

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGGUNAAN ATRIBUT
JABATAN PELAKSANA TUGAS GUBERNUR DAERAH KHUSU
IBUKOTA JAKARTA DALAM PERMOHONAN PENANGGUHAN
PENAHANAN**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Mendapatkan Gelar
Sarjana Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Disusun Oleh :

Asmi Adhitya Utami

41151010130145

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Dibawah bimbingan :

Dr. H. Deny Haspada, SH, Sp.1



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2018**

ABSTRAK

Negara Indonesia adalah negara hukum, termuat dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 perubahan ke-4. Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, Hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (supremacy of law). Ketentuan ini berasal dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara Hukum adalah, negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Artinya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya. Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum yang berarti segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Metode pendekatan yang dipergunakan penulis adalah menggunakan pendekatan Yuridis Normatif yaitu penelitian dilakukan dengan cara lebih dahulu meneliti bahan-bahan perpustakaan hukum yang berhubungan dengan permasalahan dan selanjutnya melihat secara obyektif melalui ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Spesifikasi penelitian yaitu bersifat Deskriptif Analitis yaitu menggambarkan dan menganalisa permasalahan yang dikemukakan yang bertujuan untuk mendeskriptifkan secara konkret tentang kajian yuridis penerapan permohonan ganti kerugian atas kekeliruan mengenai hukum yang diterapkan dalam perkara pidana.

Pengajuan penangguhan penahanan merupakan hak hukum yang melekat pada setiap warga Negara yang sedang terlibat permasalahan hukum dan berstatus sebagai Tersangka/Terdakwa. Permohonan penangguhan penahanan yang dilakukan oleh Pelaksana Tugas Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta merupakan tindakan yang menyalahgunakan kewenangan jabatannya. sebagai mana diatur dalam Undang-Undang No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 8 ayat (3) berisi tentang Larangan Pejabat Administrasi Pemerintah menyalahgunakan Kewenangannya. Seorang Pejabat Pemerintahan yang melakukan pelanggaran sesuai ketentuan pada Pasal 17 Ayat (2) dapat dikenakan sanksi Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan dimedia massa.

ABSTRACT

Indonesia is a country which ruled by law. The statement was validized by the fourth amandment of Indonesian Constitution. The provision was meant to be the constitutional base for such claim that the country is ruled by law. The law was positioned as the only legitimate rule in every social, national, and political interactions (the supremacy of law).The provision came from the explanation section of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia . A country can be considered as to be ruled by law is when there is supremacy of law and justice for all of its citizens. This means that all of the authority and acts taken and excersized by the govermental's organs will be based on and can only be implemented under the power given by the law or in another words, they will be restrained by the law itself inorder to be able to reflect justice within the social interaction of its citizens. Another general definition of 'rule of law' country is that the power of the government is limited by the law which is means that every attitudes, behaviors, and good deeds will be performed by the ruler and authorities, and also by the citizens under the restrain established by the law.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tugas akhir ini. Shalawat beserta salam semoga senantiasa terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kepada keluarganya, para sahabatnya, hingga kepada umatnya hingga akhir zaman, Amin.

Judul tugas akhir penulis adalah: “ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGGUNAAN ATRIBUT JABATAN PELAKSANA TUGAS GUBERNUR DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA DALAM PERMOHONAN PENANGGUHAN PENAHANAN”. Penulisan tugas akhir ini dilakukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Penulis ucapkan terima kasih kepada Yang Terhormat Bapak Dr. H. Deny Haspada, SH, SP.1 selaku pembimbing. Ucapan terima kasih penulis sampaikan pula kepada Yang Terhormat:

1. Bapak Brigjen Pol (Purn) Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Langlangbuana
2. Ibu Dr. Hernawati RAS, S.H., MSi, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
3. Ibu Meima, S.H.,M.Hum.,selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

4. Ibu Sri Mulyati Chalil S.H.,M.H.,selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
5. Bapak Dani Durachman, S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H.,M.H, selaku Kepala Program Studi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
7. Ibu Dini Ramdania, S.H.,M.H., selaku Wakil Kepala Program Studi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
8. Bapak Dr. Joko T Suroso, S.H., M.H., M.M., M.B.A., selaku Dosen Wali penulis.
9. Seluruh Dosen dan Staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
10. Eka Widhyantari, S.Tr.Kom, Gina Destya Wardyani, Ajeng Nur Intan Pramesty, yang selalu memberikan dukungan serta semangat selama penulisan tugas akhir ini.
11. Azhaar Farah Putri, Agness Vionalova, Zailani Aziz, S.H., Asep Rizal Ginanjar, S.H., Fajar Bena Agustian, S.H., Toni Prasetyo Utomo, S.H., Irfan F Muis, S.H., Badruyaman, S.H., Ranny H, S.H., serta rekan mahasiswa angkatan 2013 sebagai rekan diskusi seta telah memberikan motivasinya..
12. Serta pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu yang telah membantu dalam penulisan tugas akhir ini.

Secara khusus ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada kedua orang tua Bapak Asep Mahbub dan Ibu Astuti, Achdianingsih, Msc, dengan segala kasih sayang dan do'a restunya serta segala ketulusannya telah memberikan dukungan moril dan materil yang tak terhingga selama penulis menuntut Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana. Kakak-Kakak tercinta yang selalu memberi dukungan terhadap penulis Rani Marya Sophia, Andi Mada Atmaja, Endah Ratna Sophia dan M.Irfana Sidiq Wira A. Tidak lupa juga kepada Suami Tercinta Yudhistira Putra N dan Anakku Tersayang Az-Zahra Adhistya Nurbela sebagai penyemangat untuk meyelesaikan tugas akhir ini.

Akhirnya penulis berharap semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi yang membutuhkan, sehingga dapat menjadi referensi di bidang ini.

Atas segala kebaikan yang diberikan penulis berdoa semoga amal baik yang diberikan mendapat imbalan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Amin.

Bandung, Mei 2017

Asmi Adhitya Utami

DAFTAR ISI

PERNYATAAN

ABSTRAK i

KATA PENGANTAR ii

DAFTAR ISI vi

BAB I ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGGUNAAN ATRIBUT JABATAN PELAKSANA TUGAS GUBERNUR DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA DALAM PENANGGUHAN PENAHANAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Identifikasi Masalah..... 5

C. Tujuan Penelitian 6

D. Kegunaan Penelitian 6

E. Kerangka Pemikiran..... 7

F. Metode Penelitian 16

BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG PELAKASANA TUGAS KEPALA DAERAH

A. Tinjauan Umum Mengenai Kepala Daerah 20

1. Pengertian Kepala Daaerah.....21

2. Pengertian Gubernur.....25

B. Tinjauan Umum Mengenai Kebijakan Umum.....30

1. Ciri-Ciri Kebijakan Publik.....30

C.	Tinjauan Umum Mengenai Jabatan Pelaksana Tugas.....	32
	1. Pengertian Pelaksana Tugas.....	32
	2. Equality Before The Law.....	40
D.	Tinjauan Umum Mengenai Penangguhan Penahanan.....	42
	1. Pengertian Penahanan.....	42
	2. Pengertian Penangguhan Penahanan.....	43
	3. Syarat Penangguhan Penahanan.....	44.

