

**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DALAM  
MASA JABATANNYA**  
(Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)

**SKRIPSI**  
Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum

Oleh:

**CYNTHIA HADITA**  
NPM. 1506200510



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**MEDAN**  
**2019**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

Nama : Cynthia Hadita  
NPM : 1506200510  
PRODI/ BAGIAN : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya  
(Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor:  
01/P/KHS/2014).  
PENDAFTARAN : Tanggal 06 Maret 2019

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui

DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING

Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.  
NIP: 19600303198601 2 001

Eka N.A.M Sihombing, S.H.M.Hum  
NIP/NIDN/NIDK: 0003036001

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website: <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail: [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA 1**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidang yang diselenggarakan pada hari Jum'at tanggal 2019, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : Cynthia Hadita  
**NPM** : 1506200510  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara  
**JUDUL SKRIPSI** : Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014).

Dinyatakan : ( A ) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa  
: ( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/ Ujian Ulang  
: ( ) Tidak Lulus

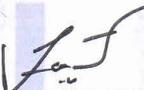
Setelah lulus dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

**PANITIA UJIAN**

Ketua

Sekretaris

  
**Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H**  
NIP: 19600303198601 2 001

  
**FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN:0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. Zainuddin, SH., MH
2. M. Syukran Yamin Lubis, SH, CN, M.Kn
3. Eka.N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum

1. 

2. 

3. 



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA** : Cynthia Hadita  
**NPM** : 1506200510  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara  
**JUDUL SKRIPSI** : Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya (Analisis  
Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014).

Disetujui Untuk Disampaikan kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 08 Maret 2019

**DOSEN PEMBIMBING**

Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum  
NIP/NIDN/NIDK: 9901011288

**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Cynthia Hadita  
NPM : 1506200510  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya  
(Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014).

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 16 Januari 2019  
Saya yang menyatakan,



Cynthia Hadita  
NPM. 1506200510

## ABSTRAK

# PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DALAM MASA JABATANNYA (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)

Cynthia Hadita

Pemberhentian kepala daerah dapat terjadi 2 (dua) oportunitas. Pertama, ‘objektif’ dalam menyelidiki pelanggaran sumpah/janji jabatan yang dilakukan kepala daerah. Atau kedua, ‘subjektif’ dalam menggunakan kewenangannya yaitu mencari celah untuk memberhentikan kepala daerah atas landasan sentimentil. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji tentang pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya dan mengkaji lembaga-lembaga yang berwenang melaksanakan mekanisme pemberhentian kepala daerah dan juga permasalahan dalam pemberhentian kepala daerah termasuk mengkaji Putusan terkait proses pemberhentian kepala daerah.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif yang diambil dari data kewahyuan dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian: Pertama, alasan pemberhentian kepala daerah diatur dalam Pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD), alasan pemberhentian itu belum ada batasan dan tolok ukur. Kedua, ada beberapa masalah yang muncul dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah yaitu kepala daerah dipilih secara langsung namun pemberhentiannya secara tidak langsung (perwakilan) melalui DPRD sehingga tidak sejalan dengan demokrasi, kemudian otonomi daerah tidak dilaksanakan dengan leluasa sebab masih ada peran pemerintah pusat dan juga belum adanya lembaga yudikatif di daerah yang khusus untuk pemberhentian kepala daerah. Ketiga, penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014 terdapat beberapa kejanggalan bahwa sebenarnya boleh mengutus perwakilan pada rapat DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) PP TATIB DPRD. Kemudian, komparatif undang-undang, berubahnya frasa dalam Pasal 29 ayat (2) huruf d UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Pasal 78 ayat (2) huruf c UUPD karena tidak lagi mengatur mengenai pelanggaran sumpah/janji yang dilakukan oleh kepala daerah dengan wakil kepala daerah. Bahwa UUPD 32/2004 belum mengatur secara tegas apabila kepala daerah tergabung dalam yayasan, sedangkan UUPD Terbaru hanya memberi sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan. Dan juga putusan yang hanya menyatakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan saja dan tidak ada alasan mengenai pelanggaran etika serta keterangan saksi Eka Jaya Sitepu dan saksi Raja Edward Sebayang tidak dipertimbangkan.

**Kata kunci: Alasan; Mekanisme; Pemberhentian.**

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu disusun skripsi yang berjudul **Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014)**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani., M. AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Eka N.A.M Sihombing, S.H., M.Hum selaku Pembimbing, dan Bapak Zainuddin, S.H., M.H selaku Pembimbing, yang dengan

penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada ayahanda dan ibunda: (Aiptu A. Hadi dan Masyitah, S.Sos), yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, serta memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini. Terimakasih juga kepada abang kandung dan kakak ipar (Prabowo Hadi Kusumo dan Eka Rhati Hamidah) atas dukungan dan semangatnya. Demikian juga penghargaan dan terima kasih kepada Budi Bahreisy, S.H., M.H, yang selalu mendampingi, memberikan semangat dan motivasi untuk menyelesaikan skripsi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama kepada Rizki Rahayu Fitri, Irmayanti Siregar, Tengku Suhaimi Hakim, Surya Ananda, Guruh Lazuardi Rambe, Sahabat Typo (Annisa Sintia, Nurul Aulia, Rizka Yuliani, Atika Husna, Cici Purnama Sari, Muhammad Arief, Muhammad Iqbal, Muhammad Mar'i Rangkuti, Nugraha Dian Maysandi) sebagai tempat curahan hati selama ini, terimakasih kepada sahabat-sahabatku atas semua kebaikannya semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Illahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Medan, 05 Januari 2019

**Hormat Saya**

**Penulis,**

**Cynthia Hadita**

**NPM. 1506200510**

## **DAFTAR ISI**

Pendaftaran Ujian.....	i
Berita Acara Ujian.....	ii
Persetujuan Pembimbing.....	iii
Pernyataan Keaslian.....	iv
Abstrak.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
1. Rumusan Masalah.....	6
2. Faedah Penelitian.....	7
<b>B. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>7</b>
<b>C. Definisi Operasional.....</b>	<b>8</b>
<b>D. Keaslian Penelitian.....</b>	<b>9</b>
<b>E. Metode Penelitian.....</b>	<b>10</b>
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	10
2. Sifat Penelitian.....	10
3. Sumber Data.....	11
4. Alat Pengumpul Data.....	12
5. Analisis Data.....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>14</b>

A. Kaitan Otonomi Daerah dan Pemberhentian Kepala Daerah .....	14
B. Pengaturan mengenai Pemberhentian Kepala Daerah .....	24
C. Fungsi dan Hak terkait Pemberhentian Kepala Daerah .....	25
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>36</b>
A. Alasan Pemberhentian Kepala Daerah .....	36
B. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dalam Masa Jabatannya .....	53
C. Penerapan Pemberhentian Kepala Daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014 .....	74
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>100</b>
A. Kesimpulan.....	100
B. Saran.....	102
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	



# **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”.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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

---

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

<sup>2</sup> *Ibid.*, halaman 86.

DPRD memiliki hubungan dengan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintah/pemerintah

---

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.

daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya tergantung kepada bentuk dan susunan negaranya.<sup>6</sup>

Mekanisme pemberhentian kepala daerah, perlu diketahui pihak-pihak yang memiliki wewenang untuk memberhentikan kepala daerah. Kewenangan terkait 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 kepada warga tanpa persetujuan DPRD, tidak mengidahkan 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

---

<sup>6</sup> Solly Lubis. 2008. *Hukum Tatanegara*. Bandung: CV. Mandar Maju. halaman 153.

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 tolok 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)**.

## **1. Rumusan Masalah**

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

- a. Apa yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya?
- b. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya?
- c. Bagaimana penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014?

## **2. Faedah Penelitian**

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

- a. 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.
- b. 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.

## **B. 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.

## **C. Definisi Operasional**

1. Pemberhentian yaitu proses, cara, perbuatan memberhentikan.<sup>7</sup> 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).<sup>8</sup> 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.

#### **D. Keaslian Penelitian**

---

<sup>7</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, "KBBI Online", *kbbi.kemdikbud.go.id*, diakses 25 April 2018, Pukul 01.52 WIB.

<sup>8</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Op.Cit.*, halaman 88.

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 lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara 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, adadua 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.

## **E. 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.<sup>9</sup>

### **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.<sup>10</sup>

### **3. Sumber Data**

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. halaman 47.

<sup>10</sup> Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima. halaman 20.

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

- a. Data kewahyuan, ialah data yang bersumber dari hukum Islam; yaitu Al-Qur'an dan Hadist dalam rangka menanamkan dan mengamalkan nilai-nilai ajaran Al-Islam dan Kemuhammadiyah untuk mengkaji dan menganalisa dan menjawab permasalahan yang akan diteliti. Adapun ayat Al-Qur'an yang digunakan yaitu Surah An- Nisa: 59, Surah Al-Hujurat: 9, Hadist Riwayat Bukhari dan Muslim tentang pertanggungjawaban seorang pemimpin.
- b. Data sekunder yang mencakup abstrak, indeks, bibliografi, penerbitan pemerintah, dan bahan acuan lainnya.<sup>11</sup> Adapun bahan hukum yang digunakan ialah sebagai berikut:
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.<sup>12</sup> 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

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto. 2013. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. halaman 29.

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, halaman 181.

Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota. Keempat, Putusan Mahkamah Agung Nomor: 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.<sup>13</sup>
- 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.<sup>14</sup>

#### 4. 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press. halaman 52.

<sup>14</sup> Ida Hanifah, dkk, *Op. Cit.*, halaman 21.

<sup>15</sup> Suratman, H. Philips Dillah. 2015. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta. halaman 122.

(baik di dalam maupun luar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) 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.<sup>16</sup>

## 5. Analisis Data

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.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ida Hanifah, dkk, *Op. Cit.*, halaman 21.

<sup>17</sup> *Ibid.*, halaman 145.

## 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.<sup>18</sup>

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. (2) 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.<sup>19</sup>

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

---

<sup>18</sup> Bernard L. Tanya., dkk. 2013. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing. halaman 63.

<sup>19</sup> *Ibid.*

permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang 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.<sup>20</sup>

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

---

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

tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena di sana tidak ada semangat kebebasan.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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

---

21 Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. halaman 92.

22 *Ibid.*, halaman 92-93.

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

segala 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.<sup>24</sup>

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”<sup>25</sup>.

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.<sup>26</sup>

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah: Pertama, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan

---

24 *Ibid.*, halaman 51.

25 *Ibid.*, halaman 55.

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

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.<sup>27</sup>

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*).<sup>28</sup>

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 bestuurrechtelijke rechtsverkeer”.*

---

<sup>27</sup> Putera Astomo, *Op. Cit.*, halaman 56.

<sup>28</sup> *Ibid.*, halaman 58.

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, halaman 110.

<sup>30</sup> Jimly 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.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

Pelbagai 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 kehidupan yang lebih baik. Fenomena ini, dapat membangun “*image* negatif” dengan menggunakan pelbagai cara, padahal otonomi 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.<sup>33</sup>

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

---

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

32 *Ibid.*

33 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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, halaman 183.

<sup>35</sup> Hendra Karianga. 2017. *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah Perspektif Hukum dan Politik*. Depok: Kencana. halaman 138.

<sup>36</sup> 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 (*transparancy*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

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 yang menjadi kewajiban mereka.<sup>39</sup>

---

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

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

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

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 dengan konsep 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. Dalam teorinya tentang *legis actio* (realisasi hukum), menurut Bodin realisasi hukum bisa terjadi di dalam maupun di luar pengadilan.<sup>40</sup>

*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 di 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.<sup>41</sup>

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

---

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

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

kekuasaan dari alat-alat pemerintah ini bersumber pada dan berakar dalam hukum.<sup>42</sup>

Pijakan hukum fundamental selain mengenai otonomi daerah yang terkait 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* (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.

---

<sup>42</sup> Sudargo Gautama. 1983. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Jakarta: Alumni Bandung. halaman 19.

Agar efektif, maka hukum butuh penegak yang kuat, yaitu penguasa yang punya kekuasaan besar.<sup>43</sup>

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 itu (demos+cratein=rakyat+memerintah).<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

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.<sup>46</sup>

Perimbangan kekuasaan lebih banyak mengarah pada terjadinya “*check and balance*” di antara pemegang kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan

---

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

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

45 *Ibid.*, halaman 103.

46 Zainuddin, *Op. Cit.*, halaman 71.

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*”.<sup>47</sup>

Sudut pandang legitimasi, seorang yang memiliki kewenangan mungkin dapat 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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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).<sup>50</sup>

---

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

48 Zainuddin, *Op. Cit.*, halaman 32.

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

50 *Ibid.* halaman 101.

