

# ANALISIS TERHADAP PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH YANG MELANGGAR SUMPAH JABATAN

Bayi Priyono

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

## ABSTRAK

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah. Sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat, melalui pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti UU No. 32 Tahun 2004, dan kemudian pada 30 September 2014 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan keputusan DPRD tersebut, presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Pemberhentian kepala daerah jika dilihat dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c UU No. 23 Tahun 2014, dapat menimbulkan penafsiran.

Spesifikasi penelitian ini dilakukan dengan cara metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan *yuridis normatif* yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, menyeluruh dan terintegrasi untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implikasi usulan DPRD terhadap pemberhentian Kepala daerah, yang menyebabkan seorang kepala daerah diberhentikan dalam masa jabatannya, tentunya tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki DPRD. Dalam menanggapi usulan pemberhentian Kepala Daerah tersebut DPRD menggunakan hak angket yang dilakukan setelah diajukan hak interpelasi untuk mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan persetujuan diambil sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

**Kata kunci:** pemberhentian, kepala daerah, usulan DPRD, masa jabatan, sumpah jabatan

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu melalui pendekatan sentralistis dan melalui pendekatan desentralisasi. Pendekatan sentralistis mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan adalah pemerintah pusat. Sedangkan pendekatan desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah (Pemerintah Daerah) secara otonom. Pembangunan daerah melalui desentralisasi atau otonomi daerah, memberikan peluang dan kesempatan bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) di daerah.<sup>1</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah

kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), saat ini kita mengenal dua istilah pemerintah yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