



Implikasi dan Desain Ideal Pemberhentian Kepala Daerah yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional

Muhammad RM Fayasy Failaq^{1*}, Mario Agritama S W Madjid², Nabila Azmi Rahamaningrum³

¹Universitas Muhammadiyah Surakarta, Indonesia

²Universitas Gadjah Mada, Indonesia

³Universitas Islam Indonesia, Indonesia

Email: ¹muharradmrfayasyfailaq@ums.ac.id, ²marioagritama.law@gmail.com, ³22912034@students.uii.ac.id

Info Artikel :

Diterima :
17 November 2025

Disetujui :
20 Desember 2025

Dipublikasikan :
28 Januari 2026

ABSTRAK

Sanksi pemberhentian terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional (PSN) menjadi kajian yang menarik. Sebab, konsepsi desentralisasi di Indonesia yang hadir sejak reformasi bukan didasarkan oleh keinginan pemerintah pusat yang secara sukarela membagi kewenangannya kepada daerah melainkan karena adanya tekanan publik melalui tuntutan reformasi yang tidak menginginkan tata kelola pemerintahan daerah yang sentralistik akibat kuatnya dekonsentrasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dua hal, yakni implikasi dari pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional dan format ideal sanksi pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif dengan metode studi kepustakaan. Penelitian ini menerangkan bahwa Implikasi Sanksi Pemberhentian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan PSN dapat mendudukan posisi kepala daerah dalam resentralisasi, menghilangkan legitimasi rakyat terhadap kepala daerah, dan tidak adanya legitimasi yudisial. Oleh karenanya, kedepan diperlukan pengaturan ulang mengenai desain pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN, yakni indikator untuk pemberhentian tersebut harus berpegang pada RPJP Nasional, RPJPM, Nasional, dan RKP. Berikutnya, diperlukan mekanisme check and balances dengan melibatkan DPRD Prov/Kab/Kota dan Mahkamah Agung untuk menilai bagaimana ketidakpatuhan kepala daerah untuk melaksanakan program strategis nasional.

Kata Kunci: Desentralisasi; Pemberhentian; Kepala Daerah; Program Strategis Nasional

ABSTRACT

Dismissal against regional heads and deputy regional who do not implement the National Strategic Program (PSN) is an interesting study. Since decentralization concept of reformasi in Indonesia is not based on the desire of the central government to voluntarily share its authority to the regions, but some public pressures through demands for reform due to strong deconcentration. This study aims to examine two things: the implications and the ideal format of sanctions for dismissing regional heads who do not implement the National Strategic Program. This type of research uses normative juridical research with a library study method. This study explains that the Implications of Sanctions for Dismissal of Regional Heads who do not implement the PSN can position regional heads in recentralization, eliminate public legitimacy towards regional heads, and the absence of judicial legitimacy. Therefore, in the future, it is necessary to re-regulate the design of dismissal of regional heads who do not implement the PSN, namely the indicators for such dismissal must adhere to the National RPJP, RPJPM, National, and RKP. Next, a check and balance mechanism is needed involving the Provincial/District/City DPRD and the Supreme Court to assess how regional heads fail to implement national strategic programs.

Keywords : Decentralization; Dismissal; Regional Head; National Strategic Program



©2026 Muhammad RM Fayasy Failaq, Mario Agritama S W Madjid, Nabila Azmi Rahamaningrum.
Diterbitkan oleh Arka Institute. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0 International License.
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Desain Negara Kesatuan Republik Indonesia (bentuk negara kesatuan) sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 merupakan hasil pertimbangan kesepakatan *framers constitution* (pendiri bangsa) yang tetap dipertahankan oleh MPR

dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 pada tahun 1999 hingga 2002.¹ Prinsip tersebut menempatkan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam hal pemerintahan tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada daerah² serta berimplikasi terhadap tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang tetap melekat pada Pemerintah Pusat.

Pada lain sisi, desain konstitusional Indonesia juga menganut adanya sistem pemerintahan yang berdasarkan atas dasar kesatuan yang terdesentralisasi. Dalam hal ini, terdapat kekuasaan yang coraknya terpusat kemudian terjadi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah³. Perkembangan paradigma pasca reformasi pun mengalami perubahan secara mendasar, dari yang semula bersifat sentralistik (terpusat) menuju desentralistik (terbagi)⁴. Dalam konteks ini, daerah dapat membentuk berbagai kebijakan berdasarkan atas sebuah dasar otonomi.

Otonomi memiliki dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian; di sini bukan sebagai bentuk kemerdekaan, namun daerah otonomi juga dibebankan tanggungjawab dalam mengelola daerahnya secara mandiri⁵. Sistem ini juga ditujukan untuk menciptakan adanya hubungan yang dinamis antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pengambilan keputusan serta implementasi kebijakan⁶. Implikasinya, hubungan ini harus terjadi secara ideal, khususnya pada konteks hak otonomi pada satu sisi dan tanggungjawab pemerintahan daerah pada sisi lain.

Hal pokok lain berkaitan dengan otonomi -yang juga terjadi pasca reformasi- adalah terjadinya praktik Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Rakyat dapat memilih kepala daerahnya tanpa perantara, baik Gubernur, Bupati, maupun Walikota. Berdasarkan skema politik elektoral tersebut, terdapat legitimasi rakyat terhadap kepala daerah yang terpilih dalam Pilkada, sehingga idealnya -selain pemilihan- pemberhentian dari kepala daerah juga diutamakan bagi rakyat, bukan diserahkan secara kuat kepada Presiden atau pemerintah pusat⁷. Argumentasi logisnya adalah pemilihan ini dilakukan oleh rakyat bukan melalui skema penunjukkan oleh pemerintah yang lebih tinggi secara vertikal.

