

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum, hal ini tercantum pada UUD 1945 Pasal 1 ayat 3 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Yang dimaksud Negara hukum adalah Negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Dengan demikian arti Indonesia sebagai Negara hukum adalah segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang harus didasarkan pada hukum dan segala produk perundang-undangan sert turunannya yang berlaku di wilayah NKRI.

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 25 A yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan oleh Undang-Undang”. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara nasional yaitu pembagian kekuasaan pemerintahan dalam hal ini termasuk pemerintahan daerah. Dalam UUD 1945 ini mengatur tentang pembagian daerah ke dalam provinsi, kemudian provinsi dibagi ke dalam kabupaten dan kota.¹ Pembagian daerah baik provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan sendiri, selanjutnya disamping itu juga diatur pemerintah daerah dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹ Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara kesatuan yang dikelola berdasarkan paham demokrasi, maka untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang bersangkutan dipimpin oleh seorang kepala daerah, baik diprovinsi maupun kabupaten dan kota. Dimana Kepala Daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah untuk memimpin dan melaksanakan kewenangan otonom pemerintahan daerah, yang dimana diberikan amanah atau tugas oleh pemerintah pusat dalam menjalankan urusan pemerintah daerah. Contoh sebutan kepala daerah sebagai berikut:

- 1) Kepala daerah wilayah Provinsi disebut Gubernur;
- 2) Kepala daerah wilayah Kabupaten disebut Bupati;
- 3) Kepala daerah wilayah Kota disebut Walikota.

Kepala Daerah memegang jabatan selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan setelah 5 tahun dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama dan hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatannya. Sebelum memegang jabatan sebagai Kepala Daerah terlebih dahulu mengikuti pemilihan umum, dimana proses pemilihan umum merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi masyarakat secara persuasif dengan melakukan kegiatan retorika, hubungan publik, komunikasi massa, lobi, dan kegiatan-kegiatan politis lainnya. Dalam masa kampanye pemilihan umum, para pemilih dalam pemilihan umum atau konstituen diberikan janji-janji, dan program-program kegiatan yang akan dilaksanakan oleh para peserta pemilihan umum.

Pemilihan umum di Indonesia dimulai sejak tahun 1955, namun hanya untuk memilih anggota lembaga Legislatif. Pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru dimulai pada tahun 2004 sedangkan pemilihan umum untuk

memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baru dimulai dengan di Undangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Setelah pasangan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terpilih dan dilantik dengan mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah memiliki tanggungjawab, wewenang, kewajiban, dan juga batasan. Pimpinan daerah juga wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan diberitahukan atau disampaikan kepada departemen administrasi pemerintah daerah untuk melaporkan kepada publik. Adapun tugas dari Kepala Daerah itu meliputi:²

- 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Pembangunan Jangka (RPJ) Panjang Daerah dan Rancangan Perda tentang RPJ Menengah Daerah kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD);
- 4) Menyusun dan mengajukan Rancangan Perda tentang Anggaran dan Belanja Daerah (APBD), Rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- 5) Mewakili Daerah di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan;
- 6) Mengusulkan pengangkatan Wakil Kepala Daerah; dan

² Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan tugas Wakil Kepala Daerah yaitu:³

- 1) Membantu Kepala Daerah dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Daerah, mengkoordinasikan kegiatan perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah Daerah yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah;
- 2) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam pelaksanaan Pemerintah Daerah;
- 3) Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- 4) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan tugas Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut dapat dilaksanakan selama masih menjabat.

Dalam sistem pemerintah di Indonesia terdapat fungsi Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif. Dimana hubungan antara legislatif dan eksekutif sangat erat sehingga keduanya harus terdapat *checks and balances* dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini terkait dengan posisi Kepala Daerah serta kinerja yang diawasi oleh DPRD. Sebagaimana DPRD berhak mengajukan tata cara pemberhentian Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung (MA). Hal ini merupakan salah satu kewenangan DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu dengan adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian Kepala Daerah yang dinilai melakukan kesalahan atau melanggar peraturan perundang-undangan

³ Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

yang bertentangan dengan ketentuan peraturan yang berlaku, sehingga akan menjadikan kinerja Kepala Daerah lebih profesional dan mampu menjalankan Visi dan Misi pemerintahan daerah dengan baik untuk kemajuan daerah yang dipimpinnya. Hal ini bertujuan agar tidak ada pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan.

Seiring dengan dikeluarkannya peraturan tentang pemberhentian Kepala Daerah, hal ini merupakan penyempurnaan dari peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, dan disamping itu masih terdapat perselisihan dalam proses pelaksanaannya. Oleh karena itu, terlebih dahulu mengkaji pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan merefleksikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut secara normatif memuat pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah dengan mengutamakan peningkatan peran dan fungsi lembaga legislatif, sebagaimana lembaga legislatif berfungsi untuk melaksanakan pengawasan pada penyelenggaraan anggaran pemerintah daerah.

Dalam ketentuan pasal 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara jelas mendefinisikan bahwa DPRD sebagai badan/lembaga legislatif daerah yang sederajat dan bertindak sebagai mitra pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif. Sehingga kedudukan dan peran DPRD semakin kuat dibanding Kepala Daerah, ditambah lagi ketika Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 18 ayat 1 huruf c jo 19 ayat 1 huruf a memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah, termasuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota. Substansi pada pasal 18 ini

cukup memadai, namun pengaturannya yang sederhana tidak rinci dan menimbulkan persoalan.