**BAB III KASUS PENGGUNAAN JABATAN DALAM MENGAJUKAN
PENANGGUHAN PENAHANAN YANG DILAKUKAN
PELAKSANA TUGAS GUBERNUR**

E.	Gubernur sebagai Kepala Daerah dan fungsinya dalam menciptakan <i>Good Governance</i>	46
F.	Tugas dan Wewenang Pelaksana Tugas.....	50
G.	Contoh Kasus.....	51

**BAB IV DAMPAK HUKUM TERHADAP PEJABAT NEGARA YANG
MELAKUKAN PERMOHONAN PENANGGUHAN PENAHANAN
MENGUNAKAN ATRIBUT JABATAN**

H.	Status Hukum Penangguhan Penahanan dengan Penggunaan Atribut Jabatan Pelaksana Tugas Gubenur..	54
I.	Sanksi Hukum terhadap Penggunaan Atribut Jabatan Pelaksana Tugas Gubernur dalam Pengajuan Penangguhan Penahanan	57

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

J. Kesimpulan.....	61
K. Saran.....	64

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

CURRICULUM VITAE

fBAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum, termuat dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 perubahan ke-4. Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, Hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (supremacy of law). Ketentuan ini berasal dari Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur konsepsi negara hukum yang berasal dari tradisi Anglo Saxon (the rule of law) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlihat dari bunyi pasal 27 ayat (1) yang menegaskan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Ini berarti segala perbuatan anggota masyarakat harus berlandaskan hukum. Baik masyarakat maupun pejabat baik petani maupun menteri, siapapun nama dan pangkat harus tunduk dan patuh kepada hukum. Hukumlah yang menjadi landasan seseorang untuk berbuat, di dalam koridor hukum setiap orang harus berbuat dan berperilaku baik sipil maupun militer. Sebab salah satu tujuan dari hukum adalah untuk ketertiban, kedamaian, ketentraman, dan keharmonisan dalam hubungan manusia yang satu

dengan yang lainnya. Pelanggaran terhadap kaedah-kaedah hukum, maka demi pulihnya ketertiban, kedamaian dan kepastian hukum dalam masyarakat, maka hukum harus ditegakannya hukum. Negara Hukum adalah, negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Artinya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.¹Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum yang berarti segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Penggabungan kata-kata Negara dan Hukum, yaitu istilah “Negara Hukum” berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya meliputi² :

1. Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Tiga ciri atau unsur-unsur Negara Hukum, yakni³:

1. terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu

¹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Celeban Timur Yogyakarta, 2011, hlm. 8

²Wirjono Projadikoro dalam Abdul Aziz Hakim, *Ibid*, hlm. 9

³Sudargo Gautama dalam Abdul Aziz Hakim, *Ibid*, hlm. 10

mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

2. Asas Legalitas Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.
3. Pemisahan Kekuasaan.

Elemen dari negara hukum mengemukakan antara lain⁴ :

1. Adanya jaminan atau hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan hukum;
4. Adanya peradilan administrasi Negara.

Dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (verzorgingstaat, welfare state).⁵

Negara kesejahteraan, dalam kehidupan sehari-hari khususnya di Indonesia, hampir semua aspek kehidupan warga negara bersentuhan dengan pemerintah, baik pusat maupun daerah beserta perangkatnya. Ini adalah konsekuensi dari pembebanan tugas berat kepada negara untuk menyejahterakan rakyatnya. Berbagai bidang kehidupan masyarakat seperti perekonomian, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, lingkungan hidup, pernikahan dan bahkan terhadap urusan yang paling pribadi pun,

⁴F.J. Stahl dalam Abdul Aziz Hakim, *Ibid*,

⁵ Bagir Manan, *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia, Makalah pada Temu nasional "Memanfaatkan Indonesia Baru: Reformasi Hukum sebagai Fondasi Total"*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 6 April 1999, hlm. 2

seperti perihal agama dan keyakinan, ada unsur pemerintahan di dalamnya, baik langsung maupun tidak langsung⁶. Secara praktis, peran pemerintah dalam banyak aspek kehidupan warga negara ini secara umum disebut sebagai pelayanan masyarakat (*bestuurszorg* atau *public servis*) dalam kerangka kesejahteraan rakyat itu sendiri.⁷

Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah itu pada dasarnya tidak berbeda dengan penyelenggaraan negara ketika zaman absolutisme. Yang membedakannya kemudian adalah, bahwa kewenangan itu kemudian dibatasi dengan aturan main yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sesuai dengan konsep negara hukum yang diterapkan. L.J.A. Damen sebagaimana dikutip Ridwan, menyatakan bahwa dalam suatu negara hukum, keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga negara itu harus didasarkan pada asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*), yang dianggap sebagai dasar terpenting negara hukum.⁸

Terwujudnya pemerintahan yang baik diantaranya melalui pelaksanaan jabatan pemerintahan yang sesuai dengan ketentuan. Hal ini untuk pembentukan disiplin, etika, tatanan moral yang baik, profesional serta netralitas birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk

⁶ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta:2014, hlm. 4

⁷ Julista Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, hlm. 1

⁸ L.J.A Damen dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah ...*, Op.Cit.hlm. 4

mewujudkan kesejahteraan rakyat bukan untuk kepentingan perorangan dan juga kepentingan golongan tertentu.

Penanggungan penahanan diatur dalam Pasal 31 ayat (1) KUHAP. Disebutkan, “atas permintaan tersangka atau terdakwa, penyidik atau penuntut umum atau hakim, sesuai dengan kewenangan masing-masing, dapat mengadakan penanggungan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan”.

Pasal 8 ayat 2 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan badan dan/atau pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:

- a. peraturan perundang-undangan; dan
- b. AUPB.

Pasal 10 ayat 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dinyatakan AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

Tanggal 9 Mei 2017, Djarot Saiful Hidayat selaku Wakil Gubernur Jakarta mengajukan surat permohonan penanggungan penahanan Basuki

Tjahaja Purnama yang dibuat oleh Pelaksana Tugas Gubernur Jakarta. Surat yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Utara itu dibuat di atas kop surat Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dengan nomor 502/-1.87 tertanggal 9 Mei 2017, lengkap tandatangan Djarot sebagai Wakil Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, serta stempel dinas gubernur⁹.

Penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Negara menjadi topik pembicaraan dikalangan masyarakat luas. Apalagi setelah adanya kasus Permohonan Penangguhan Penahanan yang diajukan oleh Pelaksana Tugas Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta, oleh sebab itu penulis tertarik untuk membahas dalam judul penelitian skripsi tentang “ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENGGUNAAN ATRIBUT JABATAN PELAKSANA TUGAS GUBERNUR DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA DALAM PERMOHONAN PENANGGUHAN PENAHANAN”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan diuraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana status hukum seorang Pelaksana Tugas Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam permohonan penangguhan penahanan menggunakan atribut jabatannya ?

