

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini ditentukan di dalam Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹

Sesuai dengan isi dan jiwa Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya di mana Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan, maka di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dikenal adanya Daerah Otonom yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, dan Wilayah Administratif yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi.²

Landasan fundamental adanya otonomi daerah menjadi dasar bahwa hak-hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) turut pula dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hanya saja konteks kerjasama DPR dengan Presiden, pada demokrasi tingkat lokal representatif masyarakat yaitu DPRD memiliki hubungan dengan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

¹ Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius. halaman 85.

² *Ibid.*, halaman 86.

Selain mengonstruksi demokrasi di atas suatu landasan yang kuat, perlu juga menjamin permanensinya. Kebijakan yang sejati bukanlah kebijakan yang menjamin jumlah demokrasi yang sebesar mungkin, tetapi kebijakan yang menjamin keberlangsungannya yang selama mungkin.³

Saat ini proses demokrasi di Indonesia telah memasuki tahap perkembangan yang sangat penting. Perkembangan itu ditandai dengan berbagai perubahan dalam sistem dan struktur kekuasaan Negara. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.⁴

Kaitan pokok antara pembaruan hukum dengan demokratisasi adalah pemahaman bahwa pembaruan hukum merupakan bagian dari proses institusionalisasi nilai-nilai dan perilaku demokratis. Dalam hal ini pembaruan hukum harus dilakukan untuk melembagakan prosedur demokratis sebagai pola pengaturan, pengambilan keputusan, dan penyelesaian konflik di tengah masyarakat.⁵

Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintah/pemerintah daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya tergantung kepada bentuk dan susunan negaranya.⁶

Mekanisme pemberhentian kepala daerah, perlu diketahui pihak-pihak yang memiliki wewenang untuk memberhentikan kepala daerah. Kewenangan terkait

³ Aristoteles. 2017. *Politik*. Yogyakarta: Narasi-Pustaka Prometheus. halaman 294.

⁴ Eka N.A.M. Sihombing. 2018. *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Malang: Inteligensia Media. halaman 14.

⁵ Zainuddin Ali. 2007. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika. halaman 76.

⁶ Solly Lubis. 2008. *Hukum Tatanegara*. Bandung: CV. Mandar Maju. Halaman 153.

pemberhentian kepala daerah secara struktural masih melibatkan pemerintah pusat, karena proses panjang pemberhentian kepala daerah itu berujung pada surat keputusan Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Kewenangan itu sebagai wujud dari demokrasi prosedural bukan demokrasi langsung.

Penelitian ini akan mengajukan salah satu kasus pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya. Peneliti akan menganalisis permohonan DPRD yang sudah dikabulkan melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014. Tindak lanjutnya, disetujui pada rapat paripurna dan bermuara pada Surat Keputusan Presiden Nomor 57/P Tahun 2014 tanggal 1 Juli 2014 tentang Pemberhentian Bupati Kabupaten Karo yaitu Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti yang diserahkan kepada Gubernur Sumatera Utara yang menjabat saat itu, yaitu Gatot Pujo Nugroho.

Alasan pemberhentian itu disebabkan karena keikutsertaan Bupati dalam yayasan, pelanggaran etika, pemungutan kepada warga tanpa persetujuan DPRD, tidak mengindahkan surat DPRD, tidak mengikuti prosedur pengangkatan, penempatan dan pemindahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Karo, tidak menghadiri rapat interpelasi dan hanya mengutus Sekretaris Daerah sebagai perwakilannya. Padahal, Pasal 72 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota (PP Tatib DPRD). Mengatur bahwa “Dalam rapat paripurna mengenai penjelasan Kepala Daerah:

- a. Kepala Daerah hadir memberikan penjelasan; dan
- b. Setiap Anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan.

Pasal 72 ayat (2) PP Tatib DPRD memuat bahwa “Dalam hal Kepala Daerah berhalangan hadir untuk memberikan penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a Kepala Daerah menugaskan pejabat terkait untuk mewakili”. Sehingga, Keputusan DPRD Kabupaten Karo yang senada dengan Putusan Mahkamah Agung tidak menghiraukan eksistensi aturan tersebut.

Pasal 78 ayat (2) UUPD memuat bahwa: Selanjutnya ditegaskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena “diberhentikan” sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c poin c karena: “dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah”.

