prevent multiple interpretations among people that ultimately lead to polemic that may interfere the Indonesian government performance. (3) There must be clear legal sanctions against the head of region candidate who violates the requirements to run for election as the head of the region based on Law No. 8 of 2015 concerning Election of governors, regents, and mayors.

Key words: *Head of Region, Indonesian Government System, Term of Office Restriction*

A. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Latar belakang utama penelitian ini adalah pembatasan masa jabatan Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 (selanjutnya disebut UU No. 8/2015), kemudian terbit Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut UU No. 12/2015).

Pasal 7 UU No.8/2015 mensyaratkan bahwa untuk menjadi calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, dalam syarat tersebut yang menjadi fokus penelitian disertai ini adalah huruf M, N, dan O, mengenai pembatasan masa waktu jabatan Kepala Daerah berdasarkan 3 (tiga) hal yaitu, waktu, substansi, dan wilayah, akan tetapi dalam UU No. 8/2015 tersebut masih belum jelas mengenai penjelasan pasal demi pasal kemudian terbitnya UU No 12/2015 dalam Pasal 4 ayat (7), (9), dan (10), penulis melihat telah terjadi ketidakharmonisan di antara kedua peraturan tersebut.

Inti yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah bahwa pembatasan masa jabatan Kepala Daerah di Indonesia pada dasarnya terkait dengan 2 (dua) hal, yang pertama, adalah untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang dan hal kedua, adalah agar terjadinya regenerasi kepemimpinan di daerah, oleh karena itu pembatasan masa Jabatan Kepala Daerah menjadi sangat penting.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sentral penelitian ini adalah "Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia". Permasalahan tersebut dapat dirinci atas sub- masalah sebagai berikut:

1. Landasan Filosofis Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia.
2. Prinsip Hukum Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia dalam kerangka Negara Hukum Demokrasi dalam mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik.
3. *Ratio Legis* pengaturan pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk:

1. Menemukan landasan filosofis Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia.

2. Menemukan prinsip hukum Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia, dalam kerangka negara hukum demokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
3. Menemukan *ratio legis* pengaturan hukum pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan kontribusi pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi. Yang menyangkut pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam sistem pemerintahan republik Indonesia.
- b. Memberikan pemahaman filosofis pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia.
- c. Memberikan pemikiran teoritis mengenai prinsip hukum Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia, dalam kerangka negara hukum demokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
- d. Memberikan hasil kajian teoritis mengenai *ratio legis* pengaturan hukum pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan rekomendasi bagi pembentuk undang-undang dalam menetapkan pengaturan pembatasan masa jabatan kepala daerah pada masa mendatang
- b. Memberikan rekomendasi bagi Komisi Pemilihan Umum Daerah selaku penyelenggara pemilihan kepala daerah dalam menetapkan persyaratan calon kepala daerah.
- c. Memberikan rujukan bagi calon kepala daerah yang akan ikut serta dalam pemilihan umum kepala daerah.

B. METODE PENELITIAN

2.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif. Tipe penulisan normatif adalah pendekatan masalah yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku juga kajian teoritis dari literatur yang ada yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang dibahas di dalam penelitian ini. Menurut **Terry Hutchinson**¹, penelitian ini termasuk kategori *doctrinal research dan reform oriented research*². Penelitian ini menganalisa mengenai Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia.

¹ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., 2002, P.9.

² *Doctrinal Research*, *Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explains areas of difficulty and, perhaps, predicts future development* (yaitu penelitian yang menjelaskan secara

2.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*Case approach*). Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Sebagai informasi awal, di depan telah dipaparkan putusan Mahkamah Agung tentang Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah di Indonesia. Dengan pendekatan kasus, maka keputusan Mahkamah Agung tentang Pembatasan Masa Jabatan Kepala Daerah akan dianalisis untuk menemukan "*ratio decidendi*" atau "*reasoning*" yang merupakan pertimbangan-pertimbangan yang digunakan untuk memutuskan pembatasan masa jabatan kepala daerah.³

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan Undang-Undang (*Statute approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*Comparative approach*).

Pendekatan Undang-undang (*Statute approach*), dilakukan untuk meneliti semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia. Penggunaan pendekatan perundang-undangan dilandasi pertimbangan bahwa tema penelitian yang menyangkut pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, yaitu UU Nomor 8 Tahun 2015 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015. Dengan demikian, pendekatan perundang-undangan mutlak dilakukan.

Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*), digunakan untuk melakukan penelitian terhadap prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan para sarjana atau *doktrin* hukum.⁴ Prinsip-prinsip hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah prinsip-prinsip hukum yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian, yaitu prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia.

Penggunaan pendekatan konseptual dalam penelitian disertasi ini dilandasi pertimbangan bahwa dalam penelitian disertasi ini banyak digunakan konsep-konsep hukum sebagai obyek penelitian. Konsep hukum itu meliputi konsep jabatan, konsep kepala daerah, konsep pembatasan jabatan, konsep wewenang, konsep korupsi, dan konsep maladministrasi.

Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*), dilakukan dengan melakukan studi perbandingan hukum. Penggunaan pendekatan perbandingan dilandasi pertimbangan bahwa untuk mendapatkan pemahaman komprehensif mengenai

sistematis tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu lapangan hukum tertentu, menganalisa hubungan di antara peraturan perundang-undangan yang ada, menjelaskan lapangan permasalahan dan mungkin memperkirakan perkembangan kedepan) **.Reform Oriented Research**, *Research which intensively evaluates the adequacy of existing rules and which recommends changes to any rules found wanting*(yang diartikan sebagai penelitian yang secara intensif mengevaluasi kesesuaian diantara peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku dan merekomendasikan perubahan-perubahan terhadap peraturan perundang-undangan apabila diperlukan).