⁹<https://nusantara.news/pengetahuan-hukum-pejabat-pemerintah-sangat-rendah/>
diakses pada tanggal 7 September 2017 pukul 10:28

2. Sanksi apa yang dapat diterapkan kepada Pelaksana Tugas Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menggunakan jabatannya untuk melakukan penangguhan penahanan ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian dan pembahasan suatu permasalahan sudah selayaknya memiliki tujuan dan manfaat sesuai dengan masalah yang dibahas. Maka yang menjadi tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Legalitas permohonan penangguhan penahanan yang dilakukan oleh Pelaksana Tugas Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
2. Untuk mengetahui sanksi yang dapat diterapkan kepada Pelaksana Tugas Gubernur yang menggunakan jabatannya untuk melakukan penangguhan penahanan.

D. Kegunaan Penelitian

Penulisan skripsi ini juga diharapkan dapat memberi kegunaan secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penulisan skripsi ini dapat memberikan kontribusi sebagai bahan kajian maupun masukan terhadap pemahaman mengenai tingkah laku pejabat administrasi Negara dalam mengajukan penahanan menggunakan atribut jabatan;
2. Secara praktis, penulisan skripsi ini dapat memberikan kontribusi sebagai bahan referensi demi perkembangan ilmu pengetahuan,

serta informasi mengenai tingkah laku pejabat administrasi Negara dalam mengajuan penahanan menggunakan atribut jabatan.

E. Kerangka Pemikiran

Konsep hukum sangat dibutuhkan apabila kita mempelajari hukum. Konsep hukum pada dasarnya adalah batasan tentang suatu istilah tertentu. Tiap istilah ditetapkan arti dan batasan maknanya setajam dan sejelas mungkin yang dirumuskan dalam suatu definisi dan digunakan secara konsisten. Konsep yuridis (legal concept) yaitu konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum. Untuk menghindarkan timbulnya penyalahgunaan kewenangan, maka perlu dikemukakan konsep-konsep dari perlindungan hukum bagi pejabat publik yang dipergunakan dalam penelitian ini. Konsep mana merupakan batasan-batasan dari apa yang perlu diamati atau diteliti agar masalahnya tidak menjadi kabur. Konsep-konsep tersebut akan diambil dari masalah-masalah pokok yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

1. Administrasi Negara

Administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu; pertama, sebagai salah satu fungsi pemerintahan; kedua, sebagai aparatur (machinery) dan aparat (apparatus) daripada pemerintah; ketiga, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan

kerjasama tertentu¹⁰. Administrasi negara adalah aktivitas-aktivitas negara dalam melaksanakan kekuasaan-kekuasaan politiknya; dalam arti sempit, aktivitas-aktivitas badan-badan eksekutif dan kehakiman atau khususnya aktivitas-aktivitas badan eksekutif saja dalam melaksanakan pemerintahan.¹¹

2. Wewenang Pemerintah

Wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni, tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechshandelingen is handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalderechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan*). Selanjutnya, dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut¹². Pengertian hak menurut P. Nicolai berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu (*een recht houdt in de vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten op na te laten, of de aanspraak op het verrichten*

¹⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1981, hlm. 11

¹¹ Dimock dalam Ridwan H. R, *Hukum Administrasi Negara* Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2010, hlm. 29.

¹² Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Identitas Universitas Hasanuddin*: Makassar, 2013, hlm. 115-116. (sebagaimana telah dikutip dalam P. Nicolai, *Bestuurrecht*, Amsterdam, 1994, hlm. 4.

van een handeling door een ander). Sedangkan kewajiban dimaksudkan sebagai pemuatan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan (*een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten op na telaten*).¹³

Istilah dan terminologi apa yang dimaksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*).¹⁴

3. Syarat Sah Wewenang Pemerintahan

Keabsahan suatu wewenang mencakup 3 (tiga aspek) yaitu wewenang, prosedur, dan substansi. Artinya wewenang, prosedur, maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan

¹⁴Bagir Manan, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang: Yogyakarta, 2008, hlm. 51.

tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, prosedur yang harus dilaksanakan, hingga menyangkut substansi dari wewenang tersebut.¹⁵

4. Penyalahgunaan Kewenangan

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu¹⁶. Terkait dengan wewenang ini adalah asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*), yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada subjek hukum dengan tujuan tertentu¹⁷. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir; het gebruiken van een bevoegdheid voor een ander doel*). Asas spesialisitas dapat diketahui dengan membaca peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari kewenangan yang dilaksanakan.

“Een bestuursorgaan mag en door de wet toegekende bevoegdheid allen gebruiken voor het doel dat de wetgever voor ogen had. Gebruik voor persoonlijke of andere doeleinden is dus verboden. Detournement de pouvoir is dus handelen in strijd met het specialiteitsbeginsel”. (Organ Pemerintahan hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan. Penggunaan wewenang untuk tujuan lain atau orang lain adalah dilarang. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang adalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas spesialisitas).¹⁸

¹⁵ Syamsul Bachrie dalam *Seminar Asistensi/Penyempurnaan Draft ROAD MAP Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah*, bertempat di Biro Organisasi dan Kepegawaian Kantor Gubernur Sulawesi Selatan, tanggal 28 Oktober 2014. Tanggal akses 28 Oktober 2017

¹⁶ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 115-116

¹⁷ Ridwan H.R, *Op. Cit.*, hlm. 382.

¹⁸ *Ibid.*

Kriteria penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenangnya itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas interest pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.¹⁹

5. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku.²⁰ Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kesetiaan dan ketaatan yang penuh tersebut mengandung pengertian bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pemerintah.²¹ Pegawai Negeri merupakan aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam

¹⁹ Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti: Jakarta, 2010, hlm 26.

²⁰ Mohamad Ismail, *Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*, Mandar Maju: Bandung., 2003. hlm.32.

²¹ Ibid hlm.21

penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan di Indonesia.

6. Pengertian Kepala Daerah

Kepala Daerah Sebagai Pejabat Politik Ketentuan mengenai kepala daerah terdapat dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah: (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan di atas maka diketahui bahwa kepala daerah adalah pemimpin atau kepala pemerintahan di daerah, baik gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi, bupati sebagai kepala pemerintahan kabupaten maupun walikota sebagai kepala pemerintahan kota.

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 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;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

7. Pengertian Gubernur

Gubernur adalah jabatan politik di Indonesia. Gubernur merupakan kepala daerah untuk wilayah provinsi. Kata gubernur berasal dari bahasa Belanda "*gouverneur*". Bahasa Belanda ini mirip dengan bentuk bahasa Perancis dan arti harafiahnya adalah "pemimpin", "penguasa", atau "yang memerintah".²²

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan 5 tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat.²³

8. Pengertian Pelaksana Tugas

Pelaksanaan berasal dari kata "laksana" yang berarti bautan, sifat dan tanda. Ditambah awalan pe- dan akhiran -an yang berfungsi

²²<https://id.wikipedia.org/wiki/Gubernur> Diakses pada tanggal 11 November 2017 pukul 14.41 wib

²³ ibid

membentuk kata benda menjadi “pelaksanaan”.²⁴ Pengangkatan sebagai Pelaksana tugas tidak perlu ditetapkan dalam suatu Surat Keputusan Pengangkatan dalam jabatan, melainkan cukup dengan surat perintah dari Pejabat Pembina Kepegawaian, atau pejabat lain yang ditunjuk, karena yang bersangkutan masih melaksanakan tugas jabatannya sebagai definitif.