Dalam format yang sentralistik, daerah berada dalam kewenangannya yang terbatas serta berakibat pada ketidakmampuan untuk dapat mengatur dan mengurus urusan daerahnya secara leluasa, sekalipun prinsip otonomi rill telah dianut yang diperkuat oleh adanya jalur pengawasan secara vertikal dengan pemerintah pusat⁸. Ini adalah sebuah pertanyaan apabila memperhatikan perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi. Saat ini, salah satu bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terjadi dalam pelaksanaan Program Strategis Nasional (PSN) di daerah yang secara teknis dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Dalam konteks ini apabila tidak melaksanakan PSN, kepala daerah akan dapat dikenakan sanksi administratif berupa teguran tertulis hingga yang eskalatif hingga pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat.

Apa itu Program Strategis Nasional (PSN) yang menjadi kajian utama dalam penelitian ini? PSN merupakan program yang ditetapkan Presiden yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam

¹ Mahkamah Konstitusi, “Buku II Sendi-Sendi / Fundamental Negara,” in *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

² Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,” *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (2016): 186–99.

³ Dasar pemberian desentralisasi di Indonesia dapat dilihat pada Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Lebih lanjut, Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut dasar otonomi dan tugas pembantuan”

⁴ Enny Nurbaningsih, “Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas,” *Jurnal Mimbar Hukum* 23, no. 1 (2011): 40498.

⁵ Andi Azikin, “Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi,” *Jurnal Mp (Manajemen Pemerintahan)*, 2018, 35–41.

⁶ Rio Muzani Rahmatullah and Suci Flambonita, “Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri,” *Lex LATA* 4, no. 1 (2022).

⁷ Muhammad Mutawalli, “Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Di Indonesia,” *Juris LK 2 FH UI* 12, no. 2 (2022).

⁸ Enny Nurbaningsih, “Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)” (Universitas Gadjah Mada, 2011).

upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adapun tujuan utama yang ingin dicapai adalah tujuan negara secara nasional. Pada tatanan perencanaan pembangunan nasional, PSN hadir sebagai implementasi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional sebagai tahap ketiga dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional yang sebelumnya telah ditetapkan melalui produk legislasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007⁹.

Sanksi berupa pemberhentian terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN menjadi kajian yang menarik. Sebab, konsepsi desentralisasi di Indonesia yang hadir sejak reformasi bukan didasarkan oleh keinginan pemerintah pusat yang secara sukarela membagi kewenangannya kepada daerah, melainkan hadir karena adanya tekanan publik melalui tuntutan reformasi yang tidak menginginkan tata kelola yang sentralistik. Disamping itu, legitimasi kepala daerah tidaklah bersumber dari Presiden, melainkan bersumber dari masyarakat daerah melalui pemilihan secara langsung¹⁰ sehingga menjadi menarik apabila pemberhentian kepala daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini hendak mengkaji bagaimana implikasi serta desain ideal sanksi pemberhentian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan PSN yang sejalan dengan semangat Otonomi Daerah.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang membahas variabel yang sama seputar pemberhentian kepala daerah dan Program Strategis Nasional (PSN) yakni oleh penelitian Gumohung dan Satriawan¹¹ yang berfokus pada evaluasi mekanisme pemberhentian, penelitian Mutawali¹² yang berfokus mengkaji relevansi kewenangan presiden, penelitian oleh Setiadi dan Nasution¹³ yang membahas landasan teoretis kewenangan presiden, dan oleh Huntoro¹⁴ yang berfokus mengkaji aspek yuridis pengaturannya. Dari beberapa penelitian tersebut, terdapat perbedaan utama dan kebaharuan yang dihadirkan dalam penelitian ini yakni penelitian ini menghadirkan kajian yang lebih komprehensif yang menilai implikasi pengaturan status *quo* saat ini mengaitakannya dengan beberapa aspek seperti desentralisasi, legitimasi rakyat, dan legitimasi yudisial kemudian memberikan desain ideal dalam pemberian sanksi bagi kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan metode studi kepustakaan. Metode ini dilakukan dengan melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, artikel, dokumen serta *website* resmi. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu analisis isi secara deskriptif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam menganalisis data-data adalah pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemberhentian kepala daerah merupakan implementasi dari mekanisme pengawasan atas kepala daerah. Secara definitif, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dimensi ini menjadi penting dikarenakan dalam penyelenggaraan otonomi, pemerintah pusat melalui

⁹ Suparjo Sujadi, "Kajian Tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila)," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 4, no. 2 (2018): 1–24.

¹⁰ H M Soerya Respatiromo, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Electoral," *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 3 (2013): 356–61. Lihat juga: Wahyu Widodo, "Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila," *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Pendidikan Kewarganegaraan* 5, no. 1 (2015).

¹¹ Binnas Gumohung and Iwan Satriawan, "Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional," *Proceedings University of Muhammadiyah Yogyakarta Undergraduate Conference* 2, no. 1 (2022): 229–39.

¹² Mutawalli, "Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Di Indonesia."

¹³ Wicipto Setiadi and Ali Imran Nasution, "Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 4 (2020): 473–86, <https://doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.473-486>.