Pertimbangan Mahkamah Agung yang senada dengan Keputusan DPRD Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 bahwa Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo telah terbukti melakukan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 29 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa “dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah”. Karena putusan itu masih menggunakan undang-undang tersebut, dan alasan ini masih senada dan sejalan dengan Pasal 78 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) yang mengatur bahwa “dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Perlu diingat bahwa frasa pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan dan bersifat kumulatif, sedangkan Mahkamah Agung hanya membuktikan pelanggaran perundang-undangannya saja tanpa mengutarakan alasan-alasan terkait pelanggaran etika yang dilakukan oleh Dr. (HC)

Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo. Meskipun putusan Mahkamah Agung tidak *ultra petita* karena berdasarkan pada permohonan DPRD, namun perlu dilihat alasan-alasan kepala daerah diberhentikan haruslah dimohonkan dan diputuskan atas dasar undang-undang. Selain itu, diputusan tersebut tidak memuat bukti aspirasi masyarakat misalnya dalam bentuk petisi yang menyatakan keberatan Bupati Karo yang menjabat saat itu untuk berhenti dari jabatannya sehingga tidak mencerminkan mekanisme yang demokratis sebagaimana yang telah dianut di Indonesia, pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi pemberhentiannya bersifat perwakilan (representatif) saja.

Faktanya, pemberhentian kepala daerah yang masih memiliki campur tangan pusat dalam hal ini bermuara pada keputusan Presiden pada hakikatnya tidak mencerminkan wujud otonomi daerah dan juga tidak senada dengan demokrasi. Politisnya proses pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya perlu diberikan suatu langkah yang solutif agar pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik. Selain itu belum adanya tolak ukur pelanggaran etika, sumpah/janji kepala daerah menjadi problematika yang krusial karena tidak adanya batasan sebagaimana pelanggaran peraturan perundang-undangan.

Ketimpangan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo alasannya tidak sesuai antara yang diatur dalam undang-undang dengan yang termuat dalam keputusan DPRD Kabupaten Karo dan sejalan dengan putusan Mahkamah Agung.

Berkaitan dengan fakta-fakta itu, Penulis tertarik untuk mengangkat dan mengkaji skripsi dengan judul, **“Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa**

Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian ini nantinya, adapun permasalahannya yaitu:

1. Apa yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya?
2. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya?
3. Bagaimana penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014?

C. Manfaat Penelitian

Berangkat dari permasalahan-permasalahan di atas penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Segi teoritis sebagai suatu bentuk penambahan literatur dibidang hukum tata negara khususnya dalam kajian terhadap eratnya nilai politis dalam pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.
2. Segi praktis sebagai suatu bentuk sumbangan pemikiran dan masukan untuk para pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) sehingga didapatkan kesatuan pandangan dalam memberikan solusi terhadap pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.

D. Tujuan Penelitian

Adapun beberapa tujuan dari penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.
2. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.
3. Guna menganalisis penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kaitan Otonomi Daerah dan Pemberhentian Kepala Daerah

Hugo Grotius menyatakan bahwa setiap orang mempunyai kecenderungan hidup bersama. Tidak hanya itu, karena memiliki rasio, manusia itu juga ingin hidup secara damai. Begitulah, Grotius menjadikan sosiabilitas manusia sebagai landasan ontologi dan fondasi segala hukum. Maka, hukum sangat dibutuhkan agar tiap orang kembali pada kodratnya sebagai ‘manusia sosial’ yang berbudi.⁷

Hukum, dengan demikian, merupakan ‘pengawal’ dalam sosiabilitas manusia untuk menjamin agar prinsip-prinsip ‘individu sosial’ yang berbudi itu tetap tegak. Prinsip-prinsip dimaksud adalah: (1) Milik orang lain harus dihormati.

(1) Kesetiaan pada janji. Kontrak harus dihormati (*pacta sunt servanda*) (3) Harus ada ganti rugi untuk tiap kerugian yang diderita (4) Harus ada hukuman untuk setiap pelanggaran.⁸

Konstitusi sebagai aturan tertinggi dalam tatanan hukum positif di Indonesia telah mengatur mengenai otonomi daerah sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 memuat bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar 14 permusyawaratan dalam system pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang

⁷ Yulianto. “Transformasi Model Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak”. Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 17 No.1 Maret 2017

⁸ Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PTRajaGrafindo Persada. halaman 92

bersifat istimewa”.