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Preneda Media Group, Jakarta, 2005, h. 93-94.

⁴ *Ibid*

pembatasan masa jabatan kepala daerah dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia hal ini untuk melihat dan mempelajari pengalaman negara lain yang juga mengatur pembatasan masa jabatan kepala daerah. Pengalaman negara lain itu akan menjadi suatu pencerahan baru bagi penelitian disertasi ini untuk melakukan hal yang sama. **PM Bakshi** menyatakan bahwa perbandingan hukum dilakukan dengan tujuan *“finding out what the law is in others countries, and considering whether it can be adapted, with or without modifications lead to law reforms or development of law.”*⁵

Perbandingan dengan Jepang karena Jepang mengatur mengenai pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dibatasi menurut Pasal 45 ayat (1) Konstitusi Jepang menyebutkan: “Jangka Waktu jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat empat tahun”. Bahan hukum negara Jepang diperoleh melalui penelusuran media internet.

Perbandingan dengan Kerajaan Swedia, disebutkan bahwa kekuasaan raja bisa dibatasi bahkan kalau kekuasaan raja berakhir otomatis digantikan raja baru, tetapi untuk sementara menugaskan Bupati untuk memangku jabatan. Dalam Pasal 4 Konstitusi Swedia menyebutkan: “Bilamana kekuasaan kerajaan berakhir, parlemen menugaskan Bupati untuk memangku jabatan sementara Kepala Negara sampai ada keputusan lebih lanjut. Parlemen pada waktu yang sama menunjuk Wakil Bupati”. Memang aneh jika dibandingkan dengan Indonesia. Di Swedia Bupati bisa menggantikan sementara Jabatan Kepala Negara sampai parlemen menentukan Kepala Negara baru.

Perbandingan dengan Negara Amerika Serikat sebagai negara demokratis, menentukan masa jabatan Presiden empat tahun. Dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat menentukan: “Kedudukan eksekutif terletak pada Presiden Amerika Serikat. Ia menduduki jabatannya untuk jangka waktu empat tahun dan bersama-sama wakil dengan Wakil Presiden terpilih untuk jangka waktu yang sama...” Di Amerika Serikat Masa Jabatan eksekutif bisa dua kali masa jabatan pada jabatan yang sama secara berturut-turut.

Perbandingan dengan Negara Singapura, masa jabatan Presiden ditentukan empat tahun (Pasal 17 ayat (3) Konstitusi Singapura). Singapura adalah negara Republik, tetapi dalam sistem ketatanegaraannya memiliki Perdana Menteri. Presiden mengangkat seorang anggota parlemen sebagai Perdana Menteri.

Perbandingan dengan Negara Uni Soviet masa kerja jabatan-jabatan Pusat dan Pejabat lokal ditentukan berbeda-beda. Menurut Pasal 90 Konstitusi Uni Soviet menyebutkan: “Masa Kerja Soviet setinggi URSS, Soviet-Soviet tertinggi Republik Otonom adalah lima tahun”. Masa kerja dari Soviet-Soviet perwakilan rakyat lokal adalah dua setengah tahun.

Masa-masa jabatan dalam lembaga negara di berbagai negara sebagaimana dijelaskan disini menunjukkan bahwa jabatan apapun yang diamanatkan kepada seseorang selalu ada restriksi atau pembatasan. Dengan demikian sebenarnya

⁵ PM Bakshi, *Legal Research and Law Reform*, dalam SK Verma dan M Afzal Wani (ed), *Legal Research and Methodology*, Indian Law Institute, New Delhi, 2nd, 2001, h. 111.

penentuan masa jabatan di era sekarang ini baik dalam negara monarki ataupun negara republik sudah sangat lumrah.

2.3.Sumber Bahan Hukum

Untuk menjawab rumusan masalah yang diketengahkan dalam penelitian digunakan sumber bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum skunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125). Sebagaimana telah dirubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).
- e. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586)
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
- g. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656)
- h. Undang - undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).
- i. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245)
- j. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589)

- k. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1057;

Bahan hukum skunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum skunder yang didapatkan dari literatur, majalah, maupun informasi, baik media cetak maupun media elektronik yang mendukung penelitian ini. Bahan hukum skunder ini terdiri dari buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum, disamping itu juga kamus-kamus hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Dalam penelitian ini juga menggunakan bahan non hukum. Bahan non hukum terutama mengenai pembatasan masa jabatan kepala daerah. penggunaan bahan non hukum didasarkan atas pertimbangan sebagaimana yang dikemukakan oleh **Peter Mahmud Marzuki**⁶ “ di dalam penelitian hukum untuk keperluan akademis pun bahan non hukum dapat membantu.”

C. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Jabatan

Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara. Yang dimaksud dengan lingkungan “tetap” ialah dapat dinyatakan dengan tepat dan teliti dan sifatnya langgeng (*durzam*). Jabatan itu sendiri merupakan subyek hukum dengan demikian merupakan pendukung hak dan kewajiban. Dari jabatan itulah lahir wewenang organ administrasi negara untuk melakukan tindak pemerintahan. *A contrario*, seorang yang tidak memangku suatu jabatan tidak dapat melakukan suatu tindak pemerintahan dan kalau juga dilakukan, tindakan tersebut sama sekali tidak membawa akibat hukum.⁷

Menurut Nur Basuki Minarno⁸: “Jabatan atau kedudukan harus diartikan jabatan atau kedudukan dalam lingkup publik (pemerintahan), lebih konkrit lagi subyek delik penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi adalah pejabat atau pegawai negeri, karena subyek itulah (pejabat atau pegawai negeri) sebagai *addresat* dari kedudukan atau jabatan publik.”

R. Wiyono menjelaskan⁹: “Yang dimaksudkan dengan “jabatan atau kedudukan” adalah jabatan dan kedudukan dari pegawai negeri atau secara tegas penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukan itu hanyalah dapat dilakukan oleh pegawai negeri saja.”

Jabatan adalah pekerjaan tetap yang diadakan guna kepentingan negara jabatan merupakan subyek hukum yang lahir dari wewenang jabatan sangat lekat

⁶ Peter Mahmud Marzuki., *Op. Cit.*,h.164.

⁷ Philipus M Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 1985, h. 10-11.

⁸ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, 2009, h 40.

⁹ R. Wiyono, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, h. 14.

dengan kekuasaan, jabatan tanpa ada ada pejabat yang menjalankannya tidak dapat dijalankan, jabatan itu sendiri bersifat tetap yang berganti hanya pejabat yang menjalankan jabatan tersebut.

2. Konsep Kepala Daerah

Kepala daerah dewasa ini mempunyai arti penting dalam kedudukannya untuk mewakili daerahnya. Dapat dikatakan bahwa posisinya begitu sentral pada sistem Pemerintahan Daerah yang sekarang ini dianut oleh Indonesia. Peran sentral dari seorang Kepala Daerah tak terlepas dari kebijakan nasional yang mengubah sistem ketatanegaraan yang sentralistis, menuju otonomi yang melibatkan daerah secara penuh. Termasuk di dalamnya adalah masalah pengelolaan sumber daya alam dan pembagiannya terhadap pusat.¹⁰

Pola kepemimpinan yang bisa dijadikan acuan bagi seorang Kepala Daerah adalah komunikasi yang berjenjang dan berkelanjutan. Komunikasi yang efektif adalah jembatan penghubung antara apa yang ditawarkan eksekutif dengan masyarakatnya. Maka, dalam konteks otonomi daerah, tuntunan kepala daerah tidak hanya berdasarkan pada hak, akan tetapi kewajiban menjadi hal yang harus diperhatikan secara seksama. Bagaimanapun juga, antara hak dan kewajiban menjadi hal yang harus diseimbangkan, terutama dalam konteks demokrasi yang meliputi juga kewenangan daerah dalam hal ini.¹¹

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 5, menjadi pilar yang tak bisa terpisah dalam hal otonomi daerah dan kekuasaan Kepala Daerah. terlepas ada beberapa kelemahan yang diketemukan, akan tetapi sebagai hukum positif yang masih dipergunakan, maka undang-undang ini menjadi hal yang harus ditaati. Sementara itu, otonomi daerah yang dipahami sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan figur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.¹²

Sejalan dengan pengembangan sarana demokrasi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mendasarkan Pancasila dan UUD 1945

¹⁰ Sobirin Malian, *Peran Kepala Daerah dalam Perspektif Ketahanan Nasional Untuk Membangun Pendidikan Politik Masyarakat*, Jurnal SUPREMASI HUKUM Vol 2, No 2, Desember 2013.

¹¹ *Ibid.*

¹² Muhammad Zein Abdullah, "*Strategi Komunikasi Politik Dan Penerapannya Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung di Indonesia; menuju Pemilu yang berkualitas*", Jurnal Observasi Vol.6 No.1 Tahun 2008, Balai Pengkajian dan Pengembangan Informasi Wilayah II Bandung, h. 101.

serta UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh Rakyat yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil melalui pemungutan suara.¹³ Proses pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui beberapa tahapan dimulai dari masa persiapan dan tahap pelaksanaan meliputi: persiapan pemilihan, penyelenggaraan pemilihan, penetapan pemilih, pendaftaran dan penetapan pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta penetapan pasangan calon terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang kepala daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamis, aktif, dan komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing kepala daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif dari kepala daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah. Di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*. Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan antara kepala daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas dan tanggungjawab, pola kegiatan, pola kekuasaan, dan pola perilaku) dengan otonomi daerah serta dipengaruhi oleh lingkungan strategis. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam implementasinya pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.¹⁴

3. Konsep Pembatasan Jabatan

Jabatan yang dibentuk oleh Undang-undang memperoleh wewenang atribusi yang ditetapkan oleh Undang-undang misalnya wewenang Gubernur dan Bupati/Walikota ditetapkan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah¹⁵, pasal 25 disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai Tugas dan wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

¹³ Ikhsan Syahrani, "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Demokratis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004", Jurnal Hukum Republica Vol.4 (2) tahun 2005, Universitas Lancang Kuning Pekanbaru, h. 170.

¹⁴ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h.13-14.

¹⁵ Philipus M Hadjon, *Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum*, dalam *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, h. 20.