¹⁴ Prabowo Huntoro, "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah" (Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2022).

pengawasan diperkenankan untuk mengontrol apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka menjalankan hak otonominya demi mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan nasional.¹⁵ Tujuan pengawasan tersebut dilakukan agar pemberian otonomi kepada pemerintah daerah tidak dilaksanakan secara bertanggungjawab, tidak serampangan (anarkis).¹⁶

Kebebasan dalam berotonomi tidak berarti hadir tanpa adanya pengawasan sama sekali.¹⁷ Terdapat dua model pengawasan pemerintahan daerah yang ditujukan terhadap produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintahan daerah dan merupakan bentuk pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintah daerah. menurut Bagir Manan. Pertama, pengawasan preventif (*preventief toezicht*). Kedua, pengawasan represif (*repressief toezicht*)¹⁸. Dalam konteks preventif pengawasan dilakukan melalui proses pengesahan produk hukum, sedangkan dalam konteks yang represif pengawasan dilakukan dalam hal pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*)¹⁹.

Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah adalah pengawasan terhadap pelaksanaan PSN di daerah sebagaimana telah digambarkan di bagian pendahuluan²⁰. Dalam pengawasan terhadap pelaksanaan PSN di daerah yang secara teknis dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berkewajiban untuk Melaksanakan Program Strategis Nasional, apabila tidak melaksanakannya akan dikenakan sanksi administratif, yakni berupa teguran tertulis pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan, dan pemberhentian permanen oleh pemerintah pusat. Ketiga sanksi tersebut hadir dalam bentuk yang eskalatif, artinya pemberian sanksi dilakukan secara bertahap dari yang paling ringan dan beranjak memberat apabila terus dilakukan.

Apabila melihat skema penjatuhan sanksi, pemberhentian adalah sanksi terakhir. APIP melakukan pemeriksaan terkait dugaan pelanggaran administratif. Slenjutnya, APIP akan melakukan pemeriksaan atas kepala daerah dan menyampaikan hasil pemeriksananya kepada Menteri. Lebih lengkapnya, kewenangan APIP adalah melakukan klarifikasi dan validasi terhadap laporan atau pengaduan, dan/atau memeriksa melakukan mengumpulkan fakta, data, keterangan yang diperlukan, kepala daerah yang diduga pelanggaran administratif serta pihak terkait lainnya, meminta keterangan lebih lanjut dari pihak yang melaporkan atau mengadukan, dan memberikan rekomendasi terkait tindak lanjut hasil pemeriksa. Setelah selesai dengan tugasnya, dalam pemeriksaan sekitar 45 hari kerja, proses administratif dan verifikasi penjatuhan sanksi administratif pun dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian untuk sanksi yang dijatuahkan oleh Presiden atau Mendagri.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat diamati bahwa proses pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN murni menjadi hak pemerintah pusat, tanpa adanya campur tangan pihak manapun. Padahal jika mencermati mekanisme lain proses pemberhentian kepala daerah sebagaimana yang diatur pada UU Nomor 23 Tahun 2014, ada yang melibatkan lembaga yudisial. Misalnya terhadap pemberhentian kepala daerah yang terbukti melakukan beberapa pelanggaran seperti perbuatan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara minimal 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan beberapa sebab spesifik lainnya²¹.

Hadirnya sanksi yang dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat terhadap Kepala Daerah tidak terlepas dari prinsip negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia sebagaimana tertera pada pandangan konseptual sebelumnya, anggapan ini berupa adanya kedaulatan pemerintahan tetap berada pada pemerintah pusat dan tidak ada kedaulatan pada daerah²². Oleh karenanya, seluas apapun otonomi yang

¹⁵ Surya Mukti Pratama and Hario Danang Pambudhi, "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah," *Jurnal Analisis Hukum* 4, no. 1 (2021): 120–30.

¹⁶ Pratama and Pambudhi, "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah."

¹⁷ Nurbaningsih, "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas."

¹⁸ Derita Prapti Rahayu, "Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 444–62.

¹⁹ Rahayu, "Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi."

²⁰ Lihat Pasal 16 ayat (3) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

²¹ Wicipto Setiadi, "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 1 (2012).

²² Rahayu, "Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi."

dimiliki oleh pemerintah daerah, pertanggungjawaban akhir dari penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah seakan berada pada pemerintahan di tingkat pusat.

Implikasi Sanksi Pemberhentian Kepala Daerah yang tidak Melaksanakan PSN

Pemerintah Negara Republik Indonesia yang dibebankan peran aktifnya untuk mewujudkan tujuan-tujuan dalam bernegara tersebut bertumpu pada Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam fungsi eksekutif. Hal ini merupakan implikasi logis dari sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia, dimana Presiden ditempatkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*). Fungsi kepala pemerintahan yang melekat pada Presiden dapat diartikan sebagai pelaksana undang-undang yang ditujukan untuk mencapai tujuan negara. Di sinilah ia berperan aktif untuk mengadministrasi dan melayani publik. Dalam teori negara kesejahteraan (*welfare state*), sebagaimana dikemukakan oleh R. Kranenburg, dapat ditemukan bahwa terdapat peran aktif negara untuk mengupayakan hadirnya kesejahteraan, serta bersip dan bertindak adil kepada seluruh rakyat.²³ Ini lah gambaran tanggungjawab eksekutif.