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pemaknaan arti kata demokratis dalam ketentuan tersebut dengan memilih mekanisme pemilihan secara langsung sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 24 ayat (5) menentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.⁹

Implikasi otonomi daerah, memberikan adanya hubungan antara kepala daerah dan DPRD. Selain konstitusi, peraturan organik terhadap otonomi daerah, telah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang itu, turut mengatur mengenai pemberhentian kepala daerah yang didasarkan atas penggunaan fungsi dan hak DPRD.

Otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya, di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah daerah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni *kebebasan*. Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak

⁹ *Ibid.*, halaman 92-93.

mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena disana tidak ada semangat kebebasan.¹⁰

Kesimpulan ini muncul karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan. Rienow sendiri mengatakan ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. Pertama, membangun kekuasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. Kedua, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.¹¹

Ni'matul Huda, dalam bukunya yang berjudul "*Hukum Tata Negara Indonesia*", bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:

- a. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- b. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon setiap kursi;
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.¹²

Menurut Fahmi Amrusyi, bahwa negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala

¹⁰ Putera Astomo. 2014. *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*. Yogyakarta:Thafa Media. halaman 49-50.

¹¹ *Ibid.*, halaman 51.

¹² *Ibid.*, halaman 55

sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat.

Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepala daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹³

Menurut Hans Kelsen, bahwa: “yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini”¹⁴.

Seberapa besar kewenangan otonomi daerah menuju kemandirian daerah di dalam Negara Kesatuan, sangat bergantung pada sistem dan kehendak politik pemerintah pusat untuk memberikan kemandirian pemerintah daerah. Hanya saja, betapapun kemandirian itu diberikan, tidak dapat diartikan pemerintah daerah melaksanakannya secara absolut saat melaksanakan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya sendiri. Pemerintah daerah harus tetap memerhatikan keberadaan pemerintah pusat dan kepentingan daerah lain sebagai keseluruhan dalam ikatan Negara kesatuan.¹⁵

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah: Pertama, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat,

¹³ Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Pers. halaman 183.

¹⁴ Putera Astomo, *Op. Cit.*, halaman 56.

¹⁵ *Ibid.*, halaman 58.

daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. Kedua, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. Ketiga, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.¹⁶

Konsep pemisahan kekuasaan juga dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*”. Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu: (i) legislatif sebagai pembuat undang-undang; (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).

Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa:

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”.

¹⁶ *Ibid.*, halaman 110.

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.¹⁷

Otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jensinya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak

¹⁷ imly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. halaman 298-299.

selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁸

Betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaannya harus tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi harus menjamin adanya hubungan yang serasi antara masyarakat, pemerintah daerah, dan DPRD. Kinerja penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat luas.¹⁹

Berbagai isu negatif yang berkembang dalam masyarakat tentang pelaksanaan otonomi daerah yang dikaitkan dengan pemicu terjadinya disintegrasi bangsa, sungguh memprihatinkan di tengah harapan rakyat agar memperoleh penghidupan yang lebih baik. Fenomena ini, dapat membangun “*image* negatif” dengan menggunakan berbagai cara, padahal otonomi daerah merupakan konkretisasi dari asas desentralisasi yang memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah/kota untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunannya sendiri, tetapi tetap dalam keutuhan NKRI.²⁰

Kehidupan di bidang politik, ditinjau dari perspektif pusat, dan pengaturan jabatan-jabatan politik di daerah sudah dianggap cukup longgar, tetapi pemerintah

¹⁸ Putera Astomo, *Op. Cit.*, halaman 143-144.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Marwan Mas, *Op. Cit.*, halaman 182.

daerah masih menganggap intervensi pusat terlalu jauh sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan demokrasi. Perbedaan perspektif ini semakin tajam dan mengarah pada kecenderungan daerah oleh tuntutan atau gugatan daerah, dan bila hal itu terus terjadi bukan mustahil akan menjurus kepada disintegrasi bangsa.²¹

Idealnya hubungan kemitraan yang seimbang, pemerintah daerah dan DPRD menciptakan berbagai instrumen yang dilandaskan tanggung jawab bersama baik dalam formulasi, implementasi maupun evaluasinya, sehingga terjadi penyimpangan bukanlah kepala eksekutifnya yang diturunkan dari jabatan kepala daerah, akan tetapi bersama-sama memperbaikinya melalui mekanisme yang ada.²²

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia saat ini sedang mengalami transformasi kekuasaan seperti yang telah diteliti oleh *Institute of Development Studies, University of Sussex* di Inggris. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di tanah air.²³

²¹ *Ibid.*, halaman 183.