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:

- a. hak inisiatif (prakarsa)
- b. hak amandemen (usul perubahan peraturan)
- c. hak budget (anggaran).<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup>

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

---

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

52 *Ibid.*

di Daerah, turut bertanggung jawab secara politis atas penyelenggaraan pemerintahan di Daerahnya.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup>

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

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, halaman 103.

<sup>54</sup> Hendra Karianga. *Op. Cit.*, halaman 214.

<sup>55</sup> Efriza. 2014. *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press. halaman 91.

terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya, dan perbuatan tercela (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*).<sup>56</sup>

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 berbentuk sistem *presidensiil* maupun *parlementer*.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

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

---

<sup>56</sup> Abdul Aziz Hakim. 2018. *Impeachment Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. halaman 53.

<sup>57</sup> *Ibid.*, halaman 55.

<sup>58</sup> *Ibid.*

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 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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup>

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.

---

<sup>59</sup> Eka NAM Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media. halaman 118.

<sup>60</sup> *Ibid.*, halaman 123.

Ketentuan Pasal 24A berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Agung, menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Agung mempunyai tiga kategori kewenangan, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi; (ii) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan (iii) wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan Mahkamah Agung diberikan secara terbuka, sehingga masih dapat bertambah asal ditentukan oleh pembentuk undang-undang dengan menentukannya dalam undang-undang.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup> Sedangkan, Mahkamah Agung adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dalam pelaksanaan tugasnya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya.<sup>63</sup>

Fungsi dan hak terkait pemberhentian kepala daerah melalui lembaga daerah 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

---

61 *Ibid.*, halaman 74.

62 *Ibid.*, halaman 33.

63 *Ibid.*, halaman 73.

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

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### D. Alasan Pemberhentian Kepala Daerah

Di samping lembaga-lembaga tinggi negara dan lembaga-lembaga negara lainnya di tingkat pusat, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas. Lembaga-lembaga seperti gubernur dan DPRD bukanlah lembaga masyarakat, tetapi merupakan lembaga negara. Bahkan, keberadaannya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945. Oleh karena itu, tidak dapat tidak, gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu termasuk dalam pengertian lembaga negara dalam arti luas. Namun, karena tempat kedudukannya di daerah, dan merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah, maka lembaga-lembaga negara seperti gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu lebih tepat disebut sebagai lembaga daerah.<sup>64</sup>

Perwakilan rakyat menurut Jimly Asshiddiqie dibagi dalam 2 (dua) prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*). Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan parlemen.<sup>65</sup>

Menurut Carl J. Friedrich, Fungsi parlemen adalah sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*. Jadi, parlemen pada negara-negara

---

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika. halaman 236.

<sup>65</sup> Efriza. *Op. Cit.*, halaman 27.

modern tidak hanya mewakili keinginan (*will*) dari rakyat, tetapi juga parlemen merupakan tempat membahas (*deliberate*).<sup>66</sup> Sebenarnya fungsi pokok dari lembaga perwakilan, pertama-tama ialah pengawasan terhadap eksekutif, baru itu fungsi legislatif (fungsi pembuatan UU).<sup>67</sup>

DPRD adalah lembaga legislatif daerah dan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Ada hal yang sangat menggelitik dari pengertian tersebut, karena jika DPRD disejajarkan dengan pemerintah daerah dan menjadi bagian dari unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sudah dapat dipastikan DPRD tidak memiliki pemerintahan daerah, sudah dapat dipastikan DPRD tidak memiliki *power* untuk mengontrol semua kebijakan pemerintahan daerah. Fungsi DPRD berubah menjadi tukang stempel.<sup>68</sup>

Tidak dapat disangkal lagi, bahwa citra lembaga DPRD dalam masyarakat agak minus dan skeptis. Cerita tentang DPRD yang belum lama dilantik tapi telah memperdebatkan dengan pemerintah daerah mengenai penyediaan fasilitas dan pembelian mobil, berikutan kasak-kusuk beberapa anggota DPRD yang mencari fasilitas bagi dirinya sendiri atau jadi pemborong terselubung di daerahnya menambah ketidakpercayaan masyarakat terhadap DPRD.<sup>69</sup>

DPRD sebagai representatif rakyat di daerah sebagai penentu terjaminnya aspirasi masyarakat di daerah. Alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya juga tidak terlepas dari peran DPRD yang menerapkan fungsi-fungsi dan hak-haknya yang dimilikinya.

---

66 *Ibid.*, halaman 69.

67 Abdul Aziz Hakim. *Op. Cit.*, halaman 131.

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

69 *Ibid.*, halaman 134.

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia terdapat fungsi eksekutif dan legislatif. Hal ini tentunya sangat berkaitan erat dengan jabatan kepala daerah yang kinerjanya diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahkan DPRD diberikan kewenangan untuk mengusulkan proses pemberhentian kepala daerah kepada Mahkamah Agung. Sebab, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu :

1. Membentuk Peraturan Daerah (PERDA), yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujui rancangan PERDA tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA dan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota.
5. Memilih wakil kepala daerah apabila hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
8. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
9. Melakukan pengawasan dan meminta laporan kepada KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.<sup>70</sup>

Pemberhentian terhadap kepala negara atau pemerintahan juga memiliki kaitan dengan demokrasi khususnya bagi masyarakat lokal sebagai suatu sistem yang dianut dan perlu diwujudkan dalam menjalankan kewenangan-kewenangan

---

70 Sadmi Al Qayum. "Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Garut pada Tahun 2013)". *www.media.neliti.com*. diakses pada tanggal 17 Desember 2018.

lembaga yang berhak menurut hukum positif yang berlaku. Suara rakyat yang terwakilkan melalui representasinya dalam proses pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya sebagai suatu tolok ukur terjamin atau tidak terjaminnya demokrasi tingkat lokal.

Demokrasi juga ditandai oleh sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan, lebih mengutamakan diskusi dibandingkan paksaan dalam penyelesaian perselisihan, sikap menerima legitimasi sistem pemerintahan yang berlaku, dan penggunaan metode eksperimen. *Dahrendorf* mencatat bahwa demokrasi atau pluralisme pada masyarakat bebas didasarkan atas pengakuan dan penerimaan terhadap pertentangan sosial sebagai suatu kenyataan. Di dalamnya ada kebebasan masyarakat yang terutama sekali berarti ada pengakuan pada keadilan dan kreativitas dari kebhinekaan dan pertentangan. Oleh sebab itu pluralisme (demokrasi) dari institusi pola-pola pertentangan, pengelompokan dan kepentingan-kepentingan menyebabkan adegan pertentangan politik menjadi semangat, semarak, kreatif, dan menyediakan kesempatan untuk merebut sukses bagi setiap kepentingan yang disuarakan.<sup>71</sup>

Memasuki era reformasi yang sarat dengan perkembangan demokrasi, maka akhirnya atas desakan yang kuat dari seluruh komponen masyarakat yang sudah merasa gerah dengan timpangnya hubungan antara pusat dan daerah terutama mengenai pembagian kekuasaan yang selama orde lama dan orde baru.<sup>72</sup>

---

71 Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. halaman 24.

72 Abdul Aziz Hakim. *Op. Cit.*, halaman 5.

Konsepsi demokrasi pasca amandemen dalam perspektif Undang-Undang Dasar 1945 tentunya menggunakan sistem pemilihan secara langsung (*direct democracy*), pada pemilihan kepala daerah, dan hal ini berbeda dengan sistem pemilihan sebelum diamandemen, yakni dengan menggunakan sistem pemilihan secara tidak langsung (*indirect democracy*).<sup>73</sup> Kekuasaan penyelenggara pemerintahan daerah yang diharapkan demokratis itu perlu dilihat pula dari perspektif teori kekuasaan, terutama yang berkenaan dengan kewenangan yang dapat digunakan guna menjawab berbagai kepentingan masyarakat.

Teori kekuasaan, *Laski* berpendapat yang bersamaan dengan Marx, yakni bahwa setiap pergaulan hidup memerlukan organisasi pemaksa (*coercive instrument*), demikian untuk menjamin kelanjutan hubungan produksi yang tetap, sebab kalau tidak demikian maka pergaulan hidup itu takkan dapat menjamin nafkahnya. Oleh *Plato* dalam bukunya “*Politeia*” dikemukakan pernyataan *Thrasymachos*, bahwa keadilan itu adalah kepentingan si kuat yang menuntut penataan kepada kekuasaan yang ada, berarti bahwa hukum dan kepentingan yang berkuasa adalah satu.<sup>74</sup>

Dengan demikian, dari setiap pemegang kekuasaan negara, harus dimintakan pertanggungjawaban atas pemanfaatan wewenang yang dimandatkan, yang diperintahkan. Manakala pemegang kekuasaan dalam negara tidak mempertanggungjawabkan, maka akan dilakukan penagihan pertanggungjawaban atas hal tersebut. Seorang pembuat sistem yang hendak memasang tubuh

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, halaman 7.

<sup>74</sup> M. Solly Lubis. 2014. *Ilmu Negara Edisi Revisi*. Bandung: CV. Mandar Maju. halaman 42.

hukum yang hidup pada skemanya yang logis analitis harus bekerja menurut suatu mekanisme atau cara tertentu. Satu himpunan ilmu hukum adalah sifat, sistem, dan dasar filsafat dari situasi, yang di dalamnya seseorang menagih orang lain supaya ia memberikan atau melakukan sesuatu untuk melakukan sesuatu.<sup>75</sup>

Dikaitkan dengan tanggung jawab moral dalam jabatan, *Roscoe Pound* mengemukakan bahwa dalam suatu masyarakat yang beradab orang akan beranggapan bahwa orang-orang yang berada di sekelilingnya adalah orang yang beradab, sehingga dalam hal terjadinya suatu perbuatan yang menyimpang akan meminta pertanggungjawaban kepada pihak yang melakukan perbuatan tersebut, sehingga dalam pandangan *Roscoe Pound* ada empat hal yang menjadi dasar untuk menerapkan pertanggungjawaban secara moral, yaitu:

1. Bahwa orang lain akan mempunyai pengharapan baik dan sewajarnya yang diciptakan oleh janji atau kelakuan seorang pejabat;
2. Bahwa pejabat akan menepati janjinya menurut pengharapan yang dilekatkan padanya oleh rasa kesusilaan di dalam masyarakat;
3. Bahwa mereka akan berbuat rajin dan dapat dipercaya dalam hubungan jabatan dan pekerjaan; dan
4. Bahwa mereka akan mengganti apa yang sudah diterimanya secara keliru atau oleh keadaan yang tidak disangka-sangka sudah diterimanya secara keliru atau oleh keadaan yang tidak disangka-sangka, sehingga mereka menerima apa yang seharusnya tidak patut dan tidak akan diterimanya dalam keadaan biasa.<sup>76</sup>

*Kranenburg* menyatakan sebab memang ada hubungan yang nyata antara jumlah orang yang memegang pimpinan itu dengan cara kerjanya organisasi negara itu. Terang sekali, bahwa kelancaran kerjanya akan kurang kalau demikian banyaknya orang yang mengaturnya.<sup>77</sup>

---

75 Hendra Karianga. *Op. Cit.*, halaman 155.

76 *Ibid.*, halaman 163.

77 M. Solly Lubis. *Op. Cit.*, halaman 64.

Dalam banyak fakta pemimpin (para kepala daerah) yang dipilih langsung oleh rakyat setelah terpilih walaupun terlibat kasus pidana, untuk memberhentikannya tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Karena dengan kekuasaan, keuangan, dan kewenangan yang dimilikinya, para kepala daerah dapat berkelit dengan banyak cara dan alasan mengelabui aparat penegak hukum untuk terbebas dari tuduhan tindak pidana.<sup>78</sup>

Untuk meminimalisasi tindakan brutal pemimpin yang dipilih rakyat, peranan DPRD sangat penting sebagai wakil rakyat, bertindak atas nama rakyat. Dalam banyak kasus DPRD juga kemudian bungkam pura-pura tidak tahu, kadang juga tidak punya nyali, kadang juga bego. Kebungkaman DPRD sebagai legislatif yang memiliki hak berpendapat berpotensi merusak makna pemerintahan demokrasi, di mana hilangnya hak-hak rakyat dalam suatu mekanisme pemerintahan demokrasi.<sup>79</sup>

Dalam suatu negara hukum, peran lembaga negara dalam mewujudkan supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia sangat dibutuhkan. Oleh karena itu dalam konstitusi salah satu materi penting dan selalu ada adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara.<sup>80</sup>

---

78 Hendra Karianga, *Op. Cit.*, halaman 132.

79 *Ibid.*, halaman 133.