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksanannya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap wewenang dibatasi oleh Materi (Substansi), Ruang (Wilayah:*locus*) dan Waktu (*Tempus*). Di luar batas-batas itu suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) bisa berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci(wilayah)*, *onbevoegdheid ratione temporis (waktu)* legalitas Tindak Pemerintahan. Ruang lingkup legalitas tindak pemerintahan meliputi: (a) wewenang, (b) prosedur, (c) substansi. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal. Atas dasar legalitas formal lahirlah asas *praesumptio iustae causa*. Atas dasar asas itulah ketentuan pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan: “Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Cacat yuridis menyangkut wewenang, prosedur, dan substansi.¹⁶

D. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

3.1. Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang/Kekuasaan

3.1.1. Penyalahgunaan wewenang

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu dipararelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*. Dalam Verklarend Woordenboek OPENBARR BESTUUR dirumuskan sebagai: *het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Heirvan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heeft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven. De overheid schendt aldus het specialiteitsbeginsel* (penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar **asas spesialisitas**)¹⁷

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi kita pada dasarnya sesuai dengan rumusan yang pernah ada dalam Pasal 53 ayat (2) butir b

¹⁶ Philipus M Hadjon., *Loc.,Cit.*,h. 22.

¹⁷ Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h 26.

UU No 5 Tahun 1986, yaitu: ...**menggunakan wewenang** untuk **tujuan lain dari maksud** diberikannya wewenang tersebut. Penjelasan pasal 53 ayat (2) butir b: dasar pembatalan ini sering disebut penyalahgunaan wewenang. Dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan bahwa pejabat telah menggunakan wewennagnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Tetapi, penyalahgunaan wewenang memang dilakukan secara sadar yaitu untuk mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi yang negatif, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Ada tidaknya pengalihan tujuan harus dibuktikan. *A Contrario* sepanjang tidak ada bukti menyangkut pengalihan tujuan berarti tidak ada penyalahgunaan wewenang.¹⁸

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 tentang larangan penyalahgunaan wewenang :

Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Larangan melampaui wewenang
- b. Larangan mencampuradukan wewenang dan/atau
- c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

3.1.2. Pembatasan Jabatan

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan perkataan lain, seorang dapat menjadi kepala daerah paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut. Bagaimana kepala daerah pengganti? Apakah wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah dapat dipilih dua kali berturut-turut di luar masa jabatan sebagai pengganti. Dalam ilustrasi ekstrim, wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah yang baru menjabat beberapa hari atau beberapa bulan (misalnya meninggal mendadak). Praktis wakil kepala daerah bersangkutan mengganti selama lima tahun (dikurangi beberapa hari atau bulan). Apakah kepala daerah pengganti tersebut dapat dipilih dua kali berturut-turut sehingga dimungkinkan menjabat 15 tahun (lebih dari 10 tahun). Mestinya hal ini diatur mengenai maksimum masa jabatan seorang kepala daerah pengganti.¹⁹

4.1. Bentuk-bentuk wewenang

4.1.1. Istilah Wewenang

Dalam hukum positif kita temukan istilah wewenang antara lain dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 1.6; Pasal 53 ayat 2 huruf C). Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah itu seringkali dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 21.

¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h 133.

atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda. Kalau kita kaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik. Dengan perbedaan tersebut di atas, istilah wewenang atau kewenangan digunakan sejajar dengan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik.²⁰

4.1.2. Konsep Wewenang

Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*). Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu :

- a. Pengaruh
- b. Dasar hukum
- c. Konformitas hukum

Komponen **pengaruh** ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen **dasar hukum**, bahwa wewenang itu harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen **konformitas hukum**, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Konsep wewenang dalam hal ini hanya dibatasi pada wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.²¹

4.1.3. Cara Memperoleh Wewenang

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua acara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu **atribusi** dan **delegasi**. Kadang-kadang **mandat** ditempatkan sebagai cara tersendiri. Namun mandat bukan pelimpahan wewenang seperti delegasi.²²

1. Atribusi

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 10.

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*. h. 11.

membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dalam pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hukum administrasi positif ditemukan berbagai ketentuan tentang atribusi. Dalam hukum positif kita, contoh tentang pembentukan wewenang atribusi antara lain:

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 25 UU No. 32 tahun 2004: Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang: (1) Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah...dst.

Pasal 76 UU No 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menentukan: (1) Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha ...dst

Dalam PERDA Bangunan kita temukan berbagai variasi rumusan pemberian wewenang atribusi, misalnya: dilarang tanpa izin Bupati untuk mendirikan bangunan di wilayah ...

Rumusan larangan tersebut sekaligus menetapkan wewenang atribusi dari Bupati untuk menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Dalam UU Pajak ditetapkan wewenang bagi petugas pajak.

2. Delegasi

Hukum administrasi Belanda saat ini telah merumuskan pengertian delegasi dalam *wet* Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*Alegemen Wet Bestuursrecht*). Buku-buku hukum administrasi Belanda saat ini mendasarkan pada ketentuan pasal 10:3 AWB untuk menjelaskan pengertian delegasi. Ulasan tersebut kita jadikan titik tolak perbandingan untuk mencoba memahami konsep delegasi. Dalam artikel 10: 3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegans dan yang menerima wewenang disebut delegantaris.²³

Syarat-syarat Delegasi sebagai berikut :

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

²³ J.B.J.M. ten Berge, *Besturen door de overhead, Netherlands algemeen bestuursrecht 1*, tweede druk, Tjeenk, Willink, 1997, h. 89, dalam Philipus M. Hadjon, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 13.