Tanggungjawab yang dibebankan kepada Presiden -dalam gambaran presidensial- untuk mencapai tujuan tersebut berbanding lurus dengan kewenangan yang dimiliki oleh Presiden untuk menjalankan PSN yang dimulai dari tingkat pusat hingga daerah melalui program pembangunan²⁴. Untuk itu, ketika kepala daerah tidak melaksanakan (menghambat pelaksanaan) PSN, maka Presiden dianggap memiliki kewenangan untuk memberhentikan sekaligus/serta memberikan sanksi kepada kepala daerah yang dimaksud. Pada bagian ini terdapat persoalan dan pertantangan konseptual, sebab pada satu sisi memperkokoh kedudukan fungsional presiden dalam sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia, khususnya dalam konteks bentuk negara kesatuan, namun pada sisi lain kewenangan ini hadir sekaligus mereduksi iklim dan semangat otonomi pada daerah-daerah yang hadir dan telah disematkan secara konstitusional pasca reformasi dari sentralisasi kekuasaan dan pembangunan. Pada bagian ini, akan digambarkan beberapa implikasi dari adanya sanksi pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan Program Strategis Nasional, sebagai berikut:

Mendudukan Posisi Kepala Daerah dalam Format Resentralisasi

Pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai otonomi daerah dan desentralisasi secara ideal memerlukan adanya pola interaksi antara kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif sebagaimana doktrin dasar *trias politica*. Hal ini dapat membawa pola pemerintahan daerah yang mengarah pada mekanisme *checks and balances*.²⁵

Di sini, pola pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN, dimana kewenangan pemberhentian bersifat tunggal dimiliki pemerintah pusat untuk menilai tanpa melibatkan lembaga lain telah mengesampingkan prinsip *checks and balances* tersebut. Akibatnya, terjadilah resentralisasi yang berpotensi merusak semangat otonomi dan desentralisasi daerah yang telah dibangun sejak reformasi.²⁶

Sentralisasi kembali ini memang pada hakikatnya bukanlah suatu hal yang secara utuh buruk, namun terdapat kelemahan yang mampu mereduksi nilai-nilai demokratisasi, khususnya di daerah. Hans Kelsen memaparkan, “*decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*”²⁷. Pada sisi yang lain, desentralisasi hadir untuk membangun demokrasi dari bawah, dimana tercipta pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah dimana rakyat yang merupakan pilar pengembangan demokrasi di daerah akan lebih mudah menyampaikan aspirasinya dan memberikan kontrol terhadap pemerintahan²⁸. Ini adalah konteks yang amat ideal.

Secara historis, penyelenggaraan pemerintahan yang pernah sentralistik di masa lalu juga telah menjauhkan aspek demokratisasi dalam pengambilan keputusan karena lebih banyak menekankan pada

²³ Gumohung and Satriawan, “Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional.”

²⁴ Wicipto Setiadi and Ali Imran Nasution, “Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 4 (2020): 473–86.

²⁵ Syaukani et al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Pustaka Pelajar, 2012).

²⁶ Ni'matul Huda and Despan Heryansyah, “Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 238–58.

²⁷ Nurbaningsih, “Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas.”

²⁸ Syaukani et al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*.

tanggungjawab pusat²⁹. Selain itu, dampak negatifnya, kontrol pusat terhadap penyelenggaraan urusan di daerah juga menjadi sangat kuat. Akibatnya konsekuensi penerapan sentralisasi tersebut membuat seluruh proses pembentukan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara *top down* dengan menggunakan *central norm* bagi seluruh territorial negara³⁰. Aspirasi-aspirasi yang tersebar di sini kemudian tidak punya pengaruh sebesar aspirasi pusat.

Kewajiban pelaksanaan PSN oleh kepala daerah, menurut hemat penulis lebih cenderung mendudukan posisi Kepala Daerah dalam karakteristik resentralisasi dengan alasan: *Pertama*, program strategis nasional merupakan otoritas penuh dari pemerintah pusat. *Kedua*, tanggungjawab pelaksanaan program tersebut di tingkat daerah tetap berada pada pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat memiliki wewenang untuk memberikan sanksi terhadap pemerintah tingkat daerah yang tidak melaksanakan PSN. *Ketiga*, sanksi pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan program tersebut mutlak dari pemerintah pusat tanpa melibatkan otoritas cabang kekuasaan lain maupun masyarakat lokal.

Selanjutnya, kewenangan penuh oleh presiden tersebut membuka peluang presiden untuk bertindak sewenang-wenang (*abuse of power*) sehingga pengaturan pemberhentian kepala daerah seharusnya memberikan batasan kekuasaan dan wewenang presiden³¹. Ini menjadi catatan yang harus diperhatikan secara lebih, sebab kepala daerah dan Presiden saat ini dipilih melalui kontestasi elektoral, sehingga praksis mereka berasal dari unsur-unsur politik yang dapat berkonflik (berbeda kubu politik) satu sama lain yang dapat didudukkan dan dipengaruhi dengan sanksi-sanksi semacam pemberhentian oleh Presiden bagi kubu lawan.

Resentralisasi di sini juga mengarah pada perlakuan kembalinya, atau secara tunggal, dekonsentrasi di daerah pada kasus sanksi bagi kepala daerah. Menurut Cheema dan Rondinelli, dekonsentrasi merupakan pelibatan redistribusi pertanggungjawaban administrasi (*administrative responsibility*) hanya dalam lingkup pemerintah pusat³². Dari aspek fungsi dekonsentrasi adalah untuk mengurangi pergolakan-pergolakan daerah (*forces of localism*) dan mengusahakan keseragaman dalam pengambilan keputusan di seluruh wilayah Negara³³. Sedangkan, menurut Bagir Manan bahwa sangat keliru jika asas dekonsentrasi ditempatkan dalam sistematik pemerintahan daerah³⁴. Jika melihat kewenangan tunggal Presiden untuk memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN, karakteristik dekonsentrasi yang tercermin pada hal tersebut sebaiknya tidak dipertahankan, sebab kedudukan kepala daerah bukanlah aktualisasi asas dekonsentrasi secara murni, melainkan dari desentralisasi politik yang perlu ditekankan.