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat sebagai Pelaksana Tugas tidak perlu dilantik dan diambil sumpahnya, pelaksana tugas bukan jabatan definitif, oleh karenanya pelaksana tugas yang diangkat tidak diberikan tunjangan jabatan struktural, sehingga dalam surat perintah tidak perlu dibunyikan tunjangannya pengangkatan sebagai pelaksana tugas tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari jabatan definitifnya, dan tunjangannya tetap dibayarkan sesuai dengan tunjangan definitifnya.

Pegawai Negeri Sipil atau Pejabat yang menduduki jabatan struktural hanya dapat diangkat sebagai pelaksana tugas dalam jabatan struktural yang eselonnya sama atau setingkat lebih tinggi didalam lingkungan kerjanya. Pegawai Negeri Sipil yang tidak menduduki jabatan Struktural hanya dapat diangkat sebagai Pelaksana Tugas dalam jabatan Struktural Eselon IV.

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat sebagai Pelaksana tugas tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan

²⁴ W.J.S. Purwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Nilai Pustaka: Jakarta, 1986, hlm.553

keputusan yang mengikat seperti menandatangani DP3, Penetapan Surat Keputusan, Penjatuhan Hukuman Disiplin dan sebagainya. Untuk mewujudkan suatu tujuan atau target, maka haruslah ada pelaksanaan yang merupakan proses kegiatan yang berkesinambungan sehingga mencapai tujuan yang diharapkan.

Pengertian pelaksanaan yaitu :

- 1) Pelaksanaan adalah salah satu kegiatan yang dapat dijumpai dalam proses administrasi, hal ini sejalan dengan pengertian yang dilakukan oleh The Liang Gie et. Lebih lanjut Bintoro Tjokroadmudjoyo mengemukakan bahwa pelaksanaan sebagai proses dapat kita pahami dalam bentuk rangkaian kegiatan yakni berawal dari kebijakan guna mencapai tujuan maka kebijakan itu dituturkan dalam suatu program dan proyek.²⁵
- 2) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia merumuskan pengertian pelaksanaan atau penggerakan sebagai upaya agar tiap pegawai atau tiap anggota organisasi berkeinginan dan berusaha mencapai tujuan yang telah direnakan.²⁶
- 3) Wiestra, dkk mengemukakan pengertian pelaksanaan sebagai usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya dan kapan waktu dimulainya.²⁷
- 4) Abdullah mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut sekolah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.²⁸

9. Penanggungan Penahanan

²⁵ Rahardjo Adisasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2011.hlm.24

²⁶ ibid

²⁷ ibid

²⁸ Febyanti Putri, *Pelaksanaan Pemberian Izin Oleh Kepolisian di Kota Bandar Lampung, Skripsi*, Universitas Lampung, 2014. hlm.12

Penangguhan penahanan diatur dalam Pasal 31 KUHAP yang isinya berbunyi :

- (1) Atas permintaan tersangka atau terdakwa, penyidik atau penuntut umum atau hakim, sesuai dengan kewenangan masing-masing, dapat mengadakan penangguhan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan.
- (2) Karena jabatannya penyidik atau penuntut umum atau hakim sewaktu waktu dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Berdasarkan rumusan Pasal 31 KUHAP maka penangguhan dapat dilakukan, yaitu :

1. Dengan Syarat, yang dalam lampiran keputusan Menteri kehakiman RI Nomor : M.14.Pw.07.03 Tahun 1983, tanggal 10 Desember 1983, syarat tersebut dimuat dalam "perjanjian".
2. Dengan jaminan uang dan syarat yang tercantum dalam "perjanjian" (Pasal 35 PP No. 27 Tahun 1983).
3. Dengan jaminan orang dan syarat yang tercantum dalam "perjanjian" (Pasal 36 PP No. 27 Tahun 1983).²⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 KUHAP maka penangguhan penahanan dapat dilakukan yaitu, dengan memberikan kuasa kepada penyidik atau penuntut umum, maupun hakim, atas permintaan tersangka atau terdakwa, untuk memerintahkan bahwa penahanan itu ditangguhkan dengan perjanjian, baik dengan jaminan maupun tanpa jaminan.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan penulis adalah menggunakan pendekatan Yuridis Normatif yaitu penelitian dilakukan

²⁹ Leden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana Bagian Pertama*, Sinar Grafika: Jakarta, 1992, hlm. 121.

dengan cara lebih dahulu meneliti bahan-bahan perpustakaan hukum yang berhubungan dengan permasalahan dan selanjutnya melihat secara obyektif melalui ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan Metode Deskriptif Analistis, yaitu menggambarkan dan menganalisa permasalahan yang dikemukakan yang bertujuan untuk mendeskriptifkan secara konkret tentang kajian yuridis penerapan permohonan ganti kerugian atas kekeliruan mengenai hukum yang diterapkan dalam perkara pidana.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian dalam penulisan hukum ini menggunakan studi kepustakaan (library research) yang dalam bentuk pokoknya adalah buku/monograf, terbitan berkala/terbitan berseri, brosur/pamphlet, dan bahan non-buku³⁰ dalam rangka memperluas data sekunder, data sekunder di bidang hukum yang dapat dibedakan menjadi :³¹

- a. Bahan – bahan hukum primer yang meliputi norma dasar Pancasila, Peraturan Dasar: batang tubuh UUD 1945, ketetapan – ketetapan MPR, peraturan perundang – undang, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat.
- b. Bahan – bahan hukum sekunder, yaitu bahan – bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu

³⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 13, Rajawali Pers: Jakarta, 2011, hlm. 37

³¹Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. 4, Jakarta: Ghlmia Indonesia, 1990, hlm 11-12

menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang meliputi rancangan peraturan perundang – undangan, hasil karya ilmiah para sarjana, dan hasil – hasil penelitian.

- c. Bahan – bahan hukum tersier, yaitu bahan – bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder meliputi bibliografi, indeks kumulatif.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini terdapat jenis sumber data yang merupakan sumber data sekunder yang “ ada dalam keadaan siap terbuat, bentuk dan isinya telah disusun peneliti – peneliti terdahulu serta dapat diperoleh tanpa terikat waktu dan tempat ”³², sumber data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran bahan – bahan kepustakaan, surat kabar, media cetak dan penelusuran dari internet yang dihimpun, dipelajari. Kemudian dianalisa sampai akhirnya diperoleh kesimpulan dari masalah yang dikaji.

5. Metode Analisis Data

Data sekunder maupun data primer yang diperoleh dianalisis dengan metode normatif kualitatif, sehingga tidak menggunakan rumusan – rumusan matematis maupun model statistik.

³²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hlm. 37

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH

A. Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Kepala Daerah Sebagai Pejabat Politik Ketentuan mengenai kepala daerah terdapat dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah: (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan di atas maka diketahui bahwa kepala daerah adalah pemimpin atau kepala pemerintahan di daerah, baik gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi, bupati sebagai kepala pemerintahan kabupaten maupun walikota sebagai kepala pemerintahan kota.

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 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;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Kepala Daerah yaitu seorang Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.