²² Hendra Karianga. 2017. *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah Perspektif Hukum dan Politik*. Depok: Kencana. halaman 138.

²³ Eka N.A.M. Sihombing, *Op.Cit.*, halaman 14.

Ganie-Rochman mengemukakan “*good governance*” terdapat empat unsur utama yaitu, *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi. Bhatta juga menyebutkan empat unsur “*governance*”, yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).²⁴

Ide yang mendasari demokrasi adalah kemerdekaan. Kemerdekaan yang diyakini di dalam demokrasi berkelipatan dua; dalam suatu bentuk ia berarti bahwa semua orang mempunyai masa jabatan dan kehendak semua orang berlaku; dalam bentuk yang lain kemerdekaan berarti “hidup sesuka anda”. Lembaga-lembaga yang termasuk di dalam ide ini ada di dalam lingkungan eksekutif, yudikatif, dan deleberatif, pembayaran rakyat untuk pelayanan-pelayanan politis, dan keberatan demokratis terhadap setiap masa jabatan yang panjang.²⁵

Osborn dan Ted Gaebler mengingatkan bahwa dalam menghadapi abad ke-21, corak pemerintahan masa depan adalah tidak bersifat “*rowing*”, mendayung sehingga semua jenis pekerjaan yang ada di masyarakat ditangani oleh pemerintah. Pemberdayaan kelembagaan pemerintah baik pusat maupun daerah tidak lain adalah berupaya untuk membuat mekanisme kerja dan pelayanan (terutama yang langsung berhubungan dengan rakyat langsung) harus diupayakan sesederhana mungkin prosedurnya, waktu yang cepat, dan biaya yang murah, sehingga masyarakat sebagai “*target groups*” akan mendapatkan kepuasan, yang akhirnya mau melakukan apa

²⁴ Ani Sri Rahayu. 2013. *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn)*. Jakarta: Bumi Aksara. halaman 204.

²⁵ Aristoteles, *Op.Cit.*, halaman 283-284.

yang menjadi kewajiban mereka.²⁶

Kaitan otonomi daerah dan pemberhentian kepala daerah sangat erat. Korelasi otonomi daerah dan pemberhentian kepala daerah karena adanya fungsi DPRD yang memberikan DPRD hak-hak yang berimplikasi terhadap pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya. Sebab, keberhasilan suatu otonomi daerah juga tergantung pada kuatnya prinsip *check and balances* di lembaga daerah khususnya DPRD dan kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya melibatkan lembaga daerah dan lembaga negara dalam prosesnya. Proses itu dilangsungkan oleh 3 (tiga) cabang kekuasaan sekaligus yaitu eksekutif (kepala daerah), legislatif (DPRD), dan juga yudikatif (Mahkamah Agung). Meskipun kepala daerah dan DPRD tidak dapat dikatakan sebagai eksekutif dan legislatif secara murni tetapi jika ditarik dari segi ketatadaerahan yang melihat perspektif segi ketatanegaraan maka dalam proses pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya sangat kompleks dan masih belum tertata dengan baik karena tidak senada dengankonsep otonomi daerah sebab masih melibatkan lembaga negara seperti Mahkamah Agung dan Presiden.

B. Pengaturan mengenai Pemberhentian Kepala Daerah

Jean Bodin mengutarakan bahwa hukum (*ius*) adalah baik dan adil tanpa perintah. Sedangkan perundang-undangan (*leges*) dihasilkan dari penerapan kedaulatan orang yang memerintah. Implisit ia membedakan hukum sebagai perundang-undangan, dengan hukum yang bersumber dari moral dan keadilan.

²⁶ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit.*, halaman 209.

Dalam teorinya tentang *legis actio* (realisasi hukum), menurut Bodin realisasi hukum bisa terjadi di dalam maupun di luar pengadilan.²⁷

Law as a tool of social engineering dapat pula diartikan sebagai sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Salah satu masalah yang dihadapi dalam bidang ini adalah apabila terjadi apa yang dinamakan oleh *Gunnar Myrdal* sebagai *soft development* yaitu dimana hukum-hukum tertentu yang dibentuk dan diterapkan ternyata tidak efektif.²⁸

Pemberhentian kepala daerah melalui 2 (dua) prosedur realisasi hukum sekaligus yaitu di dalam dan di luar pengadilan. Fungsi dan hak DPRD sebagai wujud realisasi hukum di luar pengadilan, kewenangan DPRD memiliki implikasi terhadap pemberhentian kepala daerah untuk menegakkan nilai moral dan keadilan untuk kepentingan masyarakat Indonesia umumnya dan untuk masyarakat di daerah khususnya. Setelah itu, ada mekanisme melalui pengadilan yaitu di Mahkamah Agung, DPRD mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung atas dugaan pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah.