- d. Kewajiban pemberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Adanya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.²⁴

3. Mandat

Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan a.n. pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat. Atas dasar itu penerima tidak dapat menjadi tergugat dalam sengketa tata usaha negara (Pasal 1, 12 UU No 5 Tahun 1986 jis UU No. 9 tahun 2004 dan UU Nomor 51 tahun 2009). Namun demikian atasan (pemberi mandat) tidak bertanggung jawab atas maladministrasi yang dilakukan penerima mandate. Dalam hal ini asas *vicarious liability* (*superior respondeat*) tidak berlaku.²⁵

4.1.4. Kewenangan Tidak Boleh dipegang Oleh Satu Orang ditinjau dari Hukum Administrasi

Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan atau dilekati fungsi, tugas, dan wewenang di bidang public. Diantara jabatan-jabatan yang ada di dalam suatu Negara adalah jabatan pemerintahan, yang secara fungsional menyelenggarakan semua kegiatan Negara selain pembuatan undang-undang dan peradilan (*alleoverheidswerkzaamheid niet als wetgeving of rechtspraak*).²⁶ Jabatan pemerintahan yang dilekati fungsi, tugas, dan kewenangan untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan atau melakukan tindakan hukum ini dijalankan oleh manusia (*natuurlijke person*), yang bertindak selaku wakil jabatan dan disebut pemangku jabatan atau pejabat (*ambtsdrager*).²⁷ Pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan. Menurut E. Utrecht, oleh karena diwakili pejabat, maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya. Jabatan walikota berjalan

²⁴ *Ibid*

²⁵ Philipus M Hadjon, *Op., Cit.*, h. 15.

²⁶ Pemerintah atau administrasi ini memiliki dua pengertian, structural dan fungsional, P.M.B. Schrijvers dan H.C.M. Smeets, *Staats-en Bestuursrecht*, Tiende Druk, Wolters Noordhoff, Groningen, 2003, h 169. Dan P. de Haan, et al., *Bestuursrecht in the Sociale Rechtsstaat*, Deel 2, Kluwer Deventer, 1986, h 6. dalam Philipus M. Hadjon, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 14

²⁷ F.R. Bothlingkt, *Het Leerstuk der Vertegenwoordiging en Zijn Toepassing op Ambtsdragers in Netherland en in Indonesia*, Dissertatie, de Rechtsgeleerheid aan de Rijksuniversiteit, Leiden, 1954, h 32. P.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*, 3e Druk, Kluwer, Deventer, 2003, h 43. dalam Philipus M. Hadjon, *Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 14

(menjadi konkret, menjadi bermanfaat bagi kota) oleh karena diwakili oleh Walikota.²⁸

4.1.5. Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan

Rakyat sebagai dasar konsepsional Fungsi-fungsi Negara. Hal ini berangkat dari perjalanan sejarah negara menjadi sebuah sistem kemasyarakatan yang harus melindungi warganya dan harus memberi jaminan bagi kesejahteraan warganya. Ketika negara bermula dari proses interaksi dalam suatu pergaulan hidup yang melahirkan sebuah komitmen untuk menciptakan keteraturan dan ketertiban serta perdamaian daalam pergaulan hidup maka sejak itu telah lahir ide untuk menciptakan sebuah wadah yang dapat mengakomodasi semua keinginan dan kepentingan warganya. Kajian-kajian ilmu negara, terutama yang mengkaji sejarah asal mula negara, hampir semua pemikir ilmu negara menyertakan rakyat sebagai unsur penting bagi pembentukan negara. Bahkan rakyatlah salah satu syarat mutlak adanya negara, karena ide negara lahir atas kemauan rakyat.²⁹

Ketika negara sudah mendapatkan bentuknya dalam sebuah organisasi, terjadi berbagai macam proses dari proses sosiologis negara, ada interaksi antar individu dalam suatu komunitas, proses hukum sampai proses politis terdapat keputusan-keputusan tentang pengelolaan negara. Dalam proses-proses itu muncul kaidah-kaidah tentang fungsi negara yang pada akhirnya menjadi tata aturan yang telah disepakati dan harus ditaati bersama.³⁰

Sedangkan Van Vollenhoven, mengkategorikan fungsi negara menjadi 4(empat) yaitu fungsi *regeling*, *bestuur*, *rechtspraak* dan *politie*.³¹ Dalam konteks pemikiran yang muktahir, fungsi negara dikategorikan menjadi beberapa kategori yaitu fungsi enterepreneurial, fungsi pembangunan dan fungsi pengaturan.³² Fungsi negara dalam konteks perkembangan yang muktahir secara terperinci dikemukakan oleh Deutsch.³³

²⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1998, h 202.

²⁹ M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1986, h. 80.

³⁰ Duta Sosialismanto, *Hegemoni Negara, Ekonomi, Politik Penguasa Jawa*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, 2001, h 27-28, dirangkum dari beberapa pemikiran; Mochtar Masoed, *Ekonomi dan Struktur Politik Ordre Baru 1966,1971*, Jakarta, LP3ES, 1989, hal xiii; A.S. Hikam, *Negara Masyarakat Sipil dan gerakan Keagamaan dalam Politik Indonesia*, Jakarta, Prisma No 3 Tahun 1991.dan Arif Budiman, *Negara Kelas, dan formasi sosial ke arah analisa struktural*, Jakarta, Keadilan No 1 tahun 1985

³¹ Moh Koesnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1994, h 221-222

³² Ignacy Sachs (1995) dalam "Searching for new development strategies challenges of social summit" dalam: Economic and Political Weekly, Vol. XXX sebagaimana dikutip oleh: Rusli Karim, *Negara: Suatu Analisis tentang Pengertian, Asal Usul dan Fungsi*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1996, h 24-25.