80 *Ibid.*, halaman 154.

Taliziduhu Ndraha, yang selanjutnya mengemukakan tentang materi yang harus dipertanggungjawabkan, yakni berbagai produk kebijakan legislatif dan eksekutif juga ternyata merugikan rakyat banyak, demikian pun melalui sikap dan perilaku, tutur kata, ucapan, pidato, janji, sumpah jabatan, dan komitmen diri aparat legislatif dan eksekutif dalam melaksanakan tugasnya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Bernard Rosen secara tegas menyatakan, “*By making laws that establish what administrative agencies are expected to do and appropriating money to do it, legislative bodies have the ultimate power to hold the administrators accountable.*” Jadi, yang bertanggungjawab itu bukan hanya badan eksekutif dan birokrasinya, melainkan juga badan legislatif, badan yudikatif, partai politik dan juga seluruh masyarakat dengan menegaskan bahwa artinya legislatif juga mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk membuat suatu pemerintahan bertanggungjawab. Dengan demikian, semua lembaga pemegang kekuasaan negara dan masyarakatnya harus bertanggungjawab baik kepada diri sendiri, pemberi mandat, maupun alam lingkungan sekitar.<sup>81</sup>

Di tingkat pusat atau nasional, di berbagai negara di dunia dewasa ini tumbuh cukup banyak variasi bentuk organ atau kelembagaan negara atau pemerintahan yang *deconcentrated* dan *decentralized*. R. Rhodes, dalam bukunya, menyebut hal ini sebagai *intermediate institutions*.<sup>82</sup>

Salah satu aspek penting dari fungsi DPRD menurut UU pemerintahan daerah dan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah fungsi pengawasan DPRD (*legislative control*). Dari berbagai referensi dan teori yang melahirkan

---

81 *Ibid.*, halaman 155.

82 Jimly Asshiddiqie. *Pengantar... Op. Cit.*, halaman 338.

negara dan pemerintahan, seperti doktrin Trias Politica yang membagi kekuasaan menjadi tiga bagian sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pemerintah di berbagai negara. Doktrin Trias Politica dipahami sebagai suatu prinsip normatif yang menyatakan bahwa kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian, diharapkan hak pelaksanaan demokrasi dan hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>83</sup>

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenang berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum atau warga masyarakat, wajib memenuhi permintaan DPR.<sup>84</sup> Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>85</sup>

Hubungan di antara eksekutif dengan lembaga perwakilan terjadi dalam 3 (tiga) kategori yaitu, suatu imbalan yang memadai (seimbang) dan dapat pula terjadi dalam ketimpangan atau dalam dominasi salah satu pihak (dominasi eksekutif atau dominasi parlemen). Kerjasama yang berimbang lebih dimungkinkan dalam sistem pemerintahan dengan model pemisahan kekuasaan

---

83 Hendra Karianga. *Op. Cit.*, halaman 207.

84 Efriza. *Op. Cit.*, halaman 103.

85 Putera Astomo. 2014. *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media. halaman 111.

karena kedua lembaga itu membatasi diri dalam bidang fungsi masing-masing secara ketat.<sup>86</sup>

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dengan prinsip *check and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini, kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-sebaiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga Negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, setelah perubahan UUD 1945, posisi kedaulatan rakyat dikembalikan kepada rakyat sepenuhnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>87</sup>

Sebelum mengulas alasan-alasan pemberhentian kepala daerah, maka perlu dibahas mengenai tugas, wewenang hingga larangan bagi kepala daerah. Terkait hal itu, memiliki korelasi dan implikasi terhadap alasan memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya.

Pasal 65 ayat (1) UUPD kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

---

<sup>86</sup> Efriza. *Op. Cit.*, halaman 250-251.

<sup>87</sup> Putera Astomo, *Op. Cit.*, halaman 139.

- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 65 ayat (2) UUPD: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 65 ayat (3) UUPD “Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)”. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah”.

Tugas-tugas kepala daerah itu harus dijalankan secara akuntabel, sehingga agar tidak sewenang-wenang maka harus ada pihak yang lain yang mengawasi.

Dalam hal ini DPRD berhak melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala daerah.

Secara teoritis fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat dirinci sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budgeting implementation*);
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.<sup>88</sup>

Sangat disayangkan roh pengawasan yang dimiliki oleh DPRD dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 telah dianulir dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam LPJ, DPRD bisa menolak pertanggungjawaban kepala daerah; dalam LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban), DPRD tidak memiliki kewenangan menolak akan tetapi hanya memberikan catatan yang bersifat korektif atas penyelenggaraan pemerintahan oleh kepala daerah.<sup>89</sup>

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 sebelum diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 akuntabilitas pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran disampaikan ke DPRD dalam bentuk LPJ (Laporan Pertanggungjawaban) dan DPRD diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melakukan penilaian. Penolakan

---

88 Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.*, halaman 302.

89 Hendra Karianga. *Op. Cit.*, halaman 215.

atas LPJ bisa mengakibatkan kepala daerah dapat diberhentikan, karena tidak dapat mengurus/menyelenggarakan pemerintahan dengan baik.<sup>90</sup>

Dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan inilah yang harusnya diutamakan. Apalagi, pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata *le parole* yang berarti *to speak* yang berarti “berbicara”. Artinya, wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tak ubahnya merupakan wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.<sup>91</sup>

Dengan demikian, fungsi kontrol inilah yang sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran (*budgeting*) yang di Indonesia biasanya disebut sebagai fungsi tersendiri. Sesungguhnya, fungsi anggaran itu sendiri merupakan salah satu manifestasi fungsi pengawasan, yaitu pengawasan fiskal. Dengan demikian, yang penting

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, halaman 214.

<sup>91</sup> Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.*, halaman 304.

disebut tersendiri sebagai fungsi parlemen itu sebenarnya adalah fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*control*), dan fungsi representasi (*representation*).<sup>92</sup>

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama. Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Department of the Environment Offices* melaksanakan program *Housing Investment* dan mengkoordinasikan berbagai usaha *real-state* di wilayahnya. Kedua, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.<sup>93</sup>

Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah, dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dinyatakan bahwa DPRD tidak dapat memberhentikan Kepala Daerah, berbeda dengan sistem yang dianut oleh Undang-Undang No. 7 Tahun 1947 yang memberikan wewenang kepada DPRD, di samping minta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah juga dapat menjatuhkannya.<sup>94</sup>

Rasa ketidakpuasan yang timbul dalam bentuk pemberontakan yang ekstrim, sering kali terjadi sehingga membahayakan kestabilan Nasional. Hal demikian tentu saja tidak dapat dibiarkan berlarut-larut. Pengaturan suatu

---

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*, halaman 338.

94 Abdurrahman. 1987. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press. halaman 41.

Pemerintahan Daerah yang sesuai harus diatur dengan suatu produk yang lebih tinggi kedudukannya daripada sekedar dengan undang-undang.<sup>95</sup>

Peranan kepala daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka seorang sarjana menyatakan, berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan. Berhasil tidak seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan Kepala Daerah; berhasil tidaknya ia menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.<sup>96</sup>

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan.<sup>97</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain.

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, halaman 42.

<sup>96</sup> Josef Riwo Kaho. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. halaman 64.

<sup>97</sup> C.S.T Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta. halaman 134.

- b. turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
- c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan meneirma uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.<sup>98</sup>

Tidak terlaksananya wewenang kepala daerah, kewajiban, tugas hingga melakukan larangan yang diatur dalam undang-undang maka DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dengan pertimbangan daerah kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- f. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- g. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, halaman 134-135.

<sup>99</sup> *Ibid.*, halaman 136.

Sebagaimana dalam poin d, DPRD dalam memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya dilaksanakan karena beberapa alasan yang turut pula diatur dalam undang-undang. Adapun alasan-alasan tersebut ialah sebagai berikut:

Pasal 78 ayat (1) UUPD menentukan bahwa kepala daerah berhenti karena tiga alasan, yaitu :

- a. meninggal dunia;
- b. permintaan sendiri; atau
- c. diberhentikan.

Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah pada masing-masing negara berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran alasan pemberhentian kepala daerah juga mewarnai proses pemberhentian kepala daerah atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori dari sisi akademis. Menurut Jimly Assiddiqie, mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah di negara-negara yang mengadopsi ketentuan ini juga berbeda-beda. Namun secara umum, mekanisme pemberhentian kepala daerah pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*supreme court*) atau Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*).<sup>100</sup>

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 karena:

- a. berakhir masa jabatannya;

---

100 Abdul Aziz Hakim. *Op.Cit.*, halaman 56.

- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah;
- d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
- e. melanggar larangan bagi kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
- f. melakukan perbuatan tercela;
- g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.

Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya bermula dari adanya pelanggaran terhadap tugas, wewenang, kewajiban, melakukan perbuatan yang dilarang maupun pelanggaran lainnya yang diatur dalam undang-undang yang secara umum terkait dengan pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah maka DPRD dapat memberdayakan fungsi pengawasan (*controlling*) dengan menjalankan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapatnya terhadap kepala daerah hingga berlanjut pada mekanisme-mekanisme berikutnya (melalui lembaga yang berwenang) dan berimplikasi terhadap pemberhentian kepala daerah.

#### **E. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dalam Masa Jabatannya**

Kekuasaan politik memiliki karakteristik tidak ingin dibatasi. Sebaliknya, hukum memiliki karakteristik untuk membatasi segala sesuatu melalui aturan-aturannya. Dalam hubungan antara hukum dan kekuasaan politik, seyogianya

hukum membatasi kekuasaan politik, agar tidak timbul penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.<sup>101</sup>

Sebaliknya, kekuasaan politik menunjang terwujudnya fungsi hukum, dengan “menyuntikkan” kekuasaan pada hukum, yaitu dalam wujud sanksi hukum. Dalam hal ini, tentu saja sanksi hukum tadi dapat pula mengganjar aparat kekuasaan politik yang melanggar hukum. Harus diingat bahwa setelah hukum memperoleh kekuasaan dari kekuasaan politik tadi, hukum juga menyalurkan kekuasaan itu pada masyarakatnya.<sup>102</sup>

Melalui UUPD beberapa terobosan baru dimunculkan. Pertama, tidak lagi menyebut DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah, tetapi menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi DPRD diberi kewenangan untuk memilih kepala daerah yang sesuai aspirasi masyarakat di daerah pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. Ketiga, DPRD berwenang untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Keempat, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada Presiden apabila terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. Kelima, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing

---

101 Achmad Ali. 2015. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group. halaman 84.

102 *Ibid.*, halaman 85.

daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.<sup>103</sup>

Seorang kepala daerah hanya bisa diberhentikan, apabila dinyatakan bersalah oleh keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, atau dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Agung (MA). Agung menjelaskan, dengan adanya kesepakatan tersebut, tidak berarti setiap Bupati, Walikota, atau Gubernur tidak perlu menyampaikan LPJ tahunan kepada DPRD. Laporan tersebut tetap disampaikan kepada DPRD sebagai bahan untuk melakukan pengawasan. Nama LPJ pun diubah menjadi keterangan pertanggungjawaban. Apabila DPRD menemukan pelanggaran pidana seperti korupsi, DPRD dapat menggunakan hak-haknya seperti hak angket maupun hak interpelasi. DPRD juga dapat membentuk pansus. Seandainya ditemukan indikasi pelanggaran pidana, dewan menyerahkan kasus ini pada institusi hukum. Sedangkan apabila menemukan pelanggaran lain, seperti pelanggaran sumpah, dewan melimpahkan kasus kepada Mahkamah Agung. Proses pengusulan pemberhentian kepala daerah kepada MA, seperti halnya pemberhentian presiden, apabila diputuskan dalam rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  jumlah anggota DPRD. Sedangkan persetujuannya sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPRD yang hadir.<sup>104</sup>

Dominasi kekuasaan presiden dalam proses pemberhentian tersebut, mengingatkan kembali bahwa desain sistem pemberhentian yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut masih mempunyai karakteristik *executive heavy*. Meminjam pendapat Mahfud MD, persoalan ini menjadi salah

---

103 Putera Astomo. *Op. Cit.*, halaman 142-143.

104 Abdul Aziz Hakim. *Op. Cit.*, halaman 301.

satu kelemahan dari banyaknya kelemahan-kelemahan rumusan UUD 1945, Menurutnya bahwa:

“Secara substansi UUD 1945 banyak mengandung kelemahan, hal ini dapat diketahui antara lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *check and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy* dan itu menguntungkan bagi siapa saja, menduduki presiden”.<sup>105</sup>

Pengaturan sistem pemberhentian kepala daerah akhirnya masih terpusat pada presiden melalui menteri, padahal idealnya jika mengacu pada sistem demokrasi langsung harus dikembalikan lagi ke DPRD baik di tingkat Kabupaten maupun Provinsi sebagai lembaga yang merepresentasi kedaulatan rakyat di tingkat lokal (*local democracy*). Sistem inilah dalam pandangan peneliti sangat “mendistorsi” hak-hak konstitusional masyarakat di tingkat lokal, dikarenakan penentuan seorang menjadi kepala daerah, bukanlah berada di tangan presiden, tetapi berada di tangan masyarakat lokal (*local democracy*) dengan instrumen melalui pemilihan kepala daerah langsung.<sup>106</sup>

Dominannya kewenangan presiden dalam sistem pemberhentian dari beberapa Pasal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, sesungguhnya juga mendistorsi sistem penguatan otonomi daerah sebagai agenda pokok reformasi pasca runtuhnya sistem orde baru. Sebab sistem tersebut tidak memberikan ruang kepada DPRD yang mempunyai *legal power* sebagai lembaga parlemen lokal yang diberikan fungsi pengawasan terhadap perilaku kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota), justru tidak diberikan ruang secara konstitusional untuk berperan aktif dalam

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, halaman 9.