Kekuasaan negara dibataskan sedemikian rupa hingga bukan saja segala kekuasaan dari penguasa berdasarkan undang-undang, tetapi juga bahwa kekuasaan dari alat-alat pemerintah ini bersumber pada dan berakar dalam hukum.²⁹

Pijakan hukum fundamental selain mengenai otonomi daerah yang terkait

²⁷ Bernard L. Tanya, *Op. Cit.*, halaman 60-61.

²⁸ Soerjono Soekanto. 2009. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. halaman 135

²⁹ Sudargo Gautama. 1983. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Jakarta: Alumni Bandung. halaman 19

dengan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya diatur dalam beberapa aturan dalam hukum positif di Indonesia. Pertama, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota.

C. Fungsi dan Hak terkait Pemberhentian Kepala Daerah

Thomas Hobbes melihat hukum sebagai kebutuhan dasar bagi keamanan individu. Di tengah orang-orang liar yang suka saling memangsa, hukum merupakan alat yang penting bagi terciptanya masyarakat yang aman dan damai. Jika tidak ada hukum, maka demi mengejar kepentingan diri, mereka akan terlibat dalam *war of all against all* (perang semua melawan semua). Tanpa hukum yang ditegakkan oleh penguasa yang kuat, maka individu-individu akan saling membinasakan (*homo homini lupus*). Maka hukum merupakan pilihan sadar manusia untuk mengamankan hidup masing-masing terhadap serangan orang lain. Agar efektif, maka hukum butuh penegak yang kuat, yaitu penguasa yang punya kekuasaan besar.³⁰

Dewan Perwakilan Rakyat memperlihatkan adanya dasar demokrasi di mana rakyatlah pada prinsipnya akan menentukan apa yang harus dilaksanakan, suara mana disalurkan melalui utusan-utusan yang mereka dudukkan di forum perwakilan

³⁰ Bernard L. Tanya., dkk. *Op. Cit.*, halaman 61-62.

itu (demos+crastein=rakyat+memerintah).³¹

Tudingan, demonstrasi, dan unjuk rasa, bukan hanya dihadapkan kepada pihak eksekutif, tetapi juga kepada DPRD. Bahkan dapat dikatakan, bahwa DPRD itu turut memikul tanggungjawab moral politik atas berhasil tidaknya jalannya pemerintahan di Daerah. Itu sebabnya maka sering timbul semacam kontradiksi dan kontroversi bahwa di satu sisi DPRD sering menggugat eksekutif, mengapa pelayanannya kurang memihak kepada kepentingan kesejahteraan rakyat.³²

Politik adalah permainan kekuasaan. Dalam masyarakat yang tidak berhukum (hukum rimba), melarat dan berbudaya rendah pun, politik tetap ada. Di dalamnya terdapat segala cara untuk meningkatkan kekuasaan individu atau kelompok. Hukum adalah pelembagaan aturan. Ketika masyarakat menyadari bahwa kekuasaan setiap individu perlu dikontrol oleh hukum maka hak dan kewajiban tidak ditentukan oleh yang berkuasa, melainkan oleh yang diakui bersama sebagai suatu kebenaran.³³

Perimbangan kekuasaan lebih banyak mengarah pada terjadinya “*check and balance*” di antara pemegang kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Perimbangan kekuasaan juga penting adalah perimbangan kekuasaan antara Pemerintah (daerah) sebagai lembaga eksekutif, dan Dewan Perwakilan Rakyat (daerah), sehingga akan terjadi “*check and balance*”.³⁴

Sudut pandang legitimasi, seorang yang memiliki kewenangan mungkin dapat

³¹ Solly Lubis, *Op. Cit.*, halaman 62-63.

³² *Ibid.*, halaman 103.

³³ Zainuddin, *Op. Cit.*, halaman 71.