Hilangnya Legitimasi Rakyat terhadap Kepala Daerah

Urgensi pengaturan pemilihan langsung terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh konstituen rakyat di daerah adalah agar sosok yang terpilih benar-benar telah melalui proses seleksi karena hal-hal positif³⁵ yang dikenal dan diketahui oleh rakyat di daerah itu secara langsung dan nyata. Secara futuristik, pemilihan oleh rakyat tersebut menghasilkan pemerintahan yang tidak hanya demokratis melainkan juga akuntabel³⁶, sebab diawasi langsung oleh rakyat bukan oleh unsur kelembagaan lain yang berpotensi *conflict of interest* serta dapat bernuansa politis.

²⁹ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas* (Raja Grafindo Persada, 2019).

³⁰ Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas*.

³¹ Tania Ananda Putri dkk, “Analisis Kewenangan Presiden dalam Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah”, Limbago: Journal Of Consitutions Law 3, no.1 (2023): 70.

³² Dinaroy Marganda Aritonang, “Perkembangan Pengaturan Format Dekonsentrasi Di Indonesia (The Revolution of Deconcentration Form Arragements in Indonesia),” *Jurnal Legislasi Indonesia* 14 (2017).

³³ Aritonang, “Perkembangan Pengaturan Format Dekonsentrasi Di Indonesia (The Revolution of Deconcentration Form Arragements in Indonesia).”

³⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001).

³⁵ Marulak Pardede, “Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah,” *Jurnal Penelitian Hukum P-ISSN* 1410 (2018): 5632.

³⁶ Ade Kosasih, “Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis,” *Al Imarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, no. 1 (2018).

Secara sederhana, asas otonomi hadir dengan diberikannya ruang kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengelola dan mengatur sebagian urusan pemerintahan³⁷. Kebebasan dan kemandirian yang melekat pada asas tersebut juga mencakup kebebasan masyarakat daerah untuk dapat memilih kepala daerah melalui pilkada, sehingga legitimasi jabatan kepala daerah bersumber dari masyarakat daerah itu sendiri, bukan dari pemerintah pusat^A³⁸. Oleh karenanya, pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN, pada konteks otonomi sangat berpotensi mengingkari semangat yang telah dibangun lebih dari dua puluh tahun semenjak pasca reformasi sekaligus menghilangkan legitimasi masyarakat di daerah terhadap kepala daerahnya yang dipilih secara langsung oleh masyarakat itu sendiri.

Tindakan Presiden, ketika memberhentikan kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN, tidak berlandaskan atas rekomendasi langsung maupun keterlibatan langsung oleh rakyat. Ini lah demarkasi ketiadaan legitimasi rakyat. Apabila memperhatikan konsepsi keterlibatan rakyat dari pendapat Jean Jacques Rousseau soal kehendak umum (*volonte generale*), bahwa legitimasi rakyat berprinsip kesatuan, bulat, tidak boleh diserahkan, tetap dan tidak berubah-ubah,³⁹ sehingga idealnya legitimasi tersebut hanya bisa dibatasi oleh legitimasi oleh rakyat sendiri. Sehingga, pencabutan legitimasi rakyat dalam hal amanat untuk memilih atau mencabut kepala daerahnya tidak dapat dibenarkan secara konseptual dalam skema pemberhentian akibat tidak menjalankan PSN dengan baik.

Tidak Adanya Legitimasi Yudisial

Dalam sistem hukum dimana pun, melekat nilai keadilan, sekaligus menempatkan perannya sebagai salah satu tujuan bernegara yang fundamental. Kekuasaan kehakiman merupakan institusi hukum yang merupakan wahana penegakan hukum dan keadilan secara independen yang dalam konteks Negara Republik Indonesia berada pada dua institusi yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi⁴⁰. Kedua lembaga yudisial ini memiliki peran strategis sebagai akar legitimasi hukum melalui ajudikasinya terhadap pemberhentian Presiden maupun Kepala Daerah.

Konteks yang perlu diperhatikan, pertama adalah pada proses pemberhentian (*pemakzulan*) Presiden atau Wakil Presiden. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu institusi yang terlibat diwajibkan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya pendapat DPR (*impeachment*) yang telah diajukan⁴¹. Setelah memutus, usulan pemberhentian oleh DPR akan diteruskan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menentukan pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden secara politis⁴². Model serupa diterapkan dalam konteks Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (konteks kedua). Sejak UU No. 32 Tahun 2004 hadir,⁴³ Mahkamah Agung memiliki yurisdiksi untuk menilai pendapat DPRD bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, dugaan pelanggaran larangan dan adanya perbuatan tercela yang dilakukan oleh Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah⁴⁴.

Sanksi pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN merupakan sanksi paling berat bagi kepala daerah yang mekanismenya dilakukan melalui jalur non yudisial. Tidak terdapat skema pelibatan Mahkamah Agung dalam pemberhentian ini. Secara proses, pemberian sanksi administratif tersebut didasarkan hanya pada evaluasi internal pemerintah, dimana hal tersebut dapat

³⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Pustaka Sinar Harapan, 1994).