<sup>106</sup> *Ibid.*, halaman 8.

pemberhentian kepala daerah khususnya Gubernur dan Wakil Gubernur sangat tersentralisasi, karena kewenangannya hanya pada Presiden dan tidak diberikan kepala parlemen lokal, yang memberikan mandat dalam pemilihan kepala daerah (pilkada langsung).<sup>107</sup>

Setidaknya ada 3 hal yang menarik dalam melakukan pengkajian mengenai pemberhentian kepala daerah. Pertama adalah mengenai objek pemberhentian kepala daerah, kedua mengenai alasan-alasan pemberhentian kepala daerah serta terakhir mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah. Masing-masing negara mengadopsi ketentuan mengenai pemberhentian kepala daerah mengatur secara berbeda-beda mengenai hal-hal tersebut, sesuai dengan pengaturannya dalam konstitusi.<sup>108</sup>

Selanjutnya terkait dengan proses dan mekanisme pemberhentian, diatur dalam Pasal 80 UUPD dengan ketentuan yakni pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Menteri, karena untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan Putusan Mahkamah Agung atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun pendapat DPRD tersebut diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus

---

107 *Ibid.*, halaman 9.

108 *Ibid.*, halaman 56.

pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.<sup>109</sup>

Proses pemberhentian kepala daerah merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dan apabila semasa jabatannya pejabat publik tersebut melakukan pelanggaran baik yang telah diatur oleh konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses pemberhentian kepala daerah yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.<sup>110</sup>

Menurut penulis ada sesuatu yang aneh dalam penerapan sistem demokrasi secara langsung kita, yaitu prosesi “pemberhentian”. Proses pemberhentian ini tidak memakai sistem demokrasi langsung tapi memakai sistem demokrasi tak langsung atau sistem demokrasi perwakilan. Secara konstitusional praktik dari sistem ini sah-sah saja, sebab hal ini diatur dalam konstitusi atau aturan perundang-undangan lainnya. Tapi merupakan hal yang tidak ideal juga jika implementasi dari sistem demokrasi langsung tidak juga diterapkan pada proses pemberhentian juga. Hal ini disamping tidak konsisten dengan teori yang sudah ditetapkan dalam konstitusi kita sebagai bagian dari penataan sistem ketatanegaraan kita, juga sangat menyalahi prinsip-prinsip teoritik demokrasi secara langsung, khususnya adanya diskriminasi kembali terhadap nilai-nilai keikutsertaan rakyat

---

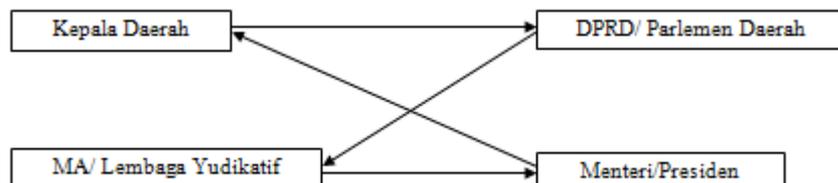
109 Achmadudin Rajab. “Bagaimanakah Tindakan Kepala Daerah Yang Melakukan Perselingkuhan Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?”. *Jurnal Rechtsvinding*. Januari 2017.

110 Abdul Aziz Hakim. *Op. Cit.*, halaman 57.

dalam proses pemilihan secara langsung tersebut. Inilah merupakan kedangkalan teoritik konstitusional dalam penerapan sistem demokratik kita di Indonesia.<sup>111</sup>

Dan salah satu agenda yang harus digaris bawahi, dalam penataan sistem otonomi daerah, yang merupakan bagian dari penataan kembali sistem ketatanegaraan nasional di era reformasi pasca rezim sebelumnya, yaitu dengan mengimplementasikan secara konsisten dan konsekuen, terhadap sistem otonomi daerah yang dimana rezim orde lama dan orde baru, eksistensi dan roh dari sistem tersebut, masih didominasi oleh mekanisme bercorak formalis-sentralistik. Salah satu contohnya adalah sistem pengangkatan dan “*Pemberhentian Kepala Daerah*”.<sup>112</sup>

Dari fenomena ini, penulis mencontohkan sistem dalam dua tata aturan tersebut, yang jika diuraikan skema di bawah ini:



Pengertian skema:

- a. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah** Diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung, atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.

<sup>111</sup> *Ibid.*, halaman 202-203.

<sup>112</sup> *Ibid.*, halaman 203.

- b. **Pendapat DPRD** Sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
- c. **Mahkamah Agung** wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.
- d. **Apabila Mahkamah Agung** memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden.
- e. **Presiden** wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.<sup>113</sup>

Dilihat dari prosedur dan mekanisme pemberhentian kepala daerah, seperti sudah dijelaskan dalam skema tersebut di atas, terlihat bahwa sistem tersebut tidak memasukkan nilai-nilai demokrasi secara langsung. Akan tetapi tata urutan yang

---

113 *Ibid.*, halaman 299-300.

dipakai dalam proses pemberhentian tersebut, masih menganut sistem demokrasi prosedural. Jika dinilai dari pendekatan sistem demokrasi langsung, maka sistem pemberhentian tersebut di atas:

1. Tidak menjadi suatu kesatuan yang utuh dengan nilai-nilai demokrasi langsung;
2. Eksistensi kesatuan (totalitas) dari sistem tersebut, tidak mengandung komponen-komponen ideal dalam sistem demokrasi langsung, sebaliknya eksistensi masing-masing komponen tersebut masih kuat didominasi dan dipengaruhi oleh kesatuan sistem demokrasi prosedural atau demokrasi secara tak langsung;
3. Secara jelas bahwa nilai-nilai yang dikandung dalam sistem pemberhentian kepala daerah tersebut, menyalahi nilai-nilai dan mekanisme demokrasi secara langsung. Sebab dalam sistem pemberhentian tersebut tidak memasukkan unsur-unsur demokrasi langsung. Padahal asas dari UU No. 32 Tahun 2004, bukan lagi menggunakan asas demokrasi tak langsung (*indirect democracy*), tapi sudah menggunakan demokrasi langsung (*direct democracy*). Jadi kesatuan komponen dalam sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan secara langsung tersebut dikatakan tidak utuh secara integral.<sup>114</sup>

Menurut Agan persoalan yang masih menjadi perdebatan di tingkat Tim Perumus pada saat itu adalah, soal siapa yang memiliki kewenangan presiden dalam memberhentikan kepala daerah. Menurut Agun, berkembang dua

---

114 *Ibid.*, halaman 300-301.

pemikiran. Alternatif pertama, keputusan MA bersifat mengikat. Artinya apabila MA telah menyatakan seorang kepala daerah, Presiden pun harus memberhentikan. Alternatif lain, presiden memiliki kewenangan untuk membuat keputusan lain.<sup>115</sup>

Dengan demikian, apabila MA menyatakan bersalah dan kesalahan tersebut dianggap tidak terlampau berat, maka seorang Presiden bisa memaafkan. “Untuk Bupati dan Walikota, dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri. Pemberhentian sementara dalam Tim Perumus berkembang juga, pemikiran bahwa seorang kepala daerah atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan sementara oleh Presiden, tanpa melalui usulan DPRD, apabila didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman sekurang-kurangnya lima tahun penjara, berdasarkan putusan pengadilan yang belum berkekuatan hukum tetap. Hal serupa juga berlaku bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Apabila kepala daerah tersebut diberhentikan sementara, maka tugas dan kewajiban kepala daerah dijalankan oleh wakil kepala daerah. Akan tetapi, jika keduanya terlibat, Presiden menetapkan pejabat gubernur, dan bupati/walikota atas usul gubernur sampai ada putusan tetap.”<sup>116</sup>

Menurut Bagir Manan bahwa proses pemberhentian kepala daerah yang dikenakan kepada kepala daerah tak akan jauh berbeda dengan Presiden. Selanjutnya menurut Bagir Manan, bahwa pemberhentian kepala negara atau

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, halaman 301-302.

<sup>116</sup> *Ibid.*, halaman 302.

kepala daerah memunculkan keganjilan dalam sistem hukum di Indonesia. Sebab Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung terpaksa harus tunduk pada putusan MPR atau DPRD yang akan memakai atau tidak memakai rekomendasi dari MK atau MA. Institusi politik, baik MPR maupun DPRD, bisa mengesampingkan putusan pengadilan. Padahal, MK atau MA mendapat tugas memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR atau DPRD yang menyatakan kepala negara atau kepala daerah bersalah atau tidak.<sup>117</sup>

Bagir Manan mengatakan bahwa menyerahkan kewenangan menjatuhkan kepala daerah ke MA merupakan kerancuan dalam sistem hukum. Sebab, MA tidak bisa menyatakan seorang bersalah atau tidak tanpa melalui proses pemeriksaan di pengadilan. Bagir tetap mempertanyakan keganjilan sistematika tersebut. “Prosedurnya mirip, jadi DPRD mengajukan ke MA untuk menjawab terbukti bersalah ataukah tidak kepala daerah itu”. Tetapi Bagir Manan mempersoalkan segi sistematika hukum. Kalau MA menyatakan seorang kepala daerah bersalah, lalu DPRD mengesampingkan itu bagaimana? Sistematika apa yang membenarkan satu lembaga politik mengesampingkan putusan hakim. *Itu ganjil betul*. Namun, karena aturan tersebut telah disahkan, MA akan membuat peraturan MA yang mengatur secara detail soal pengajuan perkara pemberhentian kepala daerah ke MA.<sup>118</sup>

Landasan yuridis tentang sistem “pemberhentian kepala daerah di era pemilihan langsung, ini ditetapkan dalam UU No. 23 Tahun 2014”. Dalam sistem

---

117 *Ibid.*, halaman 302-303.

118 *Ibid.*, halaman 303.

aturan peratundang-undangan tersebut, mekanisme pemberhentian berpusat pada beberapa, lembaga negara formal kenegaraan antara lain adalah:

1. Lembaga Eksekutif Pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri);
2. Lembaga Yudikatif (Mahkamah Agung);
3. Lembaga Perwakilan Daerah (DPRD);
4. Lembaga Eksekutif Daerah (Gubernur untuk Bupati/Walikota);
5. Lembaga Yudikatif Daerah (Pengadilan Negeri); dan
6. Polisi Daerah/Polda (aparatus penidik);<sup>119</sup>

Jadi dalam sistem pemberhentian “Kepala Daerah” di era pemilihan langsung, sesungguhnya masih terpusat pada beberapa lembaga yang disebutkan di atas. Hal ini secara jelas terlihat bahwa alat-alat atau lembaga-lembaga yang berhak dalam proses pemberhentian kepala daerah, khususnya dalam sistem pemilihan di era pemilihan langsung versi UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005, sedikitpun tidak ada pelibatan, lembaga non formal dalam proses pemberhentian (seharusnya ada mekanisme referendum atau pembentukan Komisi Penyelidik Independen atau lembaga ekstra formal negara yang bisa merubah *image* demokrasi perwakilan), dan yang terpenting adalah lembaga yang bisa dijadikan simbol demokrasi substantif (*direct democracy*) atau yang paling ideal adalah keikutsertaan rakyat langsung dalam proses pemberhentian (*mekanisme referendum*).<sup>120</sup>

Persoalan paling krusial dan fundamental, kekuasaan pusat baik dalam sistem pengangkatan (Pilkada), maupun pemberhentian kepala daerah, sangat didominasi oleh kekuasaan pusat. Proses pemberhentian yang dilakukan pada aturan-aturan sebelumnya (sebelum lahir UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6

---

119 *Ibid.*, halaman 304.