Pengaturan pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Pemda) justru lebih baik dan efektif, karena Kepala Daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan, dilarang untuk tetap bertugas. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya yang memperbolehkan tetap bertugas hingga Kepala Daerah tersebut menjadi terdakwa.

Seorang Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah,⁴ pada prinsipnya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila memenuhi syarat-syarat yang menyebabkan mereka dapat diberhentikan oleh pejabat yang berwenang setelah melalui proses yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 29 ayat (1), Kepala Daerah Berhenti Karena: Meninggal dunia, Permintaan sendiri, dan diberhentikan.

Perlunya pemberhentian Kepala Daerah yang telah ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan atas berbagai kasus hukum yang melatarbelakanginya, memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintah di daerah-daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi didalam roda pemerintahan daerah yang bertanggung jawab dalam pengolahan pemerintahan. Permasalahatan persoalan Kepala Daerah yang sudah

⁴ Kepala Daerah yang dimaksud dalam hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 24 ayat 2 UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, LN Tahun 2004 No. 125, TLN No. 4437 adalah Gubernur untuk Kepala Daerah Provinsi, Bupati untuk daerah kabupaten, dan Walikota untuk daerah Kota.

termaktub nyata diakui secara yuridis sejak tahun 1974 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. Namun faktanya bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut justru tidak menjadi sebuah representasi yang mewakili cita bangsa untuk membuat daerah mandiri, namun dibuat serba tergantung dengan kemauan Pemerintah pusat. Dimana pada dasarnya pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen yang merupakan dasar konstitusional bagi Undang-Undang Pemerintah Daerah, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan, seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela lainnya.

Aturan-aturan Otonomi dalam Konstitusi Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang disebut Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab,⁵ serta Undang-Undang Pemerintahan Daerah bergerak dalam kerangka tarik menarik antara kebebasan berotonomi dengan kecenderungan sentralistik.⁶ Tarik menarik tersebut juga terjelma pada mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dan muncul Undang-Undang pemerintah daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004

⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, *penjelasan Umum* huruf i dan e.

⁶ Dian Bakti Stiawan. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah: mekanisme pemberhentiannya menurut sistem pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm. 11

sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah lebih mengedepankan mekanisme Hukum melalui proses dipengadilan dari pada mekanisme politik melalui pertanggungjawaban kebijakan kepada DPRD, karena dipandang lebih objektif dan adil. Hal ini karena mekanisme tersebut dilakukan oleh lembaga yang independen dan proses pembuktian yang seksama serta dengan mempertimbangkan keadilan hukum. Maka dari latar belakang diatas penulis mengangkat judul **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH MENURUT KONSTITUSI INDONESIA”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang penulis uraikan diatas, maka dalam hal ini pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses mekanisme pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan konstitusi di Indonesia ?
2. Faktor-faktor apa saja yang membuat Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Bagaimanakah proses pemberhentian kepala daerah berdasarkan konstitusi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang membuat Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian yang penulis lakukan ini antara lain sebagai berikut:

1.4.1 Secara Teoritis

Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan yang berhubungan dengan mekanisme pemerintahan yang diterapkan di Indonesia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 secara umum. Dan diharapkan mampu menambah wawasan dan pemahaman bagi pembaca dan penulis khususnya bagi ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara, dan semoga menjadi salah satu referensi bagi penelitian dikemudian hari yang berkaitan dengan permasalahan pemberhentian kepala daerah.

1.4.2 Secara Praktis

Penelitian ini dapat menambah referensi yang ada dan menjadi bahan bacaan untuk menambah wawasan bagi semua pihak yang membutuhkan, dan sebagai sumbangan untuk perpustakaan bagi pembaca yang minat dalam materi yang sama atau berkaitan dan sebagai acuan dalam pelaksanaan penelitian dimasa yang akan datang.

1.5 Manfaat secara praktis bagi masyarakat

Sebagai masukan kepada masyarakat untuk menambah pemahaman serta wawasan berpikir terhadap pemberhentian kepala daerah.

1.6 Manfaat secara praktis bagi Akademik

Sebagai pengembangan ilmu pengetahuan yang dapat memberikan suatu karya ilmiah yang baru yang dapat mendukung pengembangan penelitian dikemudian hari, dan sebagai peneliti dapat menambah wawasan mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh secara teori, serta bagi penelitian yang lain untuk dapat dijadikan sebagai acuan serta referensi dalam penelitian yang berkaitan dengan materi dalam penelitian yang sama.

1.7 Manfaat secara praktis bagi penulis

Sebagai upaya dan syarat untuk memperoleh gelar strata satu/gelar Sarjana Hukum (SH), dan dapat bermanfaat bagi pembuatan peraturan perundang-undangan, penelitian ilmu hukum, akademik serta dapat bermanfaat untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan dari penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Landasan Teoritis

2.1.1 Landasan Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur negara, antara instansi dasar lainnya, struktur kelembagaan, pembentukan lembaga-lembaga negara, hubungan hukum (hak dan kewajiban) antara negara lembaga, wilayah dan warga negara. Oleh karenanya, Hukum konstitusi yang mengatur negara dalam keadaan istirahat berarti bukan tentang keadaan sebenarnya dari suatu negara tertentu (sistem pemerintahan, sistem pemilu, dan lain-lain dari negara tertentu) tetapi lebih pada negara dalam arti yang luas. Hukum negara membahas dalam arti yang abstrak.⁷