³³ K.W Deutsch, "The Crisis of The State", dalam *Government and Opposition*, Vol. 16 (3): 331-343, dikutip oleh Rusli Karim, *Ibid*.

Dari uraian fungsi negara dalam konteks muktahir tersebut tidak terdapat kejelasan tentang organ yang manakah yang menjalankan masing-masing fungsi. Jika fungsi tersebut menumpuk pada satu organ sebagaimana muncul dalam praktek negara totalitarian, maka kemungkinan penyalahgunaan wewenang negara akan semakin besar. Namun demikian, pada negara yang sudah mempunyai pembagian organ kekuasaanpun tidak tertutup kemungkinan terdapat sentralisasi pengendalian fungsi negara, terutama jika negara tersebut berada pada rezim otoritarian.³⁴ Dasar pemikiran tentang *trias politica* / pemisahan kekuasaan sebelumnya pernah diungkapkan oleh Aristoteles, lalu kemudian dikembangkan oleh John Locke, dengan menyatakan bahwa yang membatasi kekuasaan penguasa yang absolut itu, bukan karena pemisahan kekuasaan melainkan karena hak asasi manusia itu sendiri. Pada tahun 1760 John Locke membagi kekuasaan negara itu ada 3 cabang kekuasaan.³⁵

Tujuan dari pemisahan kekuasaan ini tak lain adalah untuk membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang dan berujung pada kekuasaan yang korup bahkan tirani. Hal ini pernah ditegaskan oleh Montesquieu dalam bukunya *Esprit des Lois*, yang diterbitkan tahun 1748, “bahwa ketika kekuasaan legislatif, dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan, sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran³⁶ bahkan apabila hak untuk membuat dan melaksanakan undang-undang diberikan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan publik.³⁷

5.1. Prinsip Pembatasan Jabatan Berdasarkan Substansi Wewenang

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan: “*Het begrip bevoegdheif is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”.³⁸ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam Black ‘S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in*

³⁴ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Malang, Pascasarjana Univ. Brawijaya- Puskasi Univ. Widyagama-Setara Press, 2010, h. 273.

³⁵ Soewoto Mulyosudarmo, seperti yang dikutip oleh: Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, h. 32.

³⁶ CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, Juli 2004, h. 330.

³⁷ Blackstone, dalam karyanya *Commentaries on the Laws of England* pada tahun 1965 h 331

³⁸ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn : Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985, p. 26.

*scope of their public duties.*³⁹ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat public untuk mematuhi aturan hokum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public). “*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Philipus M Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*Bevoegdheid*”. Istilah “*Bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁴⁰

5.2. Prinsip Pembatasan Kerangka Negara Hukum Demokrasi

Menentukan pemimpin secara demokratis melalui pemilihan umum tampaknya telah menjadi model negara-negara demokratis. Kearah negara-negara demokratis itulah kecenderungan yang terjadi bukan saja di negara-negara barat yang telah maju tetapi juga telah menjangkau negara-negara yang sedang membangun.

Paling tidak, pada tahun 1977, India negeri demokrasi terpenting di dunia ketiga yang selama satu setengah tahun berada di bawah pemerintahan darurat kembali ke jalan demokrasi.⁴¹ Pada akhir dasawarsa 1980, gelombang demokratisasi melanda dunia komunis. Pada tahun 1988 Hongaria memulai transisi menuju sistem multi partai⁴² Indonesia setelah lepas dari pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, memasuki era reformasi telah merubah paradigma dari pemerintahan otoriter menjadi demokratis, dan sejak Pemilihan Umum tahun 1999 Indonesia memasuki sistem multi partai.

Demokrasi yang kini sedang berlangsung seharusnya menumbuhkan kematangan dan keadaban demokrasi. Meski upaya untuk mewujudkan sebuah sistem yang demokratis sekaligus berjalan pada rel hukum tidaklah mudah, tetapi hal itu tetaplah perlu diperjuangkan dengan sebuah sikap optimis. Salah satu strategi untuk memuluskan jalan menjadi sebuah negara yang demokratis adalah dengan membangun sistem hukum nasional yang lebih demokratis. Dengan demikian maka nantinya diharapkan akan tercipta sebuah “negara hukum yang demokratis”. Perubahan politik Indonesia pasca pemerintahan Soeharto antara lain juga ditandai dengan reformasi konstitusi yang mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 telah diubah sebanyak empat kali; yakni Perubahan ke-1 disahkan tanggal 19 Oktober 1999; Perubahan ke-2 tanggal 18 Agustus 2000; Perubahan ke-3 tanggal 10 November 2001; dan Perubahan ke-4 tanggal 10 Agustus 2002. Selain perubahan atas struktur ketatanegaraan Indonesia, reformasi juga menyangkut dua perubahan penting

³⁹ Henry Campbell Black, *Black'S Law Dictionary*, West Publishing, 1990, p.113.

⁴⁰ Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997, h.1.

⁴¹ Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta:2005 hlm. 100.