³⁸ Idil Akbar, “Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia,” *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 2, no. 1 (2016): 95–110.

³⁹ Sodikin Sodikin, “Kedaulatan Rakyat Dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014).

⁴⁰ Arasy Pradana Azis, “Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access To Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 1–43.

⁴¹ Lihat Pasal 7B ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴² Lihat Pasal 7B ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴³ Pada saat ini, UU No. 32 Tahun 2004 tak lagi berlaku, kedudukannya telah digantikan oleh undang-undang yang lebih baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014.

⁴⁴ Azis, “Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access To Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia.”

membuka peluang presiden akan bertindak subyektif dan sewenang-wenang⁴⁵. Akibatnya, bukan tidak mungkin kedepan akan ditemukan presiden yang melakukan pemberhentian kepala daerah dengan sewenang-wenang tanpa landasan hukum yang jelas -yang apabila dilakukan melalui mekanisme audiensi oleh peradilan, dapat dicegah.

Tidak terdapatnya ruang lembaga yudisial untuk menilai obyektifitas penjatuhan sanksi pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat membuka ruang kekuasaan yang begitu besar kepada Presiden sekaligus berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan ketika melakukan pemberhentian kepala daerah. Sejalan dengan ungkapan *Lord Acton, power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*, yang berarti kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut⁴⁶. Pentingnya kehadiran legitimasi yudisial disini adalah untuk mewujudkan *checks and balances* terhadap kewenangan yang diberikan kepada presiden tersebut dalam rangka konstitusionalisme⁴⁷.

Pada sisi lain, perlu dicermati ketidaktepatan konsep dan pengaturan kewenangan presiden dalam pemberhentian kepada daerah pada konteks PSN yang dianggap semacam prerogatif. Hak prerogatif sendiri menurut Saldi Isra adalah hak yang diberikan kepada presiden secara langsung oleh konstitusi⁴⁸. Hak prerogatif tersebut dapat dimaknai ketika Presiden dapat/dipersilahkan secara langsung tanpa keterlibatan kelembagaan lain dalam hal menjalankan hak-hya dengan legitimasi berupa aturan konstitusional (diatur oleh konstitusi). Sementara ketika itu diatur melalui produk legislasi (undang-undang), presiden seharusnya tidak bisa sembarangan untuk melakukan kewenangannya yang berkaitan diluar cabang kekuasaan eksekutif pusat apalagi sampai menggerus kedaulatan rakyat. Untuk itu, diperlukan lembaga legislatif untuk mendukung pembatasan kekuasaan presiden dalam undang-undang tersebut.

Desain Ideal Sanksi Pemberhentian Kepala Daerah

Hukum tidak lagi hanya sekedar mengutamakan hal-hal yang bersifat formal, namun juga mengedepankan *substantive social welfare* atau mengutamakan rasa keadilan dan kesejahteraan di masyarakat⁴⁹. B.C. Smith menguraikan sudut pandang yang menarik terkait relasi antara otonomi daerah dan integrasi nasional, dimana otonomi berperan sebagai penguat integrasi⁵⁰. Pola penyelenggaraan pemerintah daerah dalam skema tersebut, pada pokoknya memerlukan inovasi-inovasi baru dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan⁵¹ serta merta untuk turut mewujudkan rasa keadilan yg substantif di masyarakat. Sehubungan dengan berbagai problematika pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat, sebagaimana yang diterangkan pada sub pembahasan sebelumnya, ke depan diperlukan sebuah pengaturan ulang mengenai sanksi kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN sehingga dapat terwujud secara ideal dan benar secara konseptual.

Menjadikan RPJPN, RPJMN, dan RKP sebagai Indikator Utama

Program Strategis Nasional pada prinsipnya merupakan bagian dari sistem besar dan agenda Pembangunan Nasional yang dilakukan secara berkesinambungan⁵² yang memiliki relasi erat dengan berbagai macam instrumen pembangunan. Berbagai instrumen tersebut diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yakni menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintah

⁴⁵ Mutawalli, “Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Di Indonesia.”

⁴⁶ Arsyad Sanusi, “Relasi Antara Korupsi Dan Kekuasaan,” *Jurnal Konstitusi* 6, no. 2 (2009).

⁴⁷ Ibnu Sina Chandranegara, “Penuangan Checks and Balances Kedalam Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 552–74.

⁴⁸ Mei Susanto, “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan MK No 22/PUU-XIII/2015,” *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016).

⁴⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (EA Books, 2022).

⁵⁰ Syaukani et al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*.

⁵¹ Syaukani et al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*.

⁵² Suriyati Hasan, “Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional,” *Meraja Journal* 1, no. 3 (2018).

maupun antara Pusat dan Daerah⁵³. Untuk mewujudkan pembangunan yang ideal atas sistem tersebut diperlukan perangkat hukum yang dihadirkan dalam bingkai pembangunan nasional menghasilkan beberapa rencana-rencana pembangunan, yakni Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara maupun masyarakat dari tingkat pusat hingga daerah.

Keberadaan RPJP Nasional sendiri merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 serta hadir dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. Hal tersebut kemudian lebih dirincikan dalam RPJM Nasional yang berisi visi, misi, dan program Presiden serta strategi-strateginya. Selanjutnya, RKP merupakan penjabaran lebih lanjut dari RPJM Nasional yang memuat prioritas pembangunan serta program Kementerian/Lembaga tertentu dalam bentuk sebuah kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif.