Terkait dengan definisi Hukum Tata Negara para ahli hukum hingga saat ini belum ada rumusan yang sama mengenai defenisi Hukum Tata Negara, hal ini disebabkan pandangan hidup yang berlainan serta pengaruh lingkungan ketatanegaraan masing-masing tokoh yang meberikan pandangan tersebut, namun pada akhirnya seluruh pandangan itu memiliki titik kesamaan dalam memaknai hukum tata negara itu sendiri.⁸

Beberapa para ahli memberikan pandangan tentang pengertian hukum tata negara antara lain: Menurut Van Vollenhoven Hukum Tata Negara adalah Hukum Tata Negara yang mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat Hukum

⁷ <https://www.dosenpendidikan.co.id/pengertian-hukum-tata-negara> diakses pada 05 Juli 2021

⁸ Haposan Siallagan Dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara Indonesia*, UD. Sabar, Medan 2011, hlm. 11

bawahan menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan masyarakatnya. dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu serta menentukan susunan dan wewenang badan-badan tersebut.⁹

Selanjutnya Menurut Van der Pot Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan, wewenang masing-masing badan, hubungan antar badan yang satu dengan yang lain, serta hubungan antara badan-badan itu dengan individu-individu didalam suatu Negara.¹⁰ Dan sedangkan Menurut Logemann Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi Negara.¹¹ Dan yang menjadi pembahasan dalam hukum tata negara menurut Logemann adalah terkait dengan keorganisasian negara, yang dibagi dalam dua golongan yaitu:

1. Hukum mengenai persoalan kepribadian hukum dari jabatan-jabatan negara memungkinkan kumpulan jabatan-jabatan itu lebih lanjut dalam satu kepribadian hukum.
2. Hukum mengenai (luasnya) lingkungan kekuasaan negara, yaitu lingkungan dimana kaidah-kaidah hukum negara mempunyai kekuatan yang berlaku.

Berdasarkan pandangan para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur mengenai perangkat atau organisasi negara, baik mengenai hubungan antar alat kelengkapan negara, termasuk mengenai tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawabnya serta hubungan antar institusi

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ *Ibid.*,hlm.12

¹¹ *Ibid.*,hlm.13

kekuasaan negara dengan warga negara yang ditujukan dalam rangka penataan negara.

2.1.2 Teori Demokrasi

Dalam literatur ketatanegaraan menemukan bahwa sejarah demokrasi dapat diketahui atau dilacak pada zaman Yunani Kuno, dimana istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni: *'demos'* dan *'cratein'*. *Demos* artinya rakyat dan *cratein* adalah pemerintah. Oleh sebab itu demokrasi diartikan sebagai pemerintahan rakyat.¹²

Demokrasi merupakan kosa kata yang sangat penting dalam substansi ketatanegaraan, hal ini disebabkan karena pandangan yang saat ini diterima secara umum, bahwa demokrasi adalah nama yang paling baik dalam sistem politik dan sosial di suatu negara. Demokrasi menurut Francois Venter adalah: *"everyone knows what democracy is, but nobody can define it to general satisfaction"* (Semua orang mengetahui apa itu demokrasi, namun tidak ada yang bisa memberikan definisi yang memuaskan secara umum).

Demokrasi adalah suatu bentuk atau mekanisme dalam sistem pemerintahan negara sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah negara. Kedaulatan rakyat sangat populer dalam konstitusi di Negara-negara Eropa Timur, sedangkan di Eropa Barat dan Anglo Amerika kedaulatan rakyat lebih dikenal

¹² Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, NV. Jakarta: Rajawali, 1981, Hlm.25.

dengan sebutan Demokrasi. Kedua istilah ini memiliki pengertian yang sama, bahwa kekuasaan tertinggi ada pada rakyat dan juga berasal dari rakyat.¹³

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi dalam tiga kekuasaan politik negara yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif, dimana ketiga lembaga kekuasaan negara ini saling Independen dan berada dikedudukan yang sama antara satu sama lain.¹⁴

Gagasan demokrasi di Indonesia sudah tertanam sebelum Indonesia merdeka, dimana dikenal dimasa kepulauan nusantara yang masih sistem pemerintahan monarki dalam melaksanakan susunan kehidupan bermasyarakat yang demokratis.¹⁵ Dimana menurut Mattulada jika demokratis itu adalah suatu persekutuan sistem pemerintah yang berpemerintahan sendiri atau kekuasaan dipegang satu orang, dimana sebagian masyarakatnya ikut serta mengambil bagian, sehingga dalam persekutuan hukum ini, sekalipun masih sederhana ciri tersebut sudah ditemukan.¹⁶

Dengan demikian serta berdasarkan istilah pengertian-pengertian demokrasi diatas, dapat disimpulkan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk mekanisme pemerintahan yang mewujudkan kedaulatan rakyat dan memiliki hak yang setara serta kebebasan berpolitik secara merata bagi seluruh warga negaranya dan memberikan peluang kepada semua masyarakat untuk berpartisipasi dalam

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Bungg Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat, Dalam 100 Tahun Bung Hatta Tahun 2002*, (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010), hlm. 88.

¹⁴ Herry Priyono, Dkk, *Kratos Minus Demos Demokrasi Indonesia catatan dari dari bawah* (Jakarta Perhimpunan bantuan hukum dan Advokasirakyat Sumatera Utara, 2012) hlm. 114

¹⁵ Dian Bakti Stiawan. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah..., Op. Cit*, Hlm. 43

¹⁶ Mattulada, *Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*. Dalam Majalah Prisma, Februari 1977. Seri prisma, *Demokrasi dan Proses Politik*.

perumusan pembuatan hukum dan perwujudan kedaulatan terhadap harkat dan martabat manusia.