Penjelasan Pasal 11 tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pejabat Negara adalah :

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat;
- c. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung;
- e. Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Menteri;
- g. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- h. Gubernur Kepala Daerah;

- i. Bupati Kepala Daerah/Walikota/madya Kepala Daerah;
- j. Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara, kecuali Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung. Pegawai Negeri tersebut secara administratif tetap berada pada Departemen/Lembaga yang bersangkutan dan ia dapat naik pangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa terikat pada formasi. Apabila Pegawai Negeri yang bersangkutan berhenti sebagai Pejabat Negara, maka ia kembali kepada Departemen/Lembaga yang bersangkutan.

Pasal 121 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara dapat menjadi pejabat negara. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;

- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota;
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Uraian pasal-pasal di atas maka dapat dinyatakan bahwa kepala daerah merupakan pejabat negara atau pejabat politik yang menyelenggarakan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antartingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren.³³

³³ Affan Gaffar, Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006, hlm. 83. 19

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 Ayat (1) dan (2) bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 Ayat (1), urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- 5) Penanganan bidang kesehatan;
- 6) Penyelenggaraan Pendidikan;
- 7) Penanggulangan masalah social;
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- 10) Pengendalian lingkungan hidup;
- 11) Pelayanan pertanahan;
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal;
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 10 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan ada beberapa asas-asas umum Pemerintahan yang Baik ; a. Kepastian Hukum; b. Kemanfaatan; c. Ketidakberpihakan; d. Kecermatan; e. Tidak menyalahgunakan

kewenangan; f. keterbukaan; g. Kepentingan Umum; h. Pelayanan yang Baik.

2. Pengertian Gubernur

Gubernur adalah jabatan politik di Indonesia. Gubernur merupakan kepala daerah untuk wilayah provinsi. Kata gubernur berasal dari bahasa Belanda "*gouverneur*". Bahasa Belanda ini mirip dengan bentuk bahasa Perancis dan arti harafiahnya adalah "pemimpin", "penguasa", atau "yang memerintah".³⁴ Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan 5 tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga dalam hal ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden. Kewenangan gubernur diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 19 Tahun 2010.

a. Kedudukan Gubernur dalam Tata Hukum Indonesia

Gubernur memiliki dua kedudukan dalam dirinya, yaitu Gubernur sebagai kepala daerah otonom dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang

³⁴<https://id.wikipedia.org/wiki/Gubernur> Diakses pada tanggal 11 November pukul 14.41 wib

menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah tidak lepas dari wewenang yang telah diberikan oleh undang-undang yaitu dalam hal pembinaan, pengawasan, dan koordinasi. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertanggungjawab kepada Presiden.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Gubernur berhubungan dengan kedudukan daerah provinsi sebagai wilayah kerja Gubernur. Daerah provinsi melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi sebagai manifestasi dari konsekuensi wilayah administratif yang merupakan perpanjangan tangan dari wilayah administratif pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan agar provinsi menjadi sarana untuk mengikat dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyelesaikan masalah lintas daerah kabupaten/kota dan berbagai tugas yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota sehingga alasan pelaksanaan otonomi daerah secara penuh hanya diterapkan di kabupaten / kota.

Penguatan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dimaksudkan guna memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan hal tersebut berkaitan dengan kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat, maka hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota bersifat bertingkat, di mana gubernur

melakukan wewenangnya dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebaliknya bupati/walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hubungan antar kabupaten/kota.³⁵

Kedudukan Gubernur berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak lepas dari kewenangan yang melekat pada dirinya sebagaimana diatur di dalam undang-undang. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berwenang untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan, dan koordinasi terhadap daerah kabupaten/kota.

Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat di zaman modern ini tidak dapat dilepaskan dari soal pemilihan umum dan partai politik. Penyaluran kehendak rakyat yang demikian diperlukan adanya suatu sistem yang disebut pemilihan umum (pemilu). Seiring dengan berjalannya waktu, berdasarkan peraturan perundangundangan yang

³⁵ Suryo Sakti Hadiwidjoyo, *Gubernur: Kedudukan, Peran dan Kewenangan Graha Ilmu*: Yogyakarta, 2011. hlm.24

ada, Gubernur mulai dipilih melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu). Hal tersebut memberikan penguatan posisi terhadap kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.³⁶

b. Gubernur dan Kebijakannya

Gubernur adalah jabatan politik di Indonesia. Gubernur merupakan kepala daerah untuk wilayah provinsi. Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat.

Hadirnya kebijakan publik di tengah kehidupan kita lewat perbuatan tindakan pembuatan keputusan kebijakan publik itu berdampak langsung pada kehidupan individu, kelompok dan masyarakat. Diberbagai tingkat dalam proses tersebut akan banyak pula orang yang terlibat didalamnya. Meskipun demikian, dalam realita politik dan pemerintahan dengan dinamikanya sehari-hari, apa yang disebut dengan istilah "Kebijakan" (*policy*) itu seringkali penggunaannya dalam komunikasi politik saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar yang dibuat pemerintah.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve: Jakarta, 1994. hlm. 56.

Makna Kebijakan menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai berikut : “Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedomana itu bias saja sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana”³⁷

Makna kebijakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa akan semakin jelas bila kita ikuti pandangan beberapa ilmuwan politik “Kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”³⁸. “Serangkaian keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang diantara berbagai aktor, baik publik/pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespons, mengidentifikasi, dan

³⁷ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Bumi Askara: Jakarta, 2014 hlm 9

³⁸ Friedrich dalam Solichin Abdul Wahab, , *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara: Jakarta, 2014. hlm. 10

memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik”³⁹.

B. Ciri- ciri dari Kebijakan Publik

Kebijakan Publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu lazimnya dipikirkan, didesain, dirumuskan, dan diputuskan oleh mereka.

Negara-negara demokratis seperti itu kebanyakan para pembuat kebijakan publik terdiri dari pejabat-pejabat yang dipilih (*Elected Officials*). Para pejabat yang menempati posisinya di lembaga-lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun lembaga eksekutif (Presiden/Wakil Presiden), melainkan peran penting dalam proses pembuatan kebijakan. Setiap system politik modern tentu ada pula pejabat-pejabat pembuat kebijakan yang menduduki posisinya justru bukan dipilih, melainkan diangkat (*appointed*), satu persoalan penting yang patut diperhatikan disini, apakah para pejabat itu menempati jabatannya dengan cara dipilih (*Elected*) atau diangkat (*appointed*). Beberapa konsep kebijakan publik, yang secara rinci akan dijelaskan di bawah ini:⁴⁰

³⁹ *Knoepfel* dalam Solichin Abdul Wahab, , *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara: Jakarta, 2014. hlm. 10

⁴⁰ *Ibid* hlm 20

Pertama, Kebijakan Publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan social dalam sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan (*by planed*).

Kedua, Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.

Ketiga, Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflansi, menghapus kemiskinan, membatasi korupsi, memberantas buta aksara, menggalangkan program keluarga berencana, dan menggalangkan perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.

Keempat, Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Kebijakan publik yang berbentuk positif mungkin akan mencakup beberapa tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Kebijakan publik dalam bentuk negatif kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam

masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebenarnya amat diperlukan.