³⁴ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit.*, halaman 209-210.

menyerahkan sebagian kewenangan itu kepada orang yang lain, kalau ia mengikuti acara yang telah disetujui. Bila dilihat dari aspek tingkah laku manusia, pelimpahan wewenang yang mencakup komunikasi antara seorang pemimpin dengan orang lain berdasarkan keputusannya, bahwa orang lain itu akan bertanggungjawab untuk mencapai suatu bagian dari tujuan yang luas untuk menjadi tanggungjawab dari pemimpin itu.³⁵

Pelimpahan wewenang meliputi suatu pengakuan oleh seorang pemimpin, bahwa kepemimpinannya tidak dapat berlaku sebagai suatu hubungan jika ia tidak menentukan tujuannya yang luas dalam bentuk tujuan-tujuan yang lebih sempit dan terperinci serta menunjukkan beberapa orang pemimpin yang akan bertugas untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih kecil ini.³⁶

Umumnya semua badan perwakilan rakyat (Parlemen, DPR, DPRD) mempunyai dua pokok fungsi utama yaitu:

- a. Fungsi legislatif (perundang-undangan, maksudnya: pembuatan peraturan) dan;
- b. Fungsi kontrol (yakni pengawasan terhadap kinerja eksekutif).³⁷

Fungsi pengawasan DPR maupun DPRD melahirkan adanya hak-hak yang dapat dipergunakan dalam menjalankan roda pemerintahan. Sebab, fungsi dan hak yang berjalan seimbang (*balance*) akan menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Menurut teori yang secara umum dijumpai mengenai ketatanegaraan, yang termasuk fungsi, tugas dan kewenangan di bidang legislatif itu ialah:

³⁵ Zainuddin, *Op. Cit.*, halaman 32.

³⁶ Solly Lubis. *Op. Cit.*, halaman 32-33.

³⁷ *Ibid.* halaman 101.

- a. Hak inisiatif (prakarsa)
- b. Hak amandemen (usul perubahan peraturan)
- c. Hak budget (anggaran).³⁸

Sedangkan yang termasuk dalam fungsi, tugas dan kewenangan kontrol ialah:

- a. Hak petisi (hak perorangan anggota untuk mengajukan pertanyaan kepada pihak eksekutif)
- b. Hak interpelasi (hak untuk pertanggungjawaban pihak eksekutif) dan
- c. Hak enquette (angket, hak menyebar pertanyaan angket kepada publik) untuk mengetahui pendapat mereka mengenai sesuatu kebijakan dan tindakan eksekutif.³⁹

Adapun “Pemerintahan”, itu bermakna mekanisme pelaksanaan kekuasaan yang terselenggara atas kerjasama semua lembaga dan aparat kekuasaan dalam negara itu (*machinery of state*), di mana pihak perwakilan rakyat pun turut termasuk di dalamnya (DPR, DPD dan DPRD). Atas dasar pengertian yang demikian, maka DPRD sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemerintahan di Daerah, turut bertanggung jawab secara politis atas penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya.⁴⁰

Ada kesengajaan oleh pembuat undang-undang ketika melakukan perubahan UU Nomor 22 Tahun 1999, kesengajaan tersebut merupakan suatu bentuk ketakutan pemerintah agar DPRD tidak lagi memiliki wewenang untuk melakukan fungsi pengawasan. Hal tersebut berpengaruh secara langsung terhadap akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah, lebih khusus jika dikaitkan dengan pengelolaan anggaran.⁴¹

³⁸ Solly Lubis, *Op.Cit.*, halaman 102.

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 103.

⁴¹ Hendra Karianga. *Op. Cit.*, halaman 214.

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan, parlemen diberi beberapa hal antara lain:

- a. Hak bertanya
- b. Hak interpelasi
- c. Hak angket
- d. Hak mengajukan memorandum
- e. Hak inisiatif
- f. Hak amandemen
- g. Hak suepoena
- h. Hak resolusi
- i. Hak impeachment
- j. Hak mosi.⁴²

Konsep *impeachment* lahir di Mesir Kuno dengan istilah *iesangelia*, kemudian pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian pejabat negara karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu penghianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).⁴³

Penggunaan pranata *impeachment* dalam sistem hukum yang sering digunakan terutama menurut hukum tata negara lebih diproyeksikan pada ketentuan pelanggaran hukum yang tidak hanya disebabkan karena faktor politik. Meskipun dalam praktik pelaksanaannya *impeachment* itu ditujukan bukan hanya kepada kekuasaan Presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan melainkan setiap jenjang jabatan yang ada pada struktur pemerintahan negara baik negara yang

⁴² Efriza. 2014. *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press. halaman 91.