Beberapa rencana tersebut di atas tidak hanya diatur pada tingkat nasional, namun perlu juga untuk dijabarkan dalam lingkup daerah melalui RPJP Daerah yang ditetapkan melalui instrumen Peraturan Daerah (Perda). Hal ini berdampak pada beban tugas dan tanggungjawab pelaksanaan perencanaan pembangunan di daerah yang melekat pada Kepala Daerah. Oleh karenanya, secara ideal, indikator pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat yang tidak menjalankan PSN harus berpegang pada RPJP, RPJPM, dan RKP secara konsisten agar alasan pembethentian benar-benar didasarkan pada serangkaian kerangkan pembangunan nasional yang berkelanjutan, sistematis, dan objektif.

Membentuk Mekanisme *Checks and Balances* oleh Legislatif dan Yudikatif

Pada bagian ini kita perlu mengingat kembali salah satu tujuan dari desentralisasi yang merupakan upaya preventif dari terjadinya penumpukan (*concentration*) maupun pemusatan (*centralized*) dari kekuasaan yang dapat menghasilkan tirani kekuasaan,⁵⁴ wahana demokratisasi kegiatan pemerintah, serta partisipasi dari masyarakat (daerah) yang lebih aktif⁵⁵. Dengan urgensi demikian, keberadaan desentralisasi untuk mencegah adanya sentralisasi kekuasaan perlu diiringi dengan skema *checks and balances* baik oleh lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif.

Lembaga legislatif dalam konteks ini adalah DPRD Prov/Kab/Kota sebagai pengawas kepala daerah di tingkat daerah. Peran DPRD untuk turut serta memeriksa dan meminta klarifikasi kepala daerah. Adanya kesempatan kepala daerah untuk mengklarifikasi alasan dan pertimbangannya untuk tidak melaksanakan program strategis nasional merupakan bentuk dari keterbukaan dan akuntabilitas terhadap publik⁵⁶. Pengaturan pemberhentian kepala daerah yang tanpa usulan DPRD Prov/Kab/Kota menyebabkan pemberhentian tersebut kurang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat⁵⁷. Sebagaimana kita tahu bahwa adanya DPRD sebagai wakil rakyat hal tersebut sejalan dengan dengan pemilihan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga tidak dilakukan sepihak oleh pemerintah pusat.

Berikutnya, lembaga yudikatif. Diperlukan juga keterlibatan Mahkamah Agung sebagai institusi yudisial yang berwenang untuk menilai secara hukum bagaimana ketidakpatuhan kepala daerah untuk melaksanakan PSN. Hal ini menjadi penting untuk mencegah adanya subyektifitas sebagaimana telah dipaparkan pada bagian implikasi dan sebagai aspek preventif mencegah kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.

Produk hukum yang dikeluarkan dalam rangka permberhentian ini adalah obyek yang dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dikarenakan sanksi pemberhentian kepala

⁵³ Lihat Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Tujuan lain dari sistem perencanaan pembangunan nasional, yakni mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Raja Grafindo Persada, 2009).

⁵⁵ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

⁵⁶ Gumohung and Satriawan, "Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional."

⁵⁷ Tania Ananda Putri dkk, "Analisis Kewenangan Presiden dalam Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah", Limbago: Journal Of Consitutional Law 3, no.1 (2023): 69.

daerah tersebut akan tertuang dalam sebuah Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara. Konsekuensi logisnya adalah adanya kekosongan jabatan kepala daerah dalam beberapa waktu tertentu sampai dengan upaya hukum gugatan administrasi kepala daerah yang bersangkutan di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, hingga Mahkamah Agung selesai. Hal ini sejalan dengan asas *Presumption iustae causa*, keputusan pemerintah dianggap sah sampai ada putusan hakim berkekuatan hukum mengikat yang menyatakan sebaliknya⁵⁸. Apabila kepala daerah telah diberhentikan melalui sanksi administrasi yang dijatuhi, maka kewenangan kepala daerah untuk mengelola daerahnya juga menjadi hilang sebab tidak memiliki legalitas untuk melakukan tindakan serta tidak boleh bertindak untuk urusannya (kepemimpinan di daerah)⁵⁹. Dalam konteks tersebut, maka akan terjadi kekosongan kepemimpinan kepala daerah sampai dengan hasil putusan atas gugatan administrasi selesai. Sedangkan apabila sebelum penjatuhan sanksi pemberhentian dilakukan dengan melibatkan Mahkamah Agung sebagai penilai, maka proses gugatan administrasi nantinya tidak perlu dilakukan dan pergantian kepala daerah dapat segera dilakukan tanpa menunggu berakhirnya hasil gugatan administrasi atas pemberhentian tersebut.

Sampai di sini, penelitian ini telah memaparkan beberapa implikasi yang tidak terpenuhi dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah yang saat ini serta desain ideal. Untuk menyempurnakan kajian pada topik ini ke depan, perlu dilakukan kajian mendalam terhadap mekanisme pemberhentian dimana pada penelitian ini hanya diantarkan pada kajian permukaan, khususnya mekanisme spesifik pada cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif sehingga dapat terwujud hasil penelitian dan potensi pemngaplikasian yang ideal ke depan ketika terjadi perbaikan pengaturan terkait pemberhentian kepala daerah yang tidak menjalankan PSN.