B. Jabatan Pelaksana Tugas

1. Pengertian Pelaksana Tugas

Indonesia adalah sebuah negara yang memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan⁴¹. Mengingat wilayah negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan

⁴¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta: 2007, hlm. 100

Republik Indonesia, adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan. Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu sebagai akibat dari adanya pengaruh perubahan politik pemerintahan yang memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan, dan pola perilaku kepemimpinan kepala daerah. Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban, dan persyaratan kepala daerah⁴². Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah telah meletakkan peranan kepala daerah sangat strategis mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional karena menjadi subsistem dari pemerintahan nasional atau negara. Kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan daerah. Arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang

⁴²J Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Dearah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta: 2009, hlm. 4

menjadi kewajiban dan tanggung jawab kepala daerah. Memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, kepala daerah secara terus-menerus dihadapkan oleh berbagai tuntutan dan tantangan, baik secara internal maupun eksternal yang harus direspon dan diantisipasi sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi kepala daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah tidak berjalan mulus begitu saja. Jabatan justru bisa menimbulkan masalah, hal ini terbukti di beberapa daerah di Indonesia yang dipimpin oleh kepala daerah terlibat masalah hukum⁴³.

Seorang pejabat kemungkinan tidak dapat melaksanakan tugas secara optimal, antara lain karena sedang melakukan kunjungan ke daerah, atau ke luar negeri, mengikuti pendidikan dan pelatihan/kursus, menunaikan ibadah haji, dirawat dirumah sakit, cuti, atau alasan lain yang serupa dengan itu. Sehubungan dengan hal tersebut, apabila terdapat pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas, maka untuk tetap menjamin kelancaran kerja, agar setiap atasan dari pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas, agar segera menunjuk Pejabat lain dilingkungannya sebagai Pelaksana Harian (Plh), Pejabat Sementara (Pjs), Pejabat (Pj) atau Pelaksana Tugas (Plt).

Adapun pengertian dari ketiga jabatan diatas yaitu :

⁴³ <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/09/063460207.html>, diakses pada tanggal 14/01/2018 pukul 17.09

- a. Plh hampir mirip dengan Plt yang membedakan adalah pejabatnya definitif berhalangan sementara misalnya cuti, sakit, naik haji. Berhalangan sekurang-kurangnya 7 hari maka pejabat definitif tersebut menunjuk salah seorang dalam instansinya sebagai Pelaksana Harian (Plh) dengan batasan kewenangan tertentu. Sebagai contoh, pada kecamatan X, karena pejabat camat melaksanakan naik haji selama 1 bulan maka sebelum berangkat ia membuat surat kepada Sekcamnya untuk menjadi Pelaksana Harian (plh) selama ia tidak ditempatkan untuk kelancaran administrasi.
- b. Pjs yaitu penunjukan pejabat sementara dimana pejabat yang ditunjuk tersebut masih dua tingkat dibawah level jabatan tersebut. Misalnya, dinegara Mimpi ada jabatan yang seharusnya dijabat oleh seorang berpangkat Kapten, namun atas perintah saat ini jabatan tersebut dijabat oleh yang berpangkat Letna dua.
- c. Pj yaitu penunjukan pejabat sementara dimana pejabat yang ditunjuk tersebut masih satu tingkat dibawah level jabatan tersebut. Misalnya, dinegara Mimpi ada jabatan yang seharusnya dijabat oleh seorang berpangkat Kapten, namun atas perintah saat ini jabatan tersebut dijabat oleh yang berpangkat Letnan Satu.
- d. Plt yaitu pejabat yang menempati posisi jabatan sementara karena pejabat definitif yang menempati jabatan itu berhalangan tetap atau terkena peraturan hukum. Misalnya pensiun. Sebagai contoh, pada sebuah Provinsi terdapat salah Gubernur yang terjerat kasus hukum atau meninggal dunia sehingga terjadi kekosongan pada jabatan tersebut. Menteri Dalam Negeri menunjuk seorang wakilnya luntuk menempati jabatan tersebut selama kekosongan jabatan gubernur sebelum adanya pejabat definitif gubernur⁴⁴.

Perbedaan dari Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian dapat dilihat dari tugasnya, yakni jika seorang Pelaksana Tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif berhalangan tetap , sedangkan Pelaksana Harian melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif berhalangan sementara. Persamaan dari kedua jabatan tersebut sama-sama melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi dalam

⁴⁴ <http://www.kemendagri.go.id/news/2017/11/29/perbedaan-istilah-plt-pjs-plh-dan-p-kepala-daerah>. diakses pada tanggal 14/01/2018 pukul 17.56

menjalankan tugasnya Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya, penunjukkan pun cukup dengan Surat Perintah dari Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.

Hukum Publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan⁴⁵. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*Bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang⁴⁶. Ada tiga macam Kewenangan yang diperoleh melalui Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yaitu; *Atribusi* adalah Pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; *Delegasi* adalah Pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan

⁴⁵ Piliplus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

⁴⁶ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV (Universitas Parahyangan: Bandung, 2000), hlm. 22

lain; *Mandat* adalah Terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalannya oleh organ lain atas namanya.

Pelaksana Tugas termasuk kedalam kewenangan melalui Konstitusi yaitu Mandat, karena pelimpahan kewenangan diperoleh melalui izin dari atasannya terhadap bawahannya yang bertanggungjawab melaporkan semua kegiatan yang dilaksanakan. Seorang Pelaksana Tugas Gubernur yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil keputusan atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Pelaksana Tugas termasuk kedalam jabatan yang bersifat sementara dan memiliki masa jabatan paling lama enam bulan, Atribut-atribut hukum menurut Leopold Pospisil sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto atribut-atribut hukum mengemukakan ada 4 atribut hukum, yakni⁴⁷ :

Adanya Wewenang Agar supaya suatu keputusan mempunyai relevansi hukum, atau mempunyai pengaruh dalam pengendalian sosial, maka keputusan tersebut harus diterima sebagai suatu pemecahan masalah bagi pihak-pihak yang berperkara. Apabila keputusan tersebut ditolak, maka harus dipaksakan berlakunya

Adanya Tujuan Untuk Memperlakukan Hukum Secara Universal Atribut ini menuntut bahwa di dalam mengambil keputusan, pemegang wewenang hukum senantiasa bertujuan untuk memperlakukan keputusan yang sama terhadap peristiwa-peristiwa yang sama atau hamper sama pada masa mendatang

Adanya Hak Dan Kewajiban Ikatan hukum antara dua pihak yang terwujud dalam kewajiban satu pihak dan hak pihak lain dalam suatu kontrak atau suatu perkara hukum. Atribut tadi merumuskan hubungan

⁴⁷ Leopold Pospisil dalam Soerjono Soekanto *Antropologo Hukum Materi Pengembangan Ilmu Hukum Adat* CV Rajawali: Jakarta, 1984 hlm 164-167.

sosio-yuridis antara pihak-pihak yang berperkara sebagaimana adanya dalam kenyataan terjadinya pelanggaran hukum oleh tertuduh

Adanya Sanksi Sanksi merupakan salah satu atribut hukum yang bersifat universal, walaupun sifatnya tidak selalu fisik, perlu diakui bahwa seringkali sanksi-sanksi non fisik atau kejiwaan diabaikan, oleh karena teralu besar tekanannya.