⁴² Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, penterjemah: Asri Marjohan, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta: 1995, hlm. 29.

lainnya, yakni mekanisme dan prosedur pengisian jabatan dalam struktur ketatanegaraan; serta instrumen politik yang digunakan.⁴³

5.3. Tidak Boleh Menjabat Untuk Jabatan yang Sama

Mahkamah Konstitusi pernah memutus Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yaitu Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 bertanggal 6 Mei 2008 dan telah memberikan batasan jabatan kepala daerah. Pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh Undang-Undang, yaitu:

- a. pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama; atau
- b. pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau
- c. pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda;

Mahkamah Konstitusi juga pernah memutus Pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 terhadap Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) serta Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yaitu Putusan Mahkamah Nomor 22/PUU-VII/2009 bertanggal 17 November 2009, dengan pertimbangan sebagai berikut:

”Menurut Mahkamah pada hakikatnya baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 dan PP 6/2005 telah mengatur hal yang sama tentang masa jabatan Kepala Daerah yaitu lima tahun. Perbedaan sistem pemilihan kepala daerah baik tidak langsung [vide Pasal 40 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 22/1999] maupun langsung (Pasal 15 PP 6/2005) tidaklah berarti bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, tidak atau kurang demokratis dibandingkan dengan sistem langsung, begitu pula sebaliknya. Keduanya merupakan kebijakan negara tentang sistem pemilihan kepala daerah yang sama demokratisnya sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Bahkan Pemerintah setelah memperoleh pengalaman menerapkan sistem pemilihan kepala daerah langsung (berdasarkan UU 32/2004) dan pemilihan kepala daerah tidak langsung (berdasarkan UU 22/1999) dengan segala akibatnya, sekarang timbul gagasan baru untuk kembali memberlakukan pemilihan secara tidak langsung”;

Oleh karena pengujian Pasal 58 huruf o UU 32/2004 pernah dilakukan terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan pernah diputus oleh Mahkamah Konstitusi (*vide* Putusan Nomor 8/PUU-VI/2008 bertanggal 6 Mei 2008 dan Putusan Nomor 22/PUUVII/2009 bertanggal 17 November 2009) sehingga *mutatis mutandis* alasan hukum dalam kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlaku sepanjang berkenaan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) dan dianggap *ne bis in idem*; Pasal 58 huruf o UU 32/2004 menentukan, calon Kepala Daerah adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat belum pernah menjabat sebagai kepala daerah

⁴³ Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011, h. 4-5.

atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;

Sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008 bertanggal 6 Mei 2008 bahwa syarat jabatan menekankan pada frasa belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, baik di daerah yang sama atau di daerah lain; Menurut Mahkamah Konstitusi, seseorang yang pernah menjabat tetap saja dianggap telah pernah menjabat terlepas dari pertimbangan apakah jabatannya tersebut diperoleh secara demokratis atau tidak demokratis karena baik secara *ipso facto* maupun *ipso jure* tidak bisa dihapus dari catatan sejarah; Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan **batasan jabatan kepala daerah adalah 2 kali meskipun jabatan tersebut dijabat tidak secara berturut-turut**;

5.4. Tidak Boleh Menjabat Untuk Jabatan Yang Sama Atau Lebih Rendah dengan Jeda Waktu

Mengenai pembatasan masa jabatan kepala daerah ini sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Pasal 4 ayat (7) dan (9), (10).

Ayat (7). Syarat calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m, adalah sebagai berikut:

- a. Penghitungan 2(dua) kali masa jabatan dihitung berdasarkan jumlah pelantikan dalam jabatan yang sama, yaitu masa jabatan pertama selama 5(lima) tahun penuh dan masa jabatan kedua paling singkat selama 2 ¹/₂ (dua setengah) tahun, atau sebaliknya.
- b. Jabatan yang sama sebagaimana dimaksud pada huruf a, adalah jabatan Gubernur dengan Gubernur, jabatan Wakil Gubernur dengan Wakil Gubernur, jabatan Bupati/Walikota dan jabatan Wakil Bupati/wakil Walikota dengan Wakil Bupati/ Walikota;
- c. 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, meliputi:
 1. Telah 2 (dua) kali berturut-turut dalam jabatan yang sama;
 2. Telah 2 (dua) kali dalam jabatan yang sama tidak berturut-turut; atau
 3. 2(dua) kali dalam jabatan yang sama di daerah yang sama atau daerah yang berbeda.
- d. Perhitungan 5 (lima) tahun masa jabatan atau 2 ¹/₂ (dua setengah) tahun masa jabatan sebagaimana dimaksud pada huruf a, dihitung sejak tanggal pelantikan sampai dengan akhir masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota yang bersangkutan.

Ayat (9). Syarat Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n, dengan ketentuan:

- a. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota atau calon Wakil Walikota;
- b. Belum pernah menjabat sebagai wakil Gubernur untuk Calon Bupati, calon Wakil Bupati, Calon Walikota atau calon Wakil Walikota; dan belum pernah menjabat sebagai Bupati atau Walikota untuk Calon Wakil Bupati atau Calon Wakil Walikota.

Ayat (10). Syarat calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf o, berlaku bagi:

- a. Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri sebagai Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota di kabupaten/kota lain;
- b. Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di Provinsi yang sama;
- c. Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di Provinsi yang lain;
- d. Gubernur atau Wakil Gubernur yang mencalonkan diri sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur di Provinsi lain.