KESIMPULAN

Kebebasan dalam berotonomi tidak berarti tanpa adanya pengawasan, sebab kedua hal tersebut menjadi dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi yang menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan. Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan PSN di daerah. Beberapa Implikasi Sanksi Pemberhentian Kepala Daerah yang tidak melaksanakan PSN, yakni mendudukan posisi kepala daerah dalam resentralisasi, menghilangkan legitimasi rakyat terhadap kepala daerah, dan tidak adanya legitimasi yudisial. Kedepan diperlukan pengaturan ulang mengenai desain pemberhentian kepala daerah yang tidak melaksanakan PSN. Pertama, secara ideal indikator pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat yang tidak melaksanakan program strategis nasional harus berpegang pada RPJP Nasional, RPJPM, Nasional, dan RKP. Hal tersebut menjadi penting agar alasan pemberhentian kepala daerah benar-benar didasarkan oleh dokumen rencana pembangunan nasional yang telah disusun secara sistematis, jangka panjang, dan obyektif. Kedua, diperlukan mekanisme *checks and balances* dalam pemberhentian kepala daerah dengan melibatkan DPRD Prov/Kab/Kota sebagai pengawas kepala daerah di tingkat daerah untuk turut serta menilai dan mendengar keterangan dari kepala daerah. Selain itu, diperlukan peran Mahkamah Agung untuk menilai secara hukum bagaimana ketidakpatuhan kepala daerah untuk melaksanakan program strategis nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Idil. "Pilkada Serentak Dan Geliat Dinamika Politik Dan Pemerintahan Lokal Indonesia." *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 2, no. 1 (2016): 95–110.
- Aritonang, Dinoroy Marganda. "Perkembangan Pengaturan Format Dekonsentrasi Di Indonesia (The Revolution of Deconcentration Form Arragements in Indonesia)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 14 (2017).
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Raja Grafindo Persada, 2009.
- Azikin, Andi. "Makna Otonomi Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Era Reformasi." *Jurnal Mp (Manajemen Pemerintahan)*, 2018, 35–41.

⁵⁸ Sergio Dotulong, "Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *LEX ADMINISTRATUM* 6, no. 4 (2018).

⁵⁹ Aprilia B T Pontororing, "Pemberlakuan Sanksi Administrasi Terhadap Pejabat Pemerintahan Yang Melanggar Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum* 6, no. 3 (2019).

- Azis, Arasy Pradana. "Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access To Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 1–43.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Penuangan Checks and Balances Kedalam Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 552–74.
- Dotulong, Sergio. "Analisis Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Tanpa Wewenang Sebagai Objek Gugatan Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *LEX ADMINISTRATUM* 6, no. 4 (2018).
- Gumohung, Binnas, and Iwan Satriawan. "Kewenangan Presiden Dalam Memberhentikan Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional." *Proceedings University of Muhammadiyah Yogyakarta Undergraduate Conference* 2, no. 1 (2022): 229–39.
- Hasan, Suryati. "Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional." *Meraja Journal* 1, no. 3 (2018).
- Huda, Ni'matul, and Despan Heryansyah. "Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 238–58.
- Kosasih, Ade. "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis." *Al Imarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, no. 1 (2018).
- Mahkamah Konstitusi. "Buku II Sendi-Sendi / Fundamental Negara." In *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2001.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. EA Books, 2022.
- Mutawalli, Muhammad. "Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Di Indonesia." *Juris LK 2 FH UI* 12, no. 2 (2022).
- Nurbaningsih, Enny. "Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)." Universitas Gadjah Mada, 2011.
- Nurbaningsih, Enny. "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas." *Jurnal Mimbar Hukum* 23, no. 1 (2011): 40498.
- Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas*. Raja Grafindo Persada, 2019.
- Pardede, Marulak. "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah." *Jurnal Penelitian Hukum P-ISSN* 1410 (2018): 5632.
- Pontororing, Aprilia B T. "Pemberlakuan Sanksi Administrasi Terhadap Pejabat Pemerintahan Yang Melanggar Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Lex Administratum* 6, no. 3 (2019).
- Prabowo Huntoro. "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah." Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2022.
- Pratama, Surya Mukti, and Hario Danang Pambudhi. "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah." *Jurnal Analisis Hukum* 4, no. 1 (2021): 120–30.
- Rahayu, Derita Prapti. "Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 444–62.
- Rahmatullah, Rio Muzani, and Suci Flambonita. "Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri." *Lex LATA* 4, no. 1 (2022).
- Respatono, H M Soerya. "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Demokrasi Electoral." *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 3 (2013): 356–61.
- Sanusi, Arsyad. "Relasi Antara Korupsi Dan Kekuasaan." *Jurnal Konstitusi* 6, no. 2 (2009).
- Setiadi, Wicipo. "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 1 (2012).

- Setiadi, Wicipto, and Ali Imran Nasution. "Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 4 (2020): 473–86. <https://doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.473-486>.
- Setiadi, Wicipto, and Ali Imran Nasution. "Sanksi Administratif Terhadap Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 4 (2020): 473–86.
- Sodikin, Sodikin. "Kedaulatan Rakyat Dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Cita Hukum* 2, no. 1 (2014).
- Sujadi, Suparjo. "Kajian Tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila)." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 4, no. 2 (2018): 1–24.
- Susanto, Mei. "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan MK No 22/PUU-XIII/2015." *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016).
- Syaukani, Afan Gaffar, and M. Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, 2012.
- Widodo, Wahyu. "Pelaksanaan Pilkada Berdasarkan Asas Demokrasi Dan Nilai-Nilai Pancasila." *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Pendidikan Kewarganegaraan* 5, no. 1 (2015).
- Wijayanti, Septi Nur. "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014." *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2 (2016): 186–99.