2.1.3 Teori Pertanggungjawaban

Secara etimologi pertanggungjawaban berasal dari kata "tanggung jawab" yang artinya suatu keadaan yang berkewajiban menanggung segala sesuatunya.¹⁷ Dalam bahasa belanda ada istilah *veraantwoordelijk* yang merupakan sebagai padanan dari kata "tanggung jawab".

Menurut S.J. Focheme Andrea mengartikan *veraantwoordelijk* sebagai "*ansprakelijk, verplicht tot het afleggen van veraantwoordelijk dragen van event, toerekenbare schade (desgeverderd), in rechte of in bestuurverband*" (Tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul pertanggungjawaban dan hingga memikul kerugian (bila dituntut) dalam kaitan dengan hukum maupun dalam administrasi).¹⁸

Dalam bahasa Indonesia pengertian pertanggungjawaban hanya mengenal istilah dasar yaitu tanggung jawab. Untuk membedakan makna dari tanggung jawab tersebut dicantumkanlah obyek terhadap makna yang diasosiasikan, bila diasosiasikan dengan hukum dapat dipakai istilah tanggung jawab/pertanggungjawaban hukum, dan bila diasosiasikan dengan politik maka dapat dimaknai dengan tanggung jawab/pertanggungjawaban politik.

¹⁷ Departemen Pendidikan dan kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), hlm.999.

¹⁸ Arifin P.Suriatmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu tujuan yuridis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1986), hlm.43.

Sehingga dalam khazanah bahasa Indonesia dapat ditemukan istilah pertanggungjawaban politik, pertanggungjawaban moral, pertanggungjawaban sosial dan sebagainya. Namun demikian pertanggungjawaban pemerintah yang sangat penting yang dapat dilaksanakan pada tataran yang praktis adalah pertanggungjawaban politik, pertanggungjawaban hukum dan pertanggungjawaban administratif.

Berdasarkan istilah pengertian dari pertanggungjawaban diatas, dapat disimpulkan bahwa pertanggungjawaban merupakan suatu perbuatan bertanggung jawab atau sesuatu yang dipertanggungjawabkan baik perbuatan secara hukum, politik maupun perbuatan sosial atau pertanggungjawaban perbuatan administratif.

2.2 Tinjauan Pemberhentian Kepala Daerah

2.2.1 Pengertian Pemberhentian Kepala Daerah

Pemberhentian Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pemberhentian Kepala Daerah hanya dilakukan jika Kepala Daerah terbukti melanggar aturan hukum. Meskipun demikian terdapat penafsiran yang bersifat multitafsir terutama aturan yang terkait berupa: tidak dapat melaksanakan tugas berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, tidak lagi memenuhi syarat Kepala Daerah dan dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah.

Pengaturan mengenai mekanisme pemberhentian Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah cukup

mencakup substansi mengenai alasan pemberhentian Kepala Daerah baik dari segi politik maupun aspek yuridis sehingga masih perlu dipertahankan.

Menurut ketentuan pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pemberhentian Kepala Daerah,¹⁹ yang menyatakan bahwa Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan oleh pejabat yang mengangkatnya karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Atas permintaan sendiri;
- c. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Daerah yang baru;
- d. Melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974;
- e. Tidak lagi memenuhi sesuatu syarat yang dimaksud dalam pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974;
- f. Melanggar ketentuan yang dimaksud dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; dan
- g. Sebab-sebab lain.

Pemberhentian Kepala daerah menurut Undang-Undang ini dapat dianalisis dengan menggunakan teori demokrasi, dan teori pertanggungjawaban sebagai dasar analisis dan beberapa pokok pikiran dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 seperti yang diuraikan diatas, dimana Undang-Undang ini lahir pada masa pemerintahan orde baru.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pemberhentian Kepala Daerah adalah sebagai dasar pertanggungjawaban Kepala Daerah yang telah terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, serta karena meninggal dunia, Permintaan sendiri, dan diberhentikan. Sebagaimana maksud dan tujuan dari pada

¹⁹ Pasal 21 UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah.

pemberhentian Kepala Daerah ini untuk memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi didalam roda pemerintahan daerah yang bertanggung jawab dalam pengolahan pemerintahan.

2.2.2 Pengertian Kepala Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁰

Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 6 tentang pemilihan pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat sebagai berikut:²¹

- 1) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD NKRI Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada NKRI serta pemerintah;
- 3) Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan atau sederajatnya;
- 4) Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- 5) Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruhdari tim dokter;

²⁰ Pasal 1 ayat 2, UU NO 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

²¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah.

- 6) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;
- 7) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 8) Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- 9) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- 10) Tidak sedang memiliki tanggungan hutang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan Negara;
- 11) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 12) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- 13) Memiliki NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) atau yang belum mempunyai NPWP, wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- 14) Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan riwayat pekerjaan, serta keluarga kandung, suami atau istri;
- 15) Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama; dan
- 16) Tidak dalam status pejabat kepala daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelektara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.²² Jadi dapat disimpulkan bahwa Kepala Daerah merupakan pimpinan lembaga yang melaksanakan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah serta pelaksanaan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan Daerah Otonom.

²² Pasal 1, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam penyelenggara pemerintahan daerah, Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati dan Kepala daerah Kota disebut Walikota.