Penentuan masa jabatan lembaga-lembaga negara baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah merupakan suatu kemestian. Hal ini penting untuk mengingat tenggang waktu yang lama bagi seseorang yang menjabat maka ada dua hal yang mungkin akan terjadi, yaitu: *Pertama*, Proses regenerasi tidak berjalan sehat; *Kedua*, Kemungkinan disalahgunakannya Kekuasaan lebih terbuka.

Oleh karena itu masa jabatan harus ditentukan atau dibatasi. Pembatasan masa jabatan berarti menciptakan proses penyegaran karena telah terjadi regenerasi akibat adanya pergantian jabatan yang dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Pembatasan masa jabatan pun akan menghindari penyalahgunaan jabatan karena terlalu lama menjabat.

E SIMPULAN DAN SARAN

5.5. Simpulan

- 5.5.1. Filosofis pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia pada dasarnya terkait dengan dua hal, yang pertama, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang, dan hal kedua, adalah agar regenerasi kepemimpinan di daerah, oleh karena itu pembatasan masa jabatan Kepala Daerah menjadi sangat penting.
- 5.5.2. Prinsip hukum pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia dalam kerangka negara hukum demokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik bahwa setiap jabatan kepala daerah tersebut dibatasi berdasarkan

Waktu, Substansi wewenang, dan juga berdasarkan tempat atau lokasi, demi berjalannya pendidikan politik yang baik dan juga memandang aspek moralitas maka dari itu jabatan seorang Kepala Daerah seharusnya dibatasi dan diperjelas mengenai waktu masa jabatan kepala daerah itu sendiri.

5.5.3. *Ratio legis* Pengaturan Hukum pembatasan masa jabatan Kepala Daerah di Indonesia berdasarkan undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota disini dalam Pasal 7 huruf N dan O disebutkan bahwa belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2(dua) kali masa periode unuk jabatan yang sama dan di huruf O disebutkan bahwa calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota peraturan demikian didasarkan pada terjadinya penyalahgunaan wewenang. dan menghambat regenerasi kepemimpinan pada tingkat daerah.

5.6. Saran

5.6.1. Pembatasan masa jabatan Kepala Daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 7 butir N dan O Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 sudah tepat, akan tetapi belum cukup memadai untuk mengatur ketentuan pembatasan masa jabatan Kepala Daerah selama 2 periode oleh karena itu dalam Pasal 4 ayat (7), (9), dan ayat (10) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2015 perlu dimasukkan ke dalam rumusan perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 hal itu penting untuk mempertegas penafsiran 2 periode masa jabatan Kepala Daerah.

5.6.2. Prinsip hukum pembatasan masa jabatan kepala daerah di Indonesia harus diperjelas secara rinci mengenai masa jabatan kepala daerah di Indonesia hal ini untuk mencegah terjadinya multitafsir di kalangan masyarakat dan akhirnya menimbulkan problematika yang dapat mengganggu jalannya roda pemerintahan di Indonesia.

5.6.3. Pembatasan masa jabatan Kepala daerah selama 2 periode adalah tidak menghilangkan hak seseorang untuk mencalonkan sebagai Kepala Daerah yang telah menjabat selama 2 periode, tetapi pembatasan ini penting dikarenakan atas pertimbangan moralitas hukum.

DAFTAR BACAAN

Buku

Bakshi, PM, *Legal Research and Law Reform*, in SK Verma & M Afzal Wani (ed), *Legal Research and Methodology*, Indian Law Institute, New Delhi, 2nd, 2001.

Hadjon, Philipus M et. al. *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Universitas Trisakti. Jakarta. 2010.

_____*Kisi-Kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Jogyakarta, 2011

- Hutchinson, Terry, *Researching and Writing in Law*, Lawbook CO A Thomshon Company, 2002.
- Huntington P Samuel, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, penterjemah: Asri Marjohan, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- Hutabarat Ramly, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Hakim Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Pascasarjana Universitas Brawijaya, Pukasi Univ. Widyagama Setara Press, Malang, 2010.
- Kaloh J, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Nasroen. M., *Asal Mula Negara*, Pustaka Tinta Mas Surabaya, 1986.
- Latif Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-3. Kencana. Jakarta. 2005.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas UII. Yogyakarta. 2002.
- Minarno Basuki Nur, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, 2009.
- Strong CF, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah & Bentuk Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.
- Syahrani Ikhsan, *Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Demokratis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*”, Jurnal Hukum Republica Vol.4 (2), Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru, 2005.
- Saragih Bintan dan Koesnardi Moh, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1994.
- Utrecht, Ernst. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan. Jakarta. 1983.
- Wiyono R, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.

Jurnal, Makalah, dan Karya Ilmiah Lainnya

- Abdulah Zein Muhammad, “Strategi Komunikasi Politik dan Penerapannya Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia; menuju pemilu yang berkualitas”, Jurnal Observasi Vol.6 No. 1, Bandung, 2008.

Djatmiati, Tatiek Sri. Kedudukan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Makalah disampaikan pada Forum Komunikasi Sinergitas Nasional DPRD Provinsi Jawa Timur. Surabaya. 2015.

Malian Sobirin, *Peran Kepala Daerah dalam Prespektif Ketahanan Nasional Untuk Membangun Pendidikan Politik Masyarakat*, Jurnal SUPREMASI HUKUM Vol 2, No 2, Desember 2013.

Hadjon M Philipus, "Tentang Wewenang", Yuridika, Nomor 5 dan 6 XII September – Desember, 1999

Pengkajian Hukum Tentang Pemilihan Kepala Daerah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2011