Pelaksanaan berasal dari kata “laksana” yang berarti bautan, sifat dan tanda. Ditambah awalan pe- dan akhiran -an yang berfungsimembentuk kata benda menjadi “pelaksanaan”⁴⁸. Pengangkatan sebagai Pelaksana tugas tidak perlu ditetapkan dalam suatu Surat Keputusan Pengangkatan dalam jabatan, melainkan cukup dengan surat perintah dari Pejabat Pembina Kepegawaian, atau pejabat lain yang ditunjuk, karena yang bersangkutan masih melaksanakan tugas jabatannya sebagai definitif.

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat sebagai Pelaksana Tugas tidak perlu dilantik dan diambil sumpahnya, pelaksana tugas bukan jabatan definitif, oleh karenanya pelaksana tugas yang diangkat tidak diberikan tunjangan jabatan struktural, sehingga dalam surat perintah tidak perlu dibunyikan tunjangannya pengangkatan sebagai pelaksana tugas tidak boleh menyebabkan yang bersangkutan dibebaskan dari jabatan definitifnya, dan tunjangannya tetap dibayarkan sesuai dengan tunjangan definitifnya.

Pegawai Negeri Sipil atau Pejabat yang menduduki jabatan struktural hanya dapat diangkat sebagai pelaksana tugas dalam jabatan

⁴⁸W.J.S. Purwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Nilai Pustaka, 1986, hlm.553

struktural yang eselonnya sama atau setingkat lebih tinggi didalam lingkungan kerjanya. Pegawai Negeri Sipil yang tidak menduduki jabatan Struktural hanya dapat diangkat sebagai Pelaksana Tugas dalam jabatan Struktural Eselon IV.

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat sebagai Pelaksana tugas tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat seperti menandatangani DP3, Penetapan Surat Keputusan, Penjatuhan Hukuman Disiplin dan sebagainya. Untuk mewujudkan suatu tujuan atau target, maka haruslah ada pelaksanaan yang merupakan proses kegiatan yang berkesinambungan sehingga mencapai tujuan yang diharapkan.

Pengertian pelaksanaan yaitu :

- 1) Pelaksanaan adalah salah satu kegiatan yang dapat dijumpai dalam proses administrasi, hal ini sejalan dengan pengertian yang dilakukan oleh The Liang Gie et. Lebih lanjut Bintoro Tjokroadmudjoyo mengemukakan bahwa pelaksanaan sebagai proses dapat kita pahami dalam bentuk rangkaian kegiatan yakni berawal dari kebijakan guna mencapai tujuan maka kebijakan itu diturunkan dalam suatu program dan proyek.⁴⁹
- 2) Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia merumuskan pengertian pelaksanaan atau pergerakan sebagai upaya agar tiap pegawai atau tiap anggota organisasi berkeinginan dan berusaha mencapai tujuan yang telah direnakan.⁵⁰
- 3) Wiestra, dkk mengemukakan pengertian pelaksanaan sebagai usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang akan melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya dan kapan waktu dimulainya.⁵¹

⁴⁹Rahardjo Adisasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2011.hlm.24

⁵⁰ ibid

⁵¹ ibid

- 4) Abdullah mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut sekolah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.⁵²
- 5) Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya⁵³;
- 6) Pelaksanaan atau implementasi yakni konsep dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha yang mencari apa yang dilakukan, mengatur aktivitas-aktivitas yang mengarah pada pendapat suatu program ke dalam dampak;⁵⁴

Kedudukan Hukum Pelaksana Tugas Sementara Pejabat adalah pemangku hak dan kewajiban, hanya bisa melaksanakan hak dan kewajiban itu karena adanya jabatan yang diberikan kepada seseorang dimana di dalam hal tersebut telah ada wewenang tergantung siapa yang memberikan jabatan tersebut. Kedudukan dari pelaksana tugas sementara tersebut adalah seseorang yang menjalankan perwakilan agar jabatan terus berjalan⁵⁵. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan serta melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan tersebut (sebagai pemangku hak dan kewajiban).

2. Equality Before The Law

Lambang Negara Republik Indonesia adalah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang berarti “ *Berbeda-beda tetapi tetap satu*” Lambang dalam budaya tidaklah sekedar gambar

⁵² Febyanti Putri, *Pelaksanaan Pemberian Izin Oleh Kepolisian di Kota Bandar Lampung*, Skripsi, Universitas Lampung, 2014. Hlm.12

⁵³ ibid

⁵⁴ Hisyam Djihad dan Suyanto, *Pelaksanaan Pendidikan di Indonesia Memasuki Millenium III*, Yogyakarta, Adi Cita, 2000, hlm.151

⁵⁵ Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cetakan ke empat, Jakarta, 1957, hal 144.

keindahan tanpa makna, akan tetapi ia adalah perwujudan dari kehendak, harapan serta cita-cita yang diinginkan oleh sang pemilik lambang. . Lambang dalam budaya tertentu kemudian diletakkan dalam ruang hukum. Peletakan lambang dalam budaya ke dalam ranah hukum bukanlah tanpa tujuan. Peletakan ini berkait dengan adanya kehendak pemilik lambang untuk menciptakan sebuah kondisi dimana tidak semua orang dapat berbuat sekehendaknya atas lambang-lambang tersebut yang dianggap memiliki pemaknaan nilai ideologis, kesucian. Sesuai dengan semboyan Negara Republik Indonesia Berbeda-beda tetapi tetap satu jua yang memiliki makna yaitu meskipun Bangsa dan Negara Indonesia terdiri atas beraneka ragam suku bangsa yang memiliki kebudayaan dan adat-istiadat yang bermacam-macam serta beraneka ragam kepulauan wilayah Negara Indonesia namun keseluruhannya itu merupakan suatu persatuan yaitu Bangsa dan Negara Indonesia dan memiliki Kedudukan yang sama dalam hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 ayat 1 UUD 1945 yaitu meliputi Hukum Privat dan Hukum Publik, tujuan utama adanya Equality before the law adalah menegakkan keadilan dimana persamaan kedudukan berarti hukum sebagai satu entitas tidak membedakan siapapun yang meminta keadilan kepadanya. Konsep ini merupakan bukti bahwa sistem hukum anglo saxon dengan ciri rule of law telah dikukuhkan dalam muatan konstitusi. Hingga asas ini menghindari terjadinya diskriminasi dalam supremasi hukum di Indonesia.

C. Penanggulangan Penahanan

1. Pengertian Penahanan

Pengertian Penahanan dapat dilihat dalam Pasal 1 butir 21 KUHAP yang menyatakan bahwa penahanan merupakan penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik, atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa substansi dari pengertian penahanan ialah menempatkan seseorang di tempat tertentu. Penahanan merupakan salah satu bentuk perampasan kemerdekaan.⁵⁶

Hal ini senada dengan pendapat Lamintang yang mengatakan bahwa Penahanan pada dasarnya adalah suatu tindakan yang membatasi kebebasan kemerdekaan seseorang.⁵⁷ Seseorang di sini bukanlah setiap orang melainkan orang-orang yang menurut undang-undang dapat dikenakan penahanan. Orang yang menurut undang-undang dapat dikenakan penahanan berdasarkan pasal di atas ialah seorang yang telah ditetapkan sebagai tersangka maupun terdakwa.