120 *Ibid.*, halaman 304-305.

Tahun 2005), yaitu melalui lembaga prosedural dalam hal ini (Presiden, DPRD, MA, Menteri Dalam Negeri, Gubernur atau Badan Peradilan) sesungguhnya sah-sah saja, karena sistem demokrasi atau teori kedaulatan yang diterapkan dalam sistem “*konstitusional-ketatanegaraan*” atau UUD 1945 menganut sistem pemilihan demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), dan bukan menggunakan sistem teoritik versi pemilihan secara langsung atau demokrasi langsung (*direct democracy*).<sup>121</sup>

Maka menjadi persoalan kemudian adalah, ketika teori tentang sistem pemberhentian ini diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang masih menggunakan sistem prosedural (paradigma parlementer), padahal sistem pemilihan yang dianut dalam konstitusi/ UUD 1945 hasil amandemen, maupun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah berubah secara fundamental, bahkan mungkin secara *revolutioner*. Hal ini terlihat juga bahwa, kesungguhan dalam merubah sistem demokrasi secara langsung di era reformasi, masih samar-samar (seolah-olah reformasi), karena secara normatif maupun secara empirik nilai-nilai demokrasi dalam “pemilu” di istilah Affan Gaffar praktik demokrasi di Indonesia adalah “demokrasi yang tidak wajar” (*uncommon democracy*), khususnya jika dikorelasikan dengan sistem pemberhentian secara langsung di era demokrasi langsung.<sup>122</sup>

Maka hal krusial dalam sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan secara langsung, adalah karena sistem ini masih menganut asas pemilihan secara tidak langsung, seperti yang digunakan dalam UU pemerintahan

---

121 *Ibid.*, halaman 312.

122 *Ibid.*, halaman 313.

sebelumnya. Yaitu bahwa ketentuan pemberhentian (keputusan akhir) adalah berada di tangan pusat. Padahal sistem nilai dalam pemilihan yang diterapkan dalam sistem pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah nilai-nilai pemilihan yang berbasiskan pada landasan nilai-nilai teoritik demokrasi langsung (*direct democracy*), bukan pada teori demokrasi secara tidak langsung (*indirect democracy*), seperti UU pemerintahan daerah pada masa-masa sebelumnya.<sup>123</sup>

Dalam sistem pemberhentian kepala daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, jika di pelajari secara dalam, maka sistem tersebut bertentangan dengan asas pembuatan peraturan perundang-undangan, seperti di amanatkan dalam aturan tersebut. Alasannya karena dalam sistem tersebut tidak menganut asas-asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, sebab ia masih didominasi oleh kepentingan lembaga prosedural atau lembaga perwakilan, tanpa sedikitpun memuat tentang unsur-unsur dari masyarakat sebagai konsekuensi sistem, yang diterapkan di era pemilihan langsung sekarang ini. Misalnya adanya peran komisi independen atau hak inisiatif rakyat (referendum), sehingga bisa ditemukan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, materi dari sistem yang diatur dalam proses pemberhentian tersebut.<sup>124</sup>

Dominannya kewenangan Presiden dalam sistem pemberhentian kepala daerah kepala daerah dalam Pasal 30 dan 31 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tersebut, sesungguhnya juga mendistorsi sistem otonomi daerah. Sebab sistem tersebut

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, halaman 314.

<sup>124</sup> *Ibid.*, halaman 326.

tidak memberikan ruang kepada DPRD sebagai lembaga parlemen lokal yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap kepala daerah, malah tidak diberikan ruang untuk masuk dalam sistem tersebut. Dalam konteks ini, maka sistem pengaturan pemberhentian kepala daerah (Gubernur) masih sangat tersentralisasi, karena kewenangannya hanya pada presiden dan tidak diberikan kepada institusi lokal. Selanjutnya bahwa persoalan paling krusial dan fundamental, yang dihadapi dalam sistem pemberhentian kepala daerah di era pemilihan langsung, khususnya diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, karena sistem atau mekanisme pemberhentiannya masih memakai paradigma atau pola-pola lama, seperti halnya dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya.<sup>125</sup>

Menjadi pertanyaan adalah, apakah ideal, secara konstitusi bahwa pengaturan tentang sistem pemberhentian kepala daerah yang diterapkan yang didominasi oleh sistem sentralisme dalam sebuah aturan yang mendesain tentang tata kelola pemerintahan daerah. Masyarakat umumnya, memang senang dan puas melihat penerapan sistem pemilihan langsung, yang diterapkan dalam proses pemilihan kepala daerah. Mungkin jika kita menanyakan pada mereka, paradigma apa yang baru dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Dalam Pasal 30 ayat (1) disebutkan bahwa: “Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan

---

125 Abdul Aziz Hakim. “Kejanggalan *Impeachment* Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung”. *Jurnal Hukum*. Vol. 18 Oktober 2011. [www.media.neliti.com](http://www.media.neliti.com).. diakses pada tanggal 20 Desember 2018.

melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan”<sup>126</sup>.

Apa gunanya jika bangsa ini mengklaim bahwa konsepsi pokok dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dengan tujuan untuk mengatur agar administrasi politik di desain untuk kepentingan lokal, tetapi di sisi lain justru memasung hak-hak politik lokal. Jika yang terjadi demikian maka penerapan sistem otonomi daerah di era reformasi masih setengah hati dilakukan oleh pemerintah pusat. Peneliti termasuk salah satu yang memprotes tentang keadaan sistem tersebut, sebab karakteristik dari sistem tersebut masih menganut sistem yang pernah diterapkan pada era Orde Baru.<sup>127</sup>

Beberapa pasal yang mengatur tentang pemberhentian kepala daerah dalam UUPD yaitu: Pasal 80 ayat (1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e, dan/atau huruf f dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela;

- b. pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
- c. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) Hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final;
- d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota;

- e. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD; dan
- f. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.

Pasal 80 ayat (2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan Mahkamah Agung, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pasal 80 ayat (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak menyampaikan usul kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.

Perspektif Islam untuk pemerintah daerah, Umar Bin Khattab pernah mengangkat gubernur untuk mempunyai otonomi luas. Mereka menjalankan tugas dan fungsi sebagai pembantu Khalifah. sebagaimana halnya lembaga peradilan di pusat yang terpisah dari kekuasaan eksekutif, di beberapa daerah juga diangkat

beberapa hakim yang bebas dari pengaruh-pengaruh gubernur dan Khalifah. Mereka melaksanakan peradilan yang bebas dan mandiri. Dalam sebuah kasus, Umar pernah memecat Ammar ibn Yasir sebagai gubernur Kufah karena “arus bawah” tidak merasa puas atas kepemimpinannya. Dasar Hukum pemberhentian kepala daerah dalam Islam Adapun dasar hukum pemakzulan dalam Islam. Berikut ini beberapa ayat Al-Qur’an terkait pemberhentian kepala daerah:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ  
الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (An- Nisa 59)

وَإِن طَافَتَا مِنِ الْمُؤْمِنِينَ أَفْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا فَإِن بَعَثَ إِحْدَهُمَا عَلَى  
الْآخَرَى فَقَتَلُوا الَّتِي تَبَغَى حَتَّى تَفِيءَ إِلَىٰ أَمْرِ اللَّهِ فَإِن فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا  
بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ

Artinya: dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu damaikan antara keduanya! tapi kalau yang satu melanggar Perjanjian terhadap yang lain, hendaklah yang melanggar Perjanjian itu kamu perangi sampai surut kembali pada perintah Allah. kalau Dia telah surut, damaikanlah antara keduanya menurut keadilan, dan hendaklah kamu Berlaku

adil; Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang Berlaku adil.” (Al-Hujurat: 9).

Abdullah bin Umar r.a meriwayatkan bahwa Rasulullah SAW bersabda: “setiap kalian adalah pemimpin dan akan dimintai pertanggung jawaban atas yang di pimpinnya. Amir (Kepala Negara) adalah pemimpin manusia secara umum, akan di mintai pertanggung jawaban atas mereka. Seorang suami dalam keluarganya adalah pemimpin yang akan di mintai pertanggung jawaban atas mereka. Seorang istri adalah pemimpin di dalam rumah tangga suaminya dan terhadap anak-anaknya dan dia akan di mintai pertanggung jawaban atas mereka. Seorang hamba sahaya adalah pemimpin dalam urusan tuannya, dia akan di mintai pertanggung jawaban atasnya, ketahuilah bahwa di setiap kalian adalah pemimpin dan akan di mintai pertanggung jawaban atas siapa yang di pimpinnya.” (HR. Bukhari dan Muslim)

Proses pemberhentian kepala daerah yang terjadi di Indonesia semata-mata hanya kepentingan sebelah pihak yang duduk dan merasa mereka punya suara mayoritas di parlemen sedangkan di dalam Islam suatu sistem yang hidup dari Allah yang konsisten dengan penegakan hukum Allah mengenai pemberhentian kepala daerah yang diimplementasikan dalam bentuk wahyu Allah yaitu Qur'an dan Hadis bukan seperti hukum yang berlaku di Indonesia yang di rancang karena gejolak politik dan pemikiran manusia. Namun terlepas dari hal di atas di dalam Islam pemberhentian itu terjadi karna ketidak puasan masyarakat terhadap

Imamnya seperti yang terjadi di masa khalifah yang di jadikan sebagai embrio pembahasan kajian pemberhentian kepala daerah dalam Islam.<sup>128</sup>

Mekanisme pemberhentian kepala daerah melalui prosedur kewenangan beberapa pihak. Diusulkan oleh  $\frac{2}{3}$ , dihadiri oleh  $\frac{3}{4}$  dan disetujui oleh  $\frac{2}{3}$  anggota DPRD. Diproses oleh Mahkamah Agung 30 hari. Kemudian kembali lagi kepada DPRD untuk dilaksanakan rapat paripurna lalu setelah disetujui dalam waktu 30 (tiga puluh) hari harus dikeluarkan surat keputusan pemberhentian oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Problematika yang muncul dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya disebabkan oleh beberapa kendala. Pertama, kepala daerah dipilih secara langsung namun pemberhentiannya secara tidak langsung (perwakilan) melalui DPRD sehingga tidak sejalan dengan konsep demokrasi. Kedua, otonomi daerah tidak dilaksanakan dengan leluasa dilaksanakan pada tingkat daerah sebab masih ada peran campuran antara lembaga daerah (DPRD) dan juga lembaga negara (Mahkamah Agung dan Preside/Mendagri). Sebab, dipisahkannya DPRD dan Kepala Daerah untuk disebut sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif secara utuh maka harus dipisahkan pula dari kekuasaan yudikatif secara utuh, artinya DPRD dan Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dalam mekanisme mengadilinya harus ada yudikatif pada tingkat daerah pula sehingga benar-benar diimplementasikannya otonomi daerah yang sesungguhnya

---

128 Dalam skripsi Apriansyah. “*Impeachment Terhadap Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia Menurut Fiqih Siyasah (Studi Pada Pasal 78 (1) Poin c UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah)*”. *repository.radenintan.ac.id*. diakses 20 Desember 2018.

tanpa intervensi pemerintah pusat. Kemudian, belum adanya sanksi jika usulan DPRD tidak ditindaklanjuti Presiden setelah 30 (tigapuluh) hari.

#### **F. Analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014**

Sebelum memberikan analisis kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014, maka terlebih dahulu dilihat kasus posisinya.

##### **1. Identitas Termohon**

Nama : Bupati Karo yaitu Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti

Kedudukan : Jalan Djamin Ginting Nomor 17, Kabanjahe 2213.

##### **2. Kasus Posisi**

Kasus ini terjadi dengan alasan beberapa kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh Bupati Karo yang menjabat saat itu yaitu Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti yang oleh Mahkamah Agung melalui putusannya menyatakan bahwa Termohon melanggar etik dan perundang-undangan. Yang menjadi Pemohon dalam kasus ini ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo.