Dengan demikian Kepala Daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah untuk memimpin dan melaksanakan kewenangan otonom pemerintahan daerah, yang dimana diberikan amanah atau tugas oleh pemerintah pusat dalam menjalankan urusan pemerintah daerah. Dan masa jabatan Kepala Daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dengan mengucapkan sumpah dan/atau janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan serta menjalankan roda pemerintahan daerahnya harus berpedoman pada asas pemerintahan Negara sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari :²³

- 1) Asas kepastian hukum, yang artinya adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara;
- 2) Asas tertib penyelenggara negara, yang artinya adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
- 3) Asas kepentingan umum, yang merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- 4) Asas keterbukaan, yang artinya asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat yang memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak

²³ Pasal 58, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara

- 5) Asas proporsionalitas, artinya asas yang mengutamakan keseimbangan antara antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- 6) Asas profesionalitas, yang merupakan asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 7) Asas akuntabilitas, yang artinya asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 8) Asas efisiensi, yang merupakan asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;
- 9) Asas efektivitas, yang artinya asas yang berorientasi pada tujuan yang tepatguna dan bedaya guna; dan
- 10) Asas keadilan, yang merupakan bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Dengan demikian dalam pemberhentian Kepala Daerah baik itu Gubernur, Bupati, dan Walikota, sangat penting memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik/tata kelola pemerintahan yang baik, apakah Kepala Daerah sudah atau belum menerapkan asas-asas tersebut. Dan apabila Kepala Daerah tidak melaksanakannya maka Presiden dapat memberhentikan Gubernur dan Menteri dapat memberhentikan Bupati dan/atau Walikota.

2.2.3 Kedudukan Kepala Daerah

Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang dimana tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.²⁴

Pengertian kedudukan Kepala Daerah sangat berkaitan dengan pemahaman Daerah, dimana dalam literatur-literatur tata Negara dan pemerintahan memiliki pengertian tersendiri yang disebut dengan Negara Bagian. Istilah Daerah digunakan untuk menunjuk wilayah pada Negara kesatuan yang merupakan padanan negara bagian pada negara federasi, sehingga kedudukan Kepala Daerah perlu diawali dengan proses pembentukan daerah pada Negara kesatuan yang disebut Desentralisasi, Sedangkan proses pembentukan wilayah Administrasi pada substansi mekanisme pemberhentian Kepala daerah disebut Dekonsentrasi.²⁵ Jadi Desentralisasi merupakan suatu dasar dan upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis dengan bersifat sentralistikse, sedangkan Dekonsentrasi merupakan suatu pelimpahan penyelenggaraan pemerintahan pusat kepada wilayah daerah tertentu.²⁶ Selain dari desentralisasi dan dekonsentrasi adanya juga Tugas Pembantuan yang merupakan kewenangan pemerintahan pusat untuk menegaskan tugas kepada pemerintahan daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahanan pusat.

²⁴ Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

²⁵ Dian Bakti Stiawan. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah...*, *Op.Cit*, Hlm. 75

²⁶ Haposan Siallagan Dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara...*, *op.cit.*, hlm. 203-209.

Menurut C.F. Strong, menyatakan bahwa pada dasarnya hakikat Negara kesatuan adalah suatu kedaulatan kesatuan Negara yang tidak terbagi, atau disebut merupakan Negara yang kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas dengan konstitusi negara kesatuan yang tidak mengakui bahwa adanya badan perancang atau pembuat Undang-undang selain badan kekuasaan pemerintah pusat. Dimana kekuasaan pemerintah pusat berpendapat bahwa ada baiknya mendelegasikan kekuasaan pemerintahan pada badan-badan tambahan yang berupa Otoritas Daerah atau otoritas kolonial, sehingga bisa dilaksanakan mengingat otoritas pusat sepenuhnya memiliki kekuasaan bukan karena konstitusi yang menetapkan.²⁷

Pemerintahan Daerah memiliki status daerah otonom serta berkedudukan sebagai Wilayah Administrasi, dimana dalam perkembangan sejarah Perundang-undangan pemerintah daerah di Indonesia kadang kala Kepala Daerah merangkap jabatan pada Wilayah administrasi.²⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan Daerah otonom diartikan sebagai musyawarah atau kesepakatan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang memiliki wewenang untuk mengatur dan melaksanakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang berdasarkan dengan aspirasi masyarakat secara umum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹

²⁷ C.F Strong, *Moderen Political Constitution: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung.Nuansa, 2004.

²⁸ *Ibid.*, hlm.74.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta Timur, sinar Grafika

Dalam daerah provinsi, kedudukan kepala daerah yang disebut dan/atau dipimpin oleh gubernur adalah sebagai lembaga yang melaksanakan kebijakan daerah yang dibuat bersama dengan DPRD provinsi. Dan kedudukan kepala daerah pada pemerintahan kabupaten yang dipimpin oleh bupati adalah sebagai lembaga pelaksanaan kebijakan pada daerah kabupaten yang dimana wilayahnya berada dibawah kordinasi suatu provinsi. Pemerintahan kabupaten yang dimana daerahnya termasuk dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom dibawah kordinasi pemerintahan provinsi yang bersangkutan dengan hubungan yang kordinatif.³⁰

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kedudukan kepala daerah merupakan sebagai kedudukan kepala pemerintah lokal yang terdapat dalam suatu negara kesatuan, dan sebagai pelaksana kebijakan pada daerah yang diperoleh dari berlakunya asas Desentralisasi dan asa Dekonsentralisasi. Dimana hubungan daerah dengan pusat sangat hierarkis karena hanya mengenal satu kedaulatan terhadap negara kesatuan. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil pasal 18A ayat 2 UUD 1945.³¹