⁴³ Abdul Aziz Hakim. 2018. *Impeachment Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. halaman 53.

berbentuk sistem *presidensiil* maupun *parlementer*.⁴⁴

Pemberhentian terhadap kepala negara atau kepala pemerintahan biasa disebut dengan istilah *impeachment*. Menurut Jimmly Asshiddiqie, *Impeachment* berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to impeach*”. Dalam kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum *to impeach* artinya memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam hubungannya dengan kedudukan kepala negara atau kepala pemerintahan, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatan.⁴⁵

Eksistensi hak itu muncul karena adanya fungsi dari parlemen. Namun, istilah hak *impeachment* DPRD maupun DPR untuk memberhentikan kepala daerah maupun kepala negara merupakan istilah yang sangat prominen di tengah-tengah masyarakat. Namun, perlu diingat bahwa istilah itu tidak tepat digunakan untuk melengserkan atau memberhentikan pejabat yang masih menjabat. Menurut hemat penulis, *impeachment* (pendakwaan) masih pada tahap adanya dugaan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan ataupun pelanggaran sumpah/janji dan paling jauh hanya sebatas pada tahap mendakwakan atau menuntut saja dan belum sampai tahap pemberhentian.

Sekaitan dengan itu, pemberhentian kepala daerah atas dasar prinsip *check and balances* antara DPRD kepala daerah sehingga secara fundamental legal di implementasikan untuk pemerintahan daerah yang berkemajuan dan menjadi

⁴⁴ *Ibid.*, halaman 55.

⁴⁵ *Ibid.*

kewenangannya atas fungsi dan hak DPRD untuk memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya dengan alasan yang diatur dalam undang-undang. Fungsi yang memiliki korelasi terkait pemberhentian kepala daerah yaitu fungsi pengawasan, untuk hak DPRD yang berkonjungsi dengan pemberhentian kepala daerah yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Undang-undang juga mengatur hak-hak DPRD yang muncul karena adanya fungsi pengawasan DPRD. Hak DPRD Provinsi Pasal 106 ayat (1) UUPD: DPRD provinsi mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.

(2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan. (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Pasal 159 ayat (1) UUPD “DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. (2) Hak interpelasi sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket”.

Jika dilihat berdasarkan fungsinya, maka lembaga daerah yang mempunyai kedudukan paling tinggi adalah Gubernur, Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena kewenangannya diatur dalam undang-undang dasar. Pada lapis kedua adalah lembaga daerah yang dibentuk dan dibubarkan dengan atau berdasarkan undang-undang. Sedangkan pada level ketiga, ada pula lembaga-lembaga daerah yang dibentuk dengan atau berdasarkan peraturan pusat di bawah undang-undang. Sementara itu, pada lapisan keempat, ada juga lembaga-lembaga daerah yang murni diatur dan dibentuk sendiri oleh pemerintah daerah.⁴⁶

⁴⁶ Eka NAM Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: RuasMedia. halaman 118

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagai lembaga daerah tidak diatur secara rinci dalam undang-undang dasar. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 154 ayat (1) angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat bahwa “mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian. Pasal 154 ayat (1) angka 8 “meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.⁴⁷

Selain DPRD, Mahkamah Agung dan Presiden atas perintah undang-undang memiliki andil dalam pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya, sehingga ada pula hal-hal yang mendasari Presiden dan Mahkamah Agung yang sejauh ini dapat memiliki wewenang dalam prosedural pemberhentian kepala daerah.⁴⁸

Presiden memiliki kewenangan yang bersifat administratif. Kewenangan yang bersifat administratif adalah kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan seseorang dalam suatu jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.⁴⁹ Sedangkan, Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya.⁵⁰

Fungsi dan hak terkait pemberhentian kepala daerah melalui lembaga daerah

⁴⁷ *Ibid.*, halaman 123.

⁴⁸ *Ibid.*, halaman 74.

⁴⁹ *Ibid.*, halaman 33.