2 Pengertian Penangguhan Penahanan

Ketentuan penangguhan penahanan dapat kita lihat dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana ("KUHAP") yang berbunyi:

⁵⁶Andi Hamzah. *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*. Ghalia Indonesia: Jakarta. 2001. hlm. 19

⁵⁷P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung. 1996. hlm. 16.

- (1) Atas permintaan tersangka atau terdakwa, penyidik atau penuntut umum atau hakim, sesuai dengan kewenangan masing-masing, dapat mengadakan penangguhan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan;
- (2) Karena jabatannya penyidik atau penuntut umum atau hakim sewaktu-waktu dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Dengan demikian, untuk seseorang mendapat penangguhan penahanan, harus ada:

- a. Permintaan dari tersangka atau terdakwa;
- b. Permintaan penangguhan penahanan ini disetujui oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim yang menahan dengan atau tanpa jaminan sebagaimana ditetapkan;
- c. Ada persetujuan dari tersangka/terdakwa yang ditahan untuk mematuhi syarat dan jaminan yang ditetapkan.

Salah satu perbedaan antara penangguhan penahanan dengan pembebasan dari tahanan, terletak pada “syarat”. Faktor ini merupakan “dasar” atau landasan pemberian penangguhan penahanan. Sedang dalam tindakan pembebasan, dilakukan “tanpa syarat”, sehingga tidak merupakan faktor yang mendasari pembebasan. Penetapan syarat ini merupakan *conditio sine quanon* dalam pemberian penangguhan penahanan. Sehingga, tanpa adanya syarat yang ditetapkan lebih dulu, penangguhan penahanan tidak boleh diberikan.⁵⁸

Penangguhan penahanan dapat dikemukakan alasan untuk kooperatif terhadap pemeriksaan yang pada pokoknya menghilangkan penilaian

⁵⁸ M.Yahya Harahap *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*. Sinar Grafika, Jakarta: 2000. hlm. 215

subjektif dari pejabat yang menahan bahwa tersangka dikuatirkan melarikan diri, mengulangi tindak pidana lagi, dan menghilangkan barang bukti. Terhadap jaminan berupa orang maka orang yang menjamin harus bisa meyakinkan pejabat yang menahan bahwa tersangka akan kooperatif.⁵⁹ Apabila pejabat yang berwenang menahan merasa khawatir kalau tersangka/terdakwa hendak melarikan diri, menghilangkan barang bukti dan mengulangi tindak pidana lagi serta tindak pidana yang dilakukan merupakan tindak pidana yang dapat ditahan dan tidak ada alasan yang dapat menegasikan kekuatiran maka pejabat tersebut boleh menggunakan kewenangannya untuk melakukan penahanan.

3. Syarat Penangguhan Penahanan

Mengenai syarat penangguhan penahanan ini selanjutnya dapat kita lihat pada penjelasan Pasal 31 ayat (1) KUHAP yaitu, tersangka/terdakwa:

- wajib lapor;
- tidak keluar rumah;
- tidak keluar kota.

Itulah syarat yang dapat ditetapkan dalam pemberian penangguhan penahanan. Contohnya adalah dengan membebaskan kepada tahanan untuk “melapor” setiap hari, satu kali dalam setiap tiga hari atau satu kali seminggu, dan

⁵⁹Andi Hamzah. *Op cit.* hlm. 23

sebagainya. Atau pembebanan syarat bisa berupa tidak keluar rumah maupun tidak keluar kota.

Lebih jauh, dalam PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP diatur bahwa dalam permintaan penangguhan penahanan, ada jaminan yang disyaratkan yang bisa berupa:

1. Jaminan Uang (**Pasal 35**).

- Jaminan uang ini ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemeriksaan dan disimpan di kepaniteraan pengadilan negeri.
- Penyetoran uang jaminan ini dilakukan sendiri oleh pemohon atau penasihat hukumnya atau keluarganya dan untuk itu panitera memberikan tanda terima.
- Penyetoran ini dilakukan berdasar "formulir penyetoran" yang dikeluarkan instansi yang bersangkutan.
- Bukti setoran ini dibuat dalam rangkap tiga sesuai ketentuan angka 8 huruf f Lampiran Keputusan Menteri Kehakiman No. M. 14-PW.07.03/1983. Tembusan tanda penyetoran tersebut oleh panitera disampaikan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemeriksaan untuk menjadi dasar bagi pejabat yang menahan mengeluarkan surat perintah atau surat penetapan penangguhan penahanan.

- Apabila kemudian tersangka atau terdakwa melarikan diri dan setelah melewati waktu 3 (tiga) bulan tidak diketemukan, uang jaminan tersebut menjadi milik negara dan disetor ke Kas Negara.

2. Jaminan Orang (Pasal 36).

- Orang penjamin bisa penasihat hukumnya, keluarganya, atau orang lain yang tidak mempunyai hubungan apa pun dengan tahanan.
- Penjamin memberi “pernyataan” dan kepastian kepada instansi yang menahan bahwa dia “bersedia” dan bertanggung jawab memikul segala risiko dan akibat yang timbul apabila tahanan melarikan diri.
- Identitas orang yang menjamin harus disebutkan secara jelas.
- Instansi yang menahan menetapkan besarnya jumlah uang yang harus ditanggung oleh penjamin, yang disebut “uang tanggungan” (apabila tersangka/terdakwa melarikan diri).
- Pengeluaran surat perintah penanguhan didasarkan atas surat jaminan dari si penjamin.

Timbulnya kewajiban orang yang menjamin menyeter uang tanggungan yang ditetapkan dalam perjanjian penanguhan penahanan:

- a. Apabila tersangka/terdakwa melarikan diri;
- b. Dan setelah lewat 3 bulan tidak ditemukan;
- c. Penyetoran uang tanggungan ke kas Negara dilakukan oleh orang yang menjamin melalui panitera Pengadilan Negeri;

- d. Apabila penjamin tidak dapat membayar sejumlah uang yang ditentukan tersebut, jurusita menyita barang miliknya untuk dijual lelang dan hasilnya disetor ke Kas Negara melalui panitera pengadilan negeri.

Seseorang tersangka/terdakwa dapat ditanggguhkan penahanannya perlu dipenuhi syarat-syarat dan ada jaminan yang harus diberikan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Namun, hal-hal yang disebutkan di atas adalah dalam ranah normatif dan dapat berbeda dengan praktiknya di lapangan. Pada praktik di lapangan, seperti ditulis dalam artikel Penanggungan Penahanan Dengan Uang Jaminan Perlu Diperjelas, penanggungan penahanan tersangka atau terdakwa dengan jaminan uang sangat berbeda dari yang diatur di dalam KUHAP serta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Misalnya saja, pihak panitera pengadilan negeri tidak pernah memberikan tanda terima atas penyerahan uang jaminan yang diberikan pihak tersangka atau kuasa hukumnya. Selain itu, seperti dikatakan advokat Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang dikutip dalam artikel tersebut, uang jaminan atas penanggungan penahanan yang diberikan sebelumnya, seringkali tidak pernah dikembalikan kepada pihak yang memberikannya meski terdakwa kemudian dinyatakan bersalah oleh pengadilan.