2.2.4 Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah

Penyelenggaraan serta pelaksanaan pemerintah daerah senantiasa dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah serta kebijakan daerah lainnya. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah senantiasa berada dalam pengawasan lembaga DPRD yang telah diberi kewenangan, serta dilakukan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 217

³¹ Haposan Siallagan Dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara.....op.cit.*, hlm 215.

oleh masyarakat sebagai bentuk pengawasan secara langsung oleh publik serta pemerintah.³²

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, prinsip kewenangan Negara kesatuan tidak sama antara Pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Kewenangan hanya dimiliki oleh pemerintah pusat, sedangkan kewenangan pemerintah daerah setelah diserahkan oleh pemerintah pusat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan urusan pemerintah di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan, serta melibatkan berbagai pihak dalam suatu daerah berdasarkan aspirasi masyarakat daerah setempat.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dimana kepala daerah mempunyai tugas yakni:³³

- 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

³² Pasal 41, Pasal 32 ayat 1 dan Pasal 218 UU No 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

³³ Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- 5) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas Kepala Daerah memiliki beberapa kewenangan, namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Dimana selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenang dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Dan apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada Wakil Kepala Daerah, maka Sekretaris Daerah yang akan melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah. Maka dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud Kepala Daerah berwenang meliputi :³⁴

- 1) Mengajukan rancangan Perda;
- 2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 3) Menetapkan Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah;
- 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; dan
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Wakil Kepala Daerah dapat melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan Daerah yang diberikan oleh Kepala Daerah yang sebelumnya telah

³⁴ Pasal 65 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah, serta bertanggungjawab secara penuh kepada Kepala daerah. Dimana tugas dari pada Wakil Kepala Daerah meliputi:³⁵

- 1) Membantu kepala daerah dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah;
- 2) Membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
- 3) Membantu kepala daerah dalam memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi gubernur, sedangkan dilaksanakan oleh perangkat kabupaten atau kota, kelurahan, dan desa bagi wakil bupati atau wakil wali kota;
- 4) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
- 5) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- 6) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memiliki kewajiban meliputi :³⁶

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- 4) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;

³⁵ Pasal 66 UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

³⁶ Pasal 67 UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- 5) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- 6) Melaksanakan program strategis nasional; dan
- 7) Menjalin hubungan kerja seluruh Instansi Vertikal di Daerah semua Perangkat Daerah.

Selain dari kewajiban diatas, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mencakup laporan kerja Instansi pemerintah daerah. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah senantiasa mempunyai hak protokoler dan juga mendapatkan hak keuangan.³⁷ Bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dikenakan sanksi pemberhentian sementara tidak mendapatkan hak protokoler dan hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri atau suami.

Hak keuangan tersebut meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan dan tunjangan lainnya.³⁸ Besarnya gaji pokok Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sedangkan tunjangan jabatan dan tunjangan lainnya ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi pejabat Negara, kecuali ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain itu juga, Kepala Daerah juga wajib menyampaikan atau memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat, dan setelah itu harus memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta kepala

³⁷ Pasal 75 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Hak Protokoler adalah hak untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya, sedangkan Hak Keuangan adalah meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lainnya.

³⁸ H. A. W. Widjaya, 2011, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Cetakan 6, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 203

daerah juga harus harus menginformasikan laporan pemerintah daerah kepada masyarakat yang disampaikan secara umum melalui informasi media elektronik dan media cetak yang tersedia pada daerah yang bersangkutan dan dapat diakses oleh masyarakat pada umumnya.³⁹

2.2.5 Larangan Bagi Kepala Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 menentukan bahwa Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dilarang:⁴⁰

- 1) Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga Negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan;
- 3) Menjadi pengurus suatu perusahaan baik milik swasta maupun milik Negara/Daerah atau pengurus yayasan bidang apapun;
- 4) Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang di pimpin;
- 5) Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- 6) Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan;
- 7) Menyalahkan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;

³⁹ Rozali Abdullah. (2005).*Pelaksanaan Otontomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Lansung*, Jakara. Raja GrafindaPersada. hlm.33

⁴⁰ Pasal 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerinthan Daerah

- 8) Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 9) Melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin menteri; dan
- 10) Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

2.2.6 Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sesudah amandemen menyatakan bahwa Indonesia daerah-daerah yang terbagi atas daerah provinsi, kabupaten atau daerah kota, dan tiap-tiap daerah memiliki pemerintah daerah sendiri,⁴¹ serta diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintah daerah. Sehingga penyelenggaraan pemerintah daerah harus mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sendiri sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah, hal ini berhubungan dengan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah lebih demokratis, dalam arti sebagian besar urusan daerah telah mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri setelah pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah.

Oleh karena itu, penelaahan terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah perlu ditinjau dari dua segi. *Pertama*, dari segi kedudukan Kepala Daerah dan *Kedua*, dari segi sistem pemerintahan daerah. Dari segi kedudukan Kepala Daerah mencakup kepala wilayah administratif sebagai hasil proses dekonsentrasi dan Kepala

⁴¹ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Daerah otonom sebagai hasil dari proses desentralisasi. Kedua segi ini saling menyatu atau saling berhubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagaimana secara teoritis penelaahan pertanggungjawaban Kepala Daerah harus diletakkan dalam kerangka desentralisasi, dekonsentrasi dan pertanggungjawaban dalam perspektif sistem pemerintahan daerah. Sebagaimana dalam konteks asas demokrasi, kedudukan Kepala Daerah sebagai eksekutif utama di daerah bertanggungjawab kepada DPRD.⁴²

Secara teoretis dengan desentralisasi Kepala Daerah tidak serta merta menjadi bawahan dari pemerintahan pusat secara administratif, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon et. al. Pada dasarnya sepanjang pelaksanaan urusan pemerintahan merupakan urusan rumah tangga daerah, sehingga Kepala Daerah tidak serta merta bertanggung jawab pada kekuasaan yang lebih tinggi.⁴³ Karena berdasarkan demokrasi yang diterapkan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, dimana yang paling utama Kepala Daerah bertanggung jawab kepada rakyat di daerah yang dilengkapi dengan fungsi pengawasan DPRD.

Sebagai hierarki Vertikal pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa pertanggungjawaban secara yuridis melalui pengadilan, apabila kepala daerah tersebut diduga telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagaimana bentuk dari pertanggungjawaban tersebut berupa diberhentikan dari jabatannya sebagai Kepala Daerah, apabila telah terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sebagaimana diatur dalam

⁴² Dian Bakti Setiawan,, Op.Cit. hlm.80 dan hlm.82

⁴³ Hadjon dan Philipus M. Hadjin. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.,UGM Pres.2008., hlm.72

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pertanggungjawaban berupa pemberhentian dari jabatan sebagai kepala daerah apabila:⁴⁴

- 1) Berakhirnya masa jabatan kepala daerah tersebut dan telah dilantiknya pejabat kepala daerah yang baru;
- 2) Tidak melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan;
- 3) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah;
- 4) Dinyatakan melanggar sumpah dan/atau janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; dan
- 5) Melanggar sumpah larangan bagi kepala daerah/wakil kepala daerah.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terdahulu tentang Pemerintahan Daerah, dimana seorang kepala daerah dapat saja diberhentikan didalam masa jabatannya oleh Presiden atas usul dari DPRD dengan alasan bahwa laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut tidak diterima oleh DPRD untuk kedua kalinya.⁴⁵

Oleh karena itu legitimasi kepala daerah tersebut berasal dari rakyat didaerah yang telah memilih secara langsung kepala daerah tersebut. Jadi wajar saja apabila kepala daerah tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara politis oleh DPRD, namun pertanggungjawaban kepala daerah dapat diminta pertanggungjawaban secara hukum, apabila kepala daerah melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Dengan demikian, berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pertanggungjawaban Kepala Daerah yang lebih utama adalah bertanggung jawab

⁴⁴ Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁵ Rozali Abdullah., Op.Cit. 2005, hlm.37

terhadap daerahnya dan diletakkan dalam kerangka desentralisasi, dekonsentrasi dan pertanggungjawaban dalam perspektif sistem pemerintahan daerah, serta pertanggungjawaban Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dapat dilakukan melalui prosedur hukum dan bukan berdasarkan atas prosedur politis di hadapan sidang paripurna DPRD semata, serta pertanggungjawaban secara yuridis melalui pengadilan dengan dapat diberhentikan dari jabatannya sebagai Kepala Daerah, apabila telah terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

2.3 Tinjauan Konstitusi Indonesia

2.3.1 Pengertian konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Jadi konstitusi dapat diartikan sebagai pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁴⁶ Sedangkan istilah konstitusi dalam bahasa Belanda dikenal dengan “*gronwet*” yang artinya suatu undang-undang yang menjadi dasar (ground) dari segala bentuk hukum.⁴⁷

Di negara-negara yang menggunakan bahasa nasional yaitu bahasa Inggris konstitusi dipakai dengan istilah ‘constitution’ dalam bahasa Indonesia disebut Undang-Undang Dasar untuk menyebut konstitusi.⁴⁸ Dengan demikian dapat diartikan bahwa suatu konstitusi memuat suatu persturan pokok yang fundamental

⁴⁶ Firman Freaddy Busroh dan Fatriah Khairo, *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*, Depok, Rajawali Pers PT.RajaGrafindo Persada 2018. hlm.5

⁴⁷ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara..., op.cit.*, hlm 81

⁴⁸ Sri soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatatnegaraan Indonesia dalam kehidupan politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta 1993, hlm.29; juga periksa dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar ilmu politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm.95

terkait dengan sendi-sendi pertama dan yang utama untuk membangun dan menegakkan dasar suatu Negara.

Menurut para ahli ilmu politik istilah constitution merupakan suatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana mekanisme pemerintahan diselenggarakan dalam masyarakat. Sedangkan menurut Miriam Budiardjo Konstitusi adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu negara.

Namun demikian dalam kepustakaan Belanda menurut L.J Van Apeldoorn membedakan antara pengertian Undang-Undang Dasar (Gronwet) dengan (constitutie). Dimana menurut paham tersebut Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari suatu konstitusi, sementara konstitusi memuat peraturan tertulis dan yang tidak tertulis.⁴⁹

Dengan demikian berdasarkan pengertian dan doktrin-doktrin serta istilah-istilah diatas dapat disimpulkan bahwa konstitusi adalah merupakan aturan dasar hukum suatu negara baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis, dan jika dihubungkan dengan Undang-Undang Dasar dengan pengertian konstitusi maka artinya Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari pengertian konstitusi yang berbentuk secara tertulis, namun disamping itu konstitusi tidak hanya bersifat yuridis semata-mata tetapi bersifat dan mengandung logis dan politis.

⁴⁹ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara... OP.Cit.*, hlm 82

2.3.2 Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Secara umum konstitusi merupakan suatu hukum dasar bagi sebuah Negara yang memuat materi dan ketentuan-ketentuan pokok kenegaraan serta merangkum berbagai materi yang dibutuhkan oleh Negara yang bersangkutan.⁵⁰ Secara umum pokok dari pada konstitusi tersebut berisikan:⁵¹

- 1) Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
- 2) Penetapan susunan atau sistem ketatanegaraan suatu negara bersifat fundamental; dan
- 3) Pembagian dan pembatasan kekuasaan negara kepada para penguasa yang bersifat fundamental.

Pada masa peralihan dari Negara monarki ke negara nasional demokrasi, kedudukan konstitusi merupakan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa dan kemudian berfungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa.yang dimana sejak perjuangan dimenangkan rakyat, kedudukan dan peran konstitusi semakin menjadi senjata pamungkas rakyat untuk membangun tata kehidupan yang baru berdasarkan landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi yang melandasi negara.⁵²

Menurut Koerniatmanto Soetoprawiro, bahwa konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses kekuasaan dan senantiasa mempunyai tujuan untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik serta untuk

⁵⁰ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora,, Op.Cit.,hlm. 87

⁵¹ Ibid., 88

⁵² H.Dahlan Thaib,Jazim Hamidi, Hj.Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ed.3, Cetakan 12, Jakarta: Rajawali Pers, 2005. Hlm.17

membebasakan kekuasaan dari kontrol mutlak dan menetapkan batas-batas kekuasaan bagi para penguasa.⁵³

Dengan demikian berdasarkan uraian penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa kedudukan konstitusi dalam suatu sistem kenegaraan merupakan hukum dasar atau aturan pokok menenai penyelenggaraan Negara serta merupakan hukum tertinggi dari peraturan-peraturan lain dalam suatu negara. Dan sebagaimana pada prinsipnya tujuan atau fungsi konstitusi yaitu untuk membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang, serta menjamin hak-hak warga negara yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam suatu negara.

⁵³ Koerniatmanto Soetoprawiro, Kostitusi: pengertian dan perkembangannya, Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei 1987, hlm,31

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Indonesia, yaitu *research* yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari), dengan demikian *research* diartikan mencari kembali.⁵⁴ Oleh karena itu penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten dengan proses penelitian yang diadakan secara analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diaolah. Dengan kata lain penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya, kecuali dengan diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut yang kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁵⁵ Sehingga prosedur dalam metode penelitian dapat terarah dan sistematis serta memastikan tujuan penelitian tersebut terpenuhi.

⁵⁴ H. Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 14-15

Ruang lingkup penelitian adalah suatu batasan masalah yang diangkat dan jumlah subjek yang diteliti serta materi yang akan dibahas dan variabel-variabel yang akan dibahas, yang bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak keliru dan tidak menyimpang dan dapat terarah secara sistematis. Oleh karena itu ruang lingkup dalam penulisan skripsi ini, dengan membahas permasalahan tinjauan yuridis terhadap pemberhentian Kepala daerah menurut konstitusi Indonesia.

3.2 Jenis Penelitian

Penelitian hukum dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum yang menggunakan bahan-bahan kepustakaan sering kali hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum di konsepkan sebagai kaidah atau norma yang meruakan patokan berperilaku yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:⁵⁶

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- 2) Penelitian terhadap sistematika hukum;
- 3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- 4) Penelitian perbandingan hukum; dan
- 5) Penelitian sejarah hukum.

⁵⁶ Soerjono Seokanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Edisi 1. Cetakan 5, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001. hlm. 14

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan dan mengkaji secara yuridis normatif dengan maksud untuk memperoleh data dan informasi mengenai tinjauan yuridis terhadap pemberhentian Kepala Daerah menurut konstitusi Indonesia.

3.3 Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder berdasarkan bahan kepustakaan. Yang dimaksud dengan data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dari sumber-sumber yang sudah ada. Data sekunder mencakup:⁵⁷

1) Bahan hukum primer (primary data)

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari Norma (dasar) atau kaidah dasar, peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tinjauan yuridis terhadap pemberhentian Kepala Daerah menurut konstitusi Indonesia.

2) Bahan hukum sekunder

Sumber data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya. Data sekunder merupakan sumber-sumber pustakayang menganalisa buku-buku, undang-undang yang berkaitan dengan masalah dan bahan-bahan kepustakaan lainnya.

3) Bahan hukum tersier

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 13

Bahan hukum tertier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data untuk mendapatkan data sekunder, penulis melakukan pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*Library Research*), peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta mengutip beberapa pendapat sarjana hukum (Doktrin) kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan terkait dengan tinjauan yuridis terhadap pemberhentian Kepala Daerah menurut konstitusi Indonesia.

3.5 Metode Analisis Data

Analisis data adalah suatu proses untuk menafsirkan atau memaknai suatu data. Dimana data yang berhasil dihimpun selanjutnya akan dianalisis secara deskripsi dengan maksud untuk memperoleh gambaran tentang suatu keadaan pada waktu tertentu.⁵⁸ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan analisis data dengan menggunakan metode analisis secara kualitatif dan selanjutnya diuraikan secara deskriptif. Hal ini di maksudkan untuk menentukan isi atau makna bahan hukum serta untuk memperoleh gambaran keadaan yang sebenarnya mengenai fakta-fakta tertentu dan dapat dipahami secara jelas dan sistematis yang berkaitan dengan tinjauan yuridis terhadap pemberhentian Kepala Daerah menurut konstitusi Indonesia.

⁵⁸

<https://text-id.123dok.com/document/dzx90r8vz-teknik-pengumpulan-bahan-hukum-teknik-analisis-bahan-hukum.html> diakses pada 05 Juli 2021