⁵⁰ *Ibid.*, halaman 73

dan lembaga negara. Lembaga daerah dalam hal ini DPRD yang memiliki fungsi pengawasan melahirkan adanya hak-hak yang dapat dipergunakan untuk mengontrol jalannya pemerintahan daerah. Adapun hak-hak dalam pengawasan itu yaitu petisi, interpelasi dan angket yang sebagaimana di dalam undang-undang merupakan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain fungsi dan hak DPRD, Mahkamah Agung dan Presiden juga memiliki fungsi dan hak dalam proses pemberhentian kepala daerah. Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD atas dugaan pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah. Dan Presiden, memiliki kewenangan bersifat administratif untuk memberhentikan kepala daerah setelah melalui mekanisme panjang dalam pemberhentiannya. Menurut undang-undang, Presiden memberhentikan gubernur/wakil gubernur, dan Menteri Dalam Negeri memberhentikan bupati/walikota.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Definisi Operasional

1. Pemberhentian yaitu proses, cara, perbuatan memberhentikan.⁵¹ Pemberhentian yang dimaksud ialah pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.
2. Kepala daerah merupakan pimpinan wilayah, kepala wilayah yang disebut Gubernur untuk Provinsi dan Ibu Kota Negara (Daerah Tingkat I), dan Bupati untuk Kabupaten dan Wali Kota Madya untuk Kota Madya (Daerah Tingkat II).⁵² Pasal 59 ayat (1) UUPD: Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala Daerah. Pasal 59 ayat (2) UUPD: Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota.
3. Masa jabatan ialah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 60 UUPD). Masa jabatan yang dimaksud yaitu masa jabatan kepala daerah, dalam masa jabatannya kepala daerah juga dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir.

B. Keaslian Penelitian

Mengkaji pemberhentian kepala daerah bukanlah hal baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang pemberhentian kepala daerah sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada MediaGroup. halaman 47.

⁵² Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima. halaman 20.

lingkungan Universitas HKBP Nommensen Medan dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)**.

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Tesis Imam Ropii, NPM. 090214832, Mahasiswa Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Tahun 2004 yang berjudul “Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”. Tesis ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan UUPD yang lama.
2. Skripsi Desya Caronina Cibro, NPM. 110906082, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Tahun 2015 yang berjudul “Pemberhentian Kepala Daerah (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Karo, Kena Ukur Karo Jambi Surbakti Masa Jabatan 2010-2015). Skripsi ini merupakan penelitian empiris yang fokus membahas pemberhentian Bupati Karo yang diberhentikan yaitu Dr (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti dan tidak terkait terhadap lembaga-lembaga yang secara konstitusi dan degradasinya berwenang untuk memproses dan/atau memberhentikan kepala daerah.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif yaitu menemukan kebenaran koherensi untuk meneliti adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau

larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.⁵³

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam menyelesaikan skripsi ini adalah dengan deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.⁵⁴

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum pada skripsi ini yaitu:

Data sekunder yang mencakup abstrak, indeks, bibliografi, penerbitan pemerintah, dan bahan acuan lainnya.⁵⁵ Adapun bahan hukum yang digunakan ialah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.⁵⁶ Bahan hukum primer yang digunakan yaitu Pertama, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketiga, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota. Keempat, Putusan Mahkamah Agung Nomor:

⁵³ Soerjono Soekanto. 2013. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PTRajaGrafindo Persada. halaman 29.

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, halaman 181.

⁵⁵ Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. halaman 52.

⁵⁶ Ida Hanifah, dkk, *Op. Cit.*, halaman 21.

01/P/KHS/2014.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.⁵⁷
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus hukum atau kamus ensiklopedia atau kamus bahasa Indonesia untuk menjelaskan maksud atau pengertian istilah-istilah yang sulit diartikan.⁵⁸

D. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam skripsi ini adalah melalui studi dokumen dengan penelusuran kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif.⁵⁹

Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan (baik di dalam maupun luar kampus Universitas HKBP Nommensen Medan) guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
- b. *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.⁶⁰

E. Analisis Data

⁵⁷ Suratman, H. Philips Dillah. 2015. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung:Alfabeta. halaman 122

⁵⁸ Ida Hanifah, dkk, *Op. Cit.*, halaman 21.

⁵⁹ *Ibid.*, halaman 145

⁶⁰ Bernard L. Tanya., dkk. 2013. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing. halaman 63.

Pengolahan data yang didapatkan dari studi dokumen dan penelusuran kepustakaan (*library research*), maka hasil penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Terhadap data dengan analisis kualitatif ini digunakan apabila data yang terkumpul tidak berupa angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran, data tersebut sukar diukur dengan angka, hubungan antar variabel tidak jelas, sampel lebih bersifat probabilitas, pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan, penggunaan-penggunaan teori kurang diperlukan.⁶¹

⁶¹ *Ibid.*