Data dan fakta dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 27 ayat (1) huruf c, e, f dan Pasal 28 huruf a dan b, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat (1) butir k, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan

Struktural juncto Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pasal 7 a, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD Pasal 3 butir i serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34/17/Sj tertanggal 05 Januari 2010 perihal Penataan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dilakukan oleh Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti sebagai Bupati Karo;

Kemudian dengan telah ditemukan informasi, data dan fakta dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada paragraf kedua di atas, DPRD Kabupaten Karo perlu menyampaikan pendapatnya sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan DPRD Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 beserta lampirannya kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD Kabupaten Karo tersebut;

Bahwa Majelis Hakim mempertimbangkan maksud dan tujuan permohonan uji pendapat dari Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas; Menimbang, bahwa yang menjadi obyek permohonan uji pendapat adalah Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 Tanggal 20 Desember 2013 Tentang Pendapat DPRD Kabupaten Karo terhadap Dugaan Pelanggaran Etika dan Peraturan Perundang-undangan yang Dilakukan Oleh Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti Sebagai Bupati Karo;

Bahwa dari dalil-dalil Pemohon yang tidak dijawab oleh Termohon, dihubungkan dengan bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon, Mahkamah Agung berpendapat dengan pertimbangan sebagai berikut: secara normatif Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 Tanggal 20 Desember 2013 yang menjadi objek Permohonan Uji Pendapat a quo diputuskan melalui Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo telah memenuhi quorum, sehingga memenuhi Ketentuan Pasal 29 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menentukan bahwa dalam Rapat Paripurna DPRD dimaksud dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah Anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;

Bahwa dalam Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 in litis disebutkan dugaan pelanggaran terhadap etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Termohon (Bupati Karo), yaitu:

- a. Melanggar Pasal 27 Ayat (1) huruf c, e, f dan Pasal 28 huruf a, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan keberadaan Endang Rimenda Molek Br Ginting di luar Struktur Pemerintah Daerah Kabupaten Karo (Dinas Pendidikan Kabupaten Karo).
- b. Melanggar Pasal 28 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sehubungan dengan keikutsertaan Bupati Karo (Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti) dalam Yayasan

Pendidikan Karo Jambi berdasarkan Akta Pendirian Yayasan Pendidikan Karo Jambi Nomor 22 tanggal 27 Maret 2013 yang dibuat dihadapan Notaris Fransiska Masta Ulina Br Bangun, S.H., M.Kn. di Kabanjahe.

- c. Melanggar Pasal 27 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 123 Ayat (2) huruf e, sehubungan dengan Bupati Karo tidak merespon surat dari DPRD Kabupaten Karo yaitu: Surat DPRD Kabupaten Karo Nomor 170/P/746/VII/2013, Surat DPRD Kabupaten Karo Nomor 172/P/772/VII/2013, Surat DPRD Kabupaten Karo Nomor 172/P/838/VII/2013;
- d. Melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural juncto Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 7 a, berkaitan dengan Pengangkatan, Penempatan dan Pemindahan Pegawai Negeri Sipil di jajaran Pemerintahan Kabupaten Karo;
- e. Melanggar Pasal 28 butir a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat (1) butir k dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD Pasal 3 butir i

serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34/17/SJ tertanggal 5 Januari 2010 perihal Penataan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, karena telah melakukan kerja sama dengan Pihak Ketiga yang membebani rakyat tanpa persetujuan DPRD sesuai dengan surat Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dengan Dewan Pimpinan Pusat Asosiasi Pengusaha Dolomit;

Bahwa Majelis Hakim dalam petitum putusannya mengabulkan permohonan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo Nomor 172/P/09/I/2014 Tanggal 10 Januari 2014 tersebut; Menyatakan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 Tanggal 20 Desember 2013 tentang Pendapat DPRD Kabupaten Karo terhadap Dugaan Pelanggaran Etika dan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti Sebagai Bupati Karo, berdasar hukum.

Termohon mengajukan 2 (dua) orang saksi terkait dugaan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dituduhkan. Adapun saksi-saksi tersebut yaitu:

- a. Bahwa Saksi yang dihadirkan yaitu Saksi Eka Jaya Sitepu adalah Anggota DPRD Kabupaten Karo Tahun 2009-2014 yang melihat dan mengetahui Penggugat telah melaksanakan tugasnya dengan baik, menjunjung tinggi Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila. Bahwa putusan DPRD keluar diawali dengan adanya keluhan-keluhan

dan demo dari LSM dan masyarakat yang akhirnya mengajukan 11 point materi permasalahan yang berdampak pada masyarakat dan dari 11 point yang diajukan oleh masyarakat ada 5 point yang diputuskan untuk diselidiki oleh anggota DPRD. Bahwa Saksi menyatakan Bupati tidak diberi kesempatan untuk membela diri, kebijakan yang diambil DPRD seharusnya hanya hak menyatakan pendapat tidak mengajukan hak tertulis. Bahwa DPRD akhirnya menggunakan hak-haknya yaitu hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, dimana dalam hak menyatakan pendapat, anggota DPRD diberi kesempatan terakhir untuk menyatakan pendapat yang hasil akhir pendapatnya dikirimkan ke Mahkamah Agung R.I. Bahwa untuk menyatakan pendapat terkait masalah Bupati, ada perbedaan pendapat diantara anggota Dewan dan tidak memberi kesempatan kepada Bupati untuk membela diri dan Dewan langsung mohon hak uji pendapat ke Mahkamah Agung.

- b. Bahwa Saksi Raja Edward Sebayang adalah mantan Kepala Desa dan juga sebagai Ketua Assosiasi Kepala Desa hampir 10 tahun. Bahwa saat meletusnya Gunung Sinabung, Bupati sangat peduli dan berjalan dari desa ke desa untuk melihat situasi, posko-posko dan apa yang diperlukan oleh masyarakat. Bahwa hampir seluruh desa-desa di Tanah Karo mendukung sepenuhnya Bupati Karo Jambi begitu juga dengan Karang Taruna dan khususnya para Kepala Desa.

**Analisis** penulis terkait Putusan di atas, mengenai pengangkatan jabatan struktural dan keterlibatan dalam yayasan belum ada sanksi yang tegas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, komparatif dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015), Pada Pasal 77 ayat (1) menentukan bahwa: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c dikenai sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Sehingga, sangat tidak tepat jika kesalahan penempatan jabatan struktural harus dengan mekanisme memberhentikan kepala daerah melalui hak DPRD, karena masih terdapat mekanisme hukum lainnya, kemudian terkait keterlibatan dalam yayasan dengan UUPD yang lama belum ada sanksi yang tegas, namun jika dengan UUPD yang berlaku sekarang maka dapat dilakukan pemberhentian dan itu pun hanya bersifat sementara bukan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya.

Terkait penerapan pemberhentian kepala daerah, Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti yang tidak menghadiri rapat interpelasi maupun rapat-rapat yang dilaksanakan oleh DPRD 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. undang-undang memperbolehkan jika dalam menghadiri rapat, memberi penjelasan dan menjawab pertanyaan DPRD dapat menugaskan pejabat terkait. Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti mengutus Sekretaris Daerah untuk mewakilinya. Berdasarkan analisis penulis, Keputusan DPRD dan Putusan Mahkamah Agung tidak mempertimbangkan alasan berdasarkan undang-undang dan terlihat subjektif dalam memberikan pertimbangan terkait pemberhentian Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo dalam masa jabatannya.

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 yang mengatur bahwa “dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Diubahnya frasa dalam Pasal 29 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah”. Dimuat dan diubah dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa “dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah. Tentunya, ini memberikan implikasi jika antara kepala daerah bersama-sama dengan wakil kepala daerah melakukan pelanggaran sumpah/janji jabatan. Hal itu tentunya akan menjadi penghambat karena tidak lagi mengatur mengenai pelanggaran sumpah/janji yang dilakukan oleh kepala daerah bersama-sama dengan wakil kepala daerah.

Putusan Mahkamah Agung menyatakan bahwa Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo telah melanggar Pasal 27 Ayat (1) huruf c, e, f dan Pasal 28 huruf a, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, melanggar Pasal 28 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, melanggar Pasal 27 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 123 Ayat (2) huruf e, melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan

Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural juncto Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 7 a, melanggar Pasal 28 butir a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat (1) butir k dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD Pasal 3 butir i serta Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34/17/SJ tertanggal 5 Januari 2010 perihal Penataan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Alasan-alasan dalam putusan Mahkamah Agung secara universal menyatakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan saja sedangkan dasar permohonan DPRD dalam bentuk kumulatif yaitu adanya pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo. Sehingga, pelanggaran etika dan juga peraturan perundang-undangan harus dibuktikan dan terpenuhi unsur keduanya. Sedangkan, tidak terlihat satu alasan pun yang menyatakan bahwa Dr. (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti selaku Bupati Karo telah melanggar etika namun hanya pelanggaran sumpah/janji jabatan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang.

Perlu diingat bahwa frasa terbukti melakukan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan dalam Keputusan DPRD dan Putusan Mahkamah Agung merupakan satu kesatuan yang bersifat kumulatif, sedangkan Mahkamah Agung hanya membuktikan pelanggaran perundang-undangannya saja tanpa mengutarakan alasan-alasan terkait pelanggaran etika. Perlu dilihat alasan-alasan kepala daerah diberhentikan haruslah dimohonkan dan diputuskan atas dasar undang-undang. Belum adanya tolok 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 yang lebih krusialnya sejalan dengan putusan Mahkamah Agung.

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. Kemudian, ada beberapa saksi yang meringankan (*ad charge*) seperti keterangan saksi Eka Jaya Sitepu dan saksi Raja Edward Sebayang yang tidak dipertimbangkan dalam putusan padahal saksi-saksi itu menguatkan bahwa tidak ada unsur pelanggaran etika yang dilakukan oleh Bupati Karo yang menjabat saat itu. Belum adanya tolok ukur pelanggaran etika maupun

pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah menjadi celah bagi DPRD untuk subjektif untuk memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya.

Upaya pembentukan hukum konstitusi bersifat *envolving*, terus tumbuh dan berkembang. Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali perubahan, dan tetap terbuka untuk terus mengalami perubahan lagi di waktu-waktu yang akan datang tergantung kebutuhan dan kemungkinan. Dengan meminjam istilah yang digunakan oleh K.C. Wheare, upaya dalam penyempurnaan atas kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalam UUD 1945 tersebut, juga dapat terus dilakukan, baik melalui *formal amendment*, *contitutional convention*, ataupun melalui *judicial interpretation*. Di samping itu, proses pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya menurut prosedur yang ditentukan oleh UUD 1945 juga terus dilakukan sehingga proses pembentukan hukum konstitusi itu terus berkembang dinamis dalam rangka penataan sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik di masa yang akan datang.<sup>129</sup>

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan pada aturan hukum. Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan

129 Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.*, halaman 257.

tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedur*.<sup>130</sup>

Prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.<sup>131</sup>

Apabila kekuasaan menjelma dalam diri seseorang atau sekelompok orang, maka orang atau orang-orang tadi dinamakan pemimpin (atau pemimpin-pemimpin), sedangkan lembaganya adalah kepemimpinan. Kepemimpinan merupakan hasil dari organisasi sosial yang telah terbentuk atau sebagai hasil dari pada interaksi sosial. Munculnya seorang pemimpin merupakan suatu proses dinamis yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan kehidupan berkelompok. Apabila pada saat tersebut tidak muncul seorang pemimpin, maka kemungkinan besar kelompok tersebut akan mengalami suatu integrasi. Tidak munculnya

---

130 Marwan Mas. *Op. Cit.*, halaman 36.

131 *Ibid.*, halaman 36.

pemimpin tadi adalah mungkin oleh karena individu yang diharapkan akan menjadi pemimpin, ternyata tidak berhasil.<sup>132</sup>

Hukum antara lain menciptakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berserta pelaksanaannya. Di dalam hal ini, maka ada hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga-warga masyarakat yang tidak dapat diterapkan, oleh karena yang bersangkutan tidak mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Akan tetapi sebaliknya, ada pula hak-hak yang dengan sendirinya didukung oleh kekuasaan. Lagipula, apabila masyarakat mengakui adanya hak-hak tertentu, maka hal ini pada umumnya berarti adanya kekuasaan untuk melaksanakan hak-hak tersebut melalui lembaga-lembaga hukum tertentu, oleh karena hukum tanpa kekuasaan untuk melaksanakannya merupakan hukum yang mati. Hal ini disebabkan, oleh karena hukum tidak mungkin ditegaskan dengan semata-mata mengandalkan pada adanya konstitusi tertulis atau adanya tradisi mengenai supremasi hukum. Untuk melaksanakan penegakan hukum tersebut, diperlukan lembaga-lembaga tertentu yang kekuasaannya diakui.<sup>133</sup>

Sementara **C.F Strong** (*Modern Political Constitution*) mengemukakan bahwa:

Negara kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintahan Pusat ini mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian negara di atas bukanlah sesuatu yang asli. Wewenang yang ada pada bagian-bagian negara yang disebut daerah otonom itu diperoleh dari pemerintah pusat.<sup>134</sup>

---

132 Soerjono Soekanto. 1976. *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*. Bandung: Alumni. halaman 58.

133 *Ibid.*, halaman 60.

Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua UUD 1945 Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Ayat (1), ide negara kesatuan sesungguhnya bukan sentralistis, Perubahan kedua Pasal 18 Ayat (1) menyatakan:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintah daerah dalam negara kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang disingkat NKRI) tersebut tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota.<sup>135</sup>

Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut, selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 Ayat 2) perubahan kedua UUD 1945, NKRI menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sudah jelas bahwa Pemerintahan daerah harus dilaksanakan berdasarkan *sistem pemerintahan negara*. Sejalan dengan hal tersebut menurut **Soehino**:<sup>136</sup>

Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD.

---

134 Titik Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana. halaman 242.

135 *Ibid.*, halaman 243.

136 *Ibid.*, halaman 244.

Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara otonomi adalah *subsistem* dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah *fenomenan negara kesatuan*. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi otonomi.<sup>137</sup>

DPRD (legislatif) berkedudukan sejajar dengan kepala daerah (eksekutif); kewenangan penuh DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah, mengusulkan pemberhentian kepala daerah, DPRD-I memilih anggota MPR utusan daerah, DPRD bersama Pemda membuat legislasi (penerbitan Perda, termasuk APBD) tanpa memerlukan persetujuan pemerintah pusat (Mendagri maupun Presiden).<sup>138</sup>

Oleh karena itu, yang terjadi adalah belum adanya mekanisme kontrol yang *fair*, sportif, dan objektif terhadap pemerintahan, karena partai-partai yang seharusnya melakukan kontrol melalui lembaga DPR juga ikut terlibat dalam pemerintahan. Partai-partai yang dimaksud pada suatu saat menjadi kekuatan oposisim dan pada saat yang lain mereka ikut menjadi bagian dari kekuasaan. Dengan demikian boleh di bilang bahwa partai-partai tersebut menginjakkan kakinya di dua pijakan yang seharusnya tidak mungkin terjadi. Akibatnya adalah tidak adanya sistem kontrol yang kuat dan representatif bagi suatu pemerintahan yang dibangun diatas prinsip-prinsip demokrasi.<sup>139</sup>

---

137 *Ibid.*, halaman 244

138 Mohammad Fajrul Falaakh. 2000. dalam buku bunga rampai *Demokrasi dan Otonomi*. Jakarta: PB PMII. halaman 35.

139 Zaini Rahman. 2000. dalam buku bunga rampai *Demokrasi dan Otonomi*. Jakarta: PB PMII. halaman 57.

Dengan demikian pengawasan, atau lebih luas lagi *participatory politics and governance*, adalah membangun pola dan mekanisme hubungan yang demokratis: antara rakyat dan pemerintah daerah, rakyat dengan DPRD, dan antara rakyat dengan partai-partai politik di tingkat lokal.<sup>140</sup>

Pengawasan terhadap kinerja DPRD dan partai-partai *watch or monitoring, pressure groups*. Pengawasan ini dilakukan untuk memantau dan mengawasi sejumlah isu, seperti: pembentukan peraturan-peraturan daerah (misalnya tentang pajak daerah dan retribusi), apakah partai-partai bersikap cukup kritis dan oposisional, hubungan partai dan anggota-anggota DPRD, dugaan-dugaan kolusi dan korupsi pejabat pemerintah daerah, apakah partai dan DPRD menyuarakan kepentingan anda. Secara umum juga perlu dilakukan upaya-upaya untuk menegakkan dan melindungi hak-hak masyarakat: pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pinggiran (marjinal) seperti kelompok miskin, kaum perempuan, persamaan di muka hukum dan pemerintahan.<sup>141</sup>

Sekarang, apakah yang disabdakan nabi Muhammad SAW dalam hal ilmu hukum tata negara, diantaranya adalah sebagai berikut:

“Musyawarahlah urusanmu itu di antara kamu dan jangan membuat keputusan dengan satu pendapat saja”.<sup>142</sup>

Tentang oposisi beliau bersabda sebagai berikut:

“Barangsiapa di antara kamu melihat kemungkaran, hendaknya ia merusaknya dengan tangannya, apabila ia tidak mampu hendaknya dengan

---

140 Mohammad Fajrul Falaakh. *Op. Cit.*, halaman 36.

141 *Ibid.*, halaman 37.

142 Inu Kencana Syafie. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya. halaman 177.

lidahnya, dan apabila ia tidak mampu, maka hendaknya dengan hatinya, dan itulah selemah-lemah iman”.<sup>143</sup>

Pidato-pidato Khalifah Umar yang terkenal antara lain adalah sebagai berikut:

“Aku tidak mengumpulkan kamu sekalian melainkan agar kamu dapat bersama-sama memikul amanat yang dipikulkan kepada aku dalam urusan kamu, sebab aku hanyalah orang seperti salah seorang di antara kamu dan sekarang kamu dapat memutuskan kebenaran, baik aku ditentang oleh siapa yang menentangku atau disetujui oleh siapa saja yang menyetujuiku dan aku sekali-kali tidak mempunyai keinginan agar kamu mengikuti hawa nafsuku dalam hal ini”.<sup>144</sup>

Kepala daerah dalam era ini berada pada posisi yang “ambigu” karena selain kepala daerah secara administratif, ia juga secara politis mewakili aspirasi pemerintahan pusat. Pada era ini, DPRD berada dalam kedudukan yang subordinatif dari kepala daerah meskipun tidak secara tegas disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1974 namun tindakan-tindakan kepala daerah yang mengabaikan tuntutan dari DPRD mengindikasikan adanya fenomena ini. Tanggung jawab daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri semakin menguatkan fenomena subodinatifnya DPRD dari kepala daerah dalam era ini.<sup>145</sup>

Semangat reformasi yang menjadikan demokrasi sebagai roh kehidupan berbangsa dan bernegara pada dasarnya menginginkan suatu pola penyelenggaraan kekuasaan yang mengacu pada kedaulatan rakyat sehingga upaya pemberdayaan daerah dan masyarakat lokal menjadi salah satu upaya yang

---

143 *Ibid.*, halaman 177-178.

144 *Ibid.*, halaman 189.

145 Hendra Karianga. *Op. Cit.*, halaman 135.

akan dilakukan untuk mewujudkan daerah yang mandiri dan masyarakat yang sejahtera.<sup>146</sup>

Bahwa hal yang fundamental dalam merealisasikan nilai-nilai partisipasi demokratik adalah keikutsertaan rakyat dalam prosesi pesta demokrasi, yaitu pemilihan umum. Tidak ada partisipasi berarti tidak ada demokrasi. Tanpa adanya partisipasi mustahil produk-produk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dapat memenuhi rasa keadilan warga negaranya.<sup>147</sup>

Disetiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya berbicara tentang rakyat. Rakyat menjadi titik sentral karena rakyat di suatu negara adalah pemegang kedaulatan, dan dengan kedaulatan tersebut bersumber kekuasaan. John Locke yakin, dalam negara yang berdaulat hanya kepada rakyat, setiap orang masih dapat mengemukakan tuntutan dan meminta perhatian dan tuntutan kepada negara terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh negara, negara hanya bagian dari masyarakat, dan didirikan oleh kehendak masyarakat, dan dalam negara ini kekuasaan tertinggi adalah ditangan rakyat. Dengan landasan kedaulatan rakyat inilah John Locke, membagi kekuasaan menjadi tiga bagian yaitu eksekutif, yudikatif dan federatif atau pembuat perjanjian.<sup>148</sup>

Gagasan kedaulatan rakyat yang dikemukakan locke di atas, kemudian dikembangkan oleh Montesquieu, yang dikenal dengan ajarannya *Trias Politica* atau tiga bidang kekuasaan yakni kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan pemerintahan yang melaksanakan

---

146 *Ibid.*, halaman 136.

147 Abdul Aziz Hakim. *Op. Cit.*, halaman 28-29.

148 *Ibid.*, halaman 109.

undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan tersebut berkaitan dengan masalah kemerdekaan bagi rakyat.<sup>149</sup>

Dalam bukunya, *Dei'Espirit des Lois* (semangat hukum) mengatakan bahwa apabila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu tangan yang sama atau pada badan penguasa yang sama maka tidak mungkin terdapat kemerdekaan, juga tidak bisa ditegakkan kemerdekaan apabila kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Apabila kekuasaan mengadili digabung dengan kekuasaan legislatif, kehidupan para kawula negara akan dikuasai oleh pengawasan sesuka hati, oleh sebab itu hakim menjadi orang yang membuat UU pula. Apabila kekuasaan mengadili digabungkan dengan kekuasaan mengadili, maka hakim akan bersikap dan bertindak dengan keras.<sup>150</sup>

Edisi pertama “Daolat Ra'yat” Hatta mengajukan pemikiran, bahwa Indonesia merdeka dan hendak dibangun haruslah mendasarkan kepada kedaulatan rakyat.<sup>151</sup> Lembaga perwakilan dibentuk sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam arti formal, dalam rangka pelaksanaan demokrasi langsung (*indirect democracy*) yang dianut dalam zaman modern sekarang ini.<sup>152</sup>

Demi memulihkan citra (*image*) DPRD di mata masyarakat dan kalangan pemerintah daerah lainnya, maka DPRD harus membenahi diri secara nyata. Menurut B.N Marbun, bahwa cara untuk pembenahan disamping pembenahan

---

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*, halaman 110.

151 *Ibid.*, halaman 111.

152 *Ibid.*, halaman 131.

dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku, juga harus mencakup tiga hal pokok yaitu:

- a. Asal-usul anggota DPRD;
- b. Mekanisme kerja DPRD;
- c. Komunikasi dengan pemerintah daerah dan masyarakat luas.

Harmonisasi hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam konteks tata laksana penyelenggaraan pemerintahan di daerah sedikit banyak ikut menentukan terciptanya situasi yang kondusif bagi keberhasilan program-program pembangunan daerah. Karena itu pola hubungan yang seimbang dan egaliter antara dua lembaga tersebut perlu terus menerus ditingkatkan sebagai upaya menjaga stabilitas politik di daerah.<sup>153</sup>

Disisi lain bahwa setidaknya ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui pemberdayaan dan penguatan lembaga legislatif atau DPRD. Antara lain sebagai berikut:

- a. Peluang terjadi demokratisasi tingkat lokal.
- b. Setidaknya dapat dihindari berakarnya budaya anarkisme ketika sebagian warga masyarakat mulai percaya bahwa hanya dengan tindakan kekerasan mereka bisa memperoleh perhatian serius atas isu-isu yang tengah diperjuangkan.

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, halaman 138.

- c. Memberi peluang dan keleluasaan kepada para anggota untuk lebih aktif dan responsif terhadap problem-problem krusial dan aktual di masyarakat.<sup>154</sup>

Desain sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, merupakan sebuah prestasi dalam pengembangan norma-norma hukum ketatanegaraan Indonesia di era reformasi. Akan tetapi prestasi ini tidak seiring dengan perbaikan pada sistem pemberhentian kepala daerah masih mengalami distorsi. Asumsi tersebut dilandasi dengan pandangan bahwa pengaturan sisten “pemberhentian” yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah masih bertabrakan dengan filosofi asas-asas demokrasi langsung (*direct democracy*). Idealnya sistem pemberhentian yang diatur dalam undang-undang tersebut harus sejalan dengan filosofi asas-asas demokrasi langsung, yakni dengan mendesain sistem pemberhentian dengan mendasari pada prinsip-prinsip keikutsertaan rakyat dalam sistem pemberhentian.<sup>155</sup>

Salah satu hal yang mendasar, karena konfigurasi ketatanegaraan yang ditampilkan dalam sistem pemberhentian adalah masih bercorak sentralistik dan mengandung nilai-nilai otoritarian, seperti yang dilakukan pada masa orde baru, kekuasaan dalam proses pemberhentian ini, yang masih didominasi oleh kekuasaan eksekutif sentral (Presiden/Menteri Dalam Negeri). Dalam hal ini juga,

---

154 *Ibid.*, halaman 140.

155 *Ibid.*, halaman 315.

merupakan persoalan pokok konfigurasi demokrasi yang tidak ideal di era demokrasi langsung.<sup>156</sup>

Realitas fenomena tersebut, dalam dunia akademis sering disebut sebagai sistem “*executive heavy*”, atau lembaga eksekutif memborong hampir semua kekuasaan dan melakukan intervensi terhadap berbagai lembaga lain, baik terhadap lembaga-lembaga formal kenegaraan, maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dalam hal ini produk hukum kemudian masih berkarakter elitis, karena selalu bersumber dari atas, dan tidak melibatkan partisipasi serta tidak menyerap aspirasi dari masyarakat. Hukum-hukum kita yang mewadahi pengaturan tentang pilar-pilar demokrasi, memang memberi peluang kepada pemerintah (eksekutif), untuk melakukan intervensi yang dapat melemahkan pilar-pilar demokrasi sendiri. Presiden mempunyai hak prerogatif, baik dalam pembuatan kebijakan, maupun dalam penempatan pejabat-pejabat negara yang dalam praktik lebih banyak dipergunakan untuk memberi imbalan jasa.<sup>157</sup>

Jika dikaji secara filosofis, dengan memakai pendekatan paradigma epistemologis (idealisasi demokrasi langsung), ontologis (hakekat demokrasi langsung) dan aksiologis (nilai dan manfaat demokrasi langsung), maka kerancuan dalam isi UU No. 32/2004 maupun PP No. 6 Tahun 2005 mengalami distorsi dan paradoks dari nilai-nilai filosofis tersebut, sebagai landasan pokok dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>158</sup>

---

156 *Ibid.*, halaman 316-317.

157 *Ibid.*, halaman 318.

158 *Ibid.*, halaman 324.

Tentunya urgensi keikutsertaan rakyat dalam *impeachment* kepala daerah merupakan sistem yang ideal, untuk dimasukkan dalam proses *impeachment* kepala daerah. Karena secara teoritik, sistem ini tidak bertentangan dengan teori demokrasi langsung dalam konstitusi.

Sistem pemberhentian kepala daerah yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tersebut jika dikaji dalam pendekatan teori demokrasi, masih menggunakan mekanisme representatif atau demokrasi secara tidak langsung (*indirect democracy*). Sebab proses pemberhentian kepala daerah hanya menggunakan kekuatan lembaga negara formal, seperti disebutkan di atas yaitu DPRD, MA dan Presiden, Gubernur untuk Bupati dan Walikota. Sistem inilah, masih mempunyai kekurangan dalam menata kembali tatanan, nilai-nilai demokrasi langsung secara utuh dan konsisten. Salah satu hal yang sangat prinsipil dan menyalahi teori demokrasi langsung adalah, disebabkan karena tidak diikutsertakan rakyat dalam prosesi pemberhentian kepala daerah tersebut. Padahal jika diteliti bahwa sistem demokrasi yang diterapkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut mengandung teori demokrasi secara langsung (*direct democracy*), dan bukan lagi menerapkan sistem demokrasi secara tidak langsung (*indirect democraton*), seperti yang diatur dalam undang-undang sebelumnya misalnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>159</sup>

Pada akhirnya disimpulkan bahwa turut serta masyarakat dalam proses pemberhentian kepala daerah adalah merupakan hal yang sangat substantif sekali

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, halaman 332.

dalam menggapai secara utuh, tentang cita-cita mulia dari nilai-nilai demokrasi secara langsung secara integral.<sup>160</sup>

Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung. Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional. Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektivitas layanan publik.<sup>161</sup>

Pengaruh besarnya nilai politis dalam hak menyatakan pendapat DPRD untuk memberhentikan kepala daerah dapat terjadi 2 (dua) oportunitas. Pertama, ‘objektif’ dalam menyelidiki pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan kepala daerah. Atau kedua, ‘subjektif’ dalam menggunakan kewenangannya yaitu mencari celah untuk memberhentikan kepala daerah atas landasan sentimentil. Terhadap kasus Bupati Kabupaten Karo Periode 2011-2016 dalam analisis penulis, DPRD Kabupaten Karo subjektif dalam menggunakan hak menyatakan pendapatnya dan pada beberapa proses peradilan yang dilalui ada beberapa fakta yang merugikan Bupati itu yang tidak dipertimbangkan. Hak menyatakan pendapat DPRD yang berimplikasi Putusan

---

160 *Ibid.*, halaman 336.

161 Noverman Duadji. “Good Governance Dalam Pemerintahan Daerah”. *Mimbar*. Vol 28 No. 2. Desember 2012 hlm 201-209.

Mahkamah Agung yang bersifat final dan mengikat berpotensi pula tercederai pada tahap rapat paripurna DPRD maupun surat keputusan Presiden/Menteri Dalam Negeri.

Beberapa kejanggalan dalam Keputusan DPRD Kabupaten Karo Nomor 13 Tahun 2013 yang senada dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014 itu. Pertama, mengenai permasalahan mengutus Sekretaris Daerah dalam Rapat DPRD Kabupaten Karo, itu diperbolehkan secara yuridis sebagaimana yang diatur dalam Pasal 72 ayat (1) dan (2) PP Tatib DPRD. Kedua, berubahnya frasa dalam Pasal 29 ayat (2) huruf d UU No. 32 Tahun 2004 menjadi Pasal 78 ayat (2) huruf c UU No. 23 Tahun 2014 karena tidak lagi mengatur mengenai pelanggaran sumpah/janji yang dilakukan oleh kepala daerah bersama-sama dengan wakil kepala daerah. Ketiga, alasan-alasan dalam putusan Mahkamah Agung tersebut secara universal menyatakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan saja sedangkan dasar permohonan DPRD dalam bentuk kumulatif yaitu adanya pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan dan tidak satupun ada alasan mengenai pelanggaran etika. Keempat, keterangan saksi Eka Jaya Sitepu dan Saksi Raja Edward Sebayang yang tidak dipertimbangkan padahal kedua saksi itu memberikan keterangan bahwa Dr (HC) Kena Ukur Karo Jambi Surbakti tidak melanggar etika.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya bermula dari adanya fungsi pengawasan (*controlling*) dengan menjalankan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapatnya DPRD terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah. Diatur dalam Pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) UUPD, alasan pemberhentian itu belum ada batasan dan tolok ukur maupun aturan yang lebih rinci terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dapat dijadikan alasan pemberhentian kepala daerah.
2. Mekanisme pemberhentian kepala daerah melalui prosedur kewenangan beberapa pihak. Diusulkan oleh  $\frac{2}{3}$ , dihadiri oleh  $\frac{3}{4}$  dan disetujui oleh  $\frac{2}{3}$  anggota DPRD. Diproses oleh Mahkamah Agung 30 hari. Kemudian kembali lagi kepada DPRD untuk dilaksanakan rapat paripurna lalu dalam 30 hari harus dikeluarkan surat keputusan pemberhentian oleh Presiden atau Menteri dalam Negeri. Beberapa masalah yang muncul dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah yaitu pertama, kepala daerah dipilih secara langsung namun pemberhentiannya secara tidak langsung (perwakilan) melalui DPRD sehingga tidak sejalan dengan konsep demokrasi. Kedua, otonomi daerah tidak dilaksanakan dengan leluasa dilaksanakan pada tingkat daerah sebab masih ada peran campuran antara

lembaga daerah (DPRD) dan juga lembaga negara (Mahkamah Agung dan Presiden/Menteri Dalam Negeri). Ketiga, belum adanya lembaga yudikatif di daerah yang khusus mengadili mengenai pemberhentian kepala daerah. Keempat, belum adanya sanksi jika Presiden tidak mengeluarkan surat keputusan pemberhentian kepala daerah atas dasar usulan DPRD.

3. Penerapan pemberhentian kepala daerah dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014 terdapat beberapa kejanggalan. Pertama, mengenai permasalahan mengutus Sekretaris Daerah dalam Rapat DPRD Kabupaten Karo, itu diperbolehkan secara yuridis sebagaimana yang diatur dalam Pasal 72 ayat (1) dan (2) PP Tatib DPRD. Kedua, berubahnya frasa dalam Pasal 29 ayat (2) huruf d UU No. 32 Tahun 2004 menjadi Pasal 78 ayat (2) huruf c UU No. 23 Tahun 2014 karena tidak lagi mengatur mengenai pelanggaran sumpah/janji yang dilakukan oleh kepala daerah bersama-sama dengan wakil kepala daerah. Ketiga, alasan-alasan dalam putusan Mahkamah Agung tersebut secara universal menyatakan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan saja sedangkan dasar permohonan DPRD dalam bentuk kumulatif yaitu adanya pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan dan tidak satupun ada alasan mengenai pelanggaran etika. Keempat, keterangan saksi Eka Jaya Sitepu dan Saksi Raja Edward Sebayang yang tidak dipertimbangkan, Kemudian UUPD 32/2004 juga belum secara tegas mengatur sanksi kepala daerah yang terlibat dalam Yayasan.

## **B. Saran**

1. Alasan mengenai pelanggaran sumpah/janji jabatan harus di urai lebih lanjut mengenai batasan dan tolok ukur pelanggarannya agar menjadi jelas dan tidak dijadikan landasan subjektif bagi DPRD untuk memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya.
2. Kompleksnya mekanisme pemberhentian kepala daerah yang masih erat mobilisasi dari pemerintah pusat sehingga perlu ada sebuah lembaga yudikatif daerah dalam bentuk Mahkamah Konstitusi Daerah (MKD) sehingga Mahkamah Agung sebagai lembaga negara tidak lagi mengadili dan memutus pendapat DPRD. Perlu adanya dasar petisi masyarakat terhadap kepala daerah dipilih secara langsung sehingga dalam pemberhentiannya sebaiknya juga secara langsung. Harusnya juga terdapat sanksi jika berbagai tindaklanjut dalam proses pemberhentian kepala daerah tidak ditindaklanjuti.
3. Perlunya kembali ke frasa pada UU No. 32 Tahun 2004 terkait frasa dan/atau sehingga bila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan pelanggaran dapat diadili kedua-duanya. Seharusnya ada pengawas DPRD dalam menjalankan fungsi dan haknya sehingga terciptanya lembaga yang berintegritas yang menggunakan kewenangannya secara objektif. MA yang putusan bersifat final dalam memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD harus memperhatikan nilai-nilai yuridis sehingga pertimbangannya tidak bertentangan dengan undang-undang dan merugikan Termohon.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Aziz Hakim. 2018. *Impeachment Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdurrahman. 1987. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press.
- Achmad Ali. 2015. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Ani Sri Rahayu. 2013. *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Aristoteles. 2017. *Politik*. Yogyakarta: Narasi-Pustaka Promethea.
- Bernard L. Tanya., dkk. 2013. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- C.S.T Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Efriza. 2014. *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Eka N.A.M. Sihombing. 2018. *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Malang: Inteligensia Media.
- . 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media.
- Hendra Karianga. 2017. *Carut-Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah Perspektif Hukum dan Politik*. Depok: Kencana.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima.
- Inu Kencana Syafii. 1996. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- . 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Josef Riwo Kaho. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- M. Solly Lubis. 2014. *Ilmu Negara Edisi Revisi*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.

- Marwan Mas. 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mohammad Fajrul Falaakh. 2000. dalam buku bunga rampai *Demokrasi dan Otonomi*. Jakarta: PB PMII.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Putera Astomo. 2014. *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media. halaman 111.
- Soerjono Soekanto. 1976. *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*. Bandung: Alumni.
- , 2009. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- , 2013. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- , 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Solly Lubis. 2008. *Hukum Tatanegara*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Sudargo Gautama. 1983. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Jakarta: Alumni Bandung.
- Suratman, H. Philips Dillah. 2015. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta.
- Titik Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.
- Zaini Rahman. 2000. dalam buku bunga rampai *Demokrasi dan Otonomi*. Jakarta: PB PMII.
- Zainuddin Ali. 2007. *Sosiologi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

## **B. Artikel, Makalah, Jurnal dan Karya Ilmiah**

- Abdul Aziz Hakim. “Kejanggalan *Impeachment* Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung”. *Jurnal Hukum* Vol 18 Oktober 2011 hlm 56-80.
- Achmadudin Rajab. “Bagaimanakah Tindakan Kepala Daerah Yang Melakukan Perselingkuhan Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?”. *Jurnal Rechtsvinding*. Januari 2017.
- Apriansyah. “*Impeachment* Terhadap Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia Menurut Fiqih Siyasah (Studi Pada Pasal 78 (1) Poin c UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah)”.
- Noverman Duadji. “Good Governance Dalam Pemerintahan Daerah”. *Mimbar*. Vol 28 No. 2. Desember 2012 hlm 201-209.

Sadmi Al Qayum. “Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Garut pada Tahun 2013)”.

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

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota

### **D. Internet**

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, “KBBI Online”,  
*kbbi.kemdikbud.go.id*, diakses Rabu, 25 April 2018, Pukul 01.52 WIB.

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 01/P/KHS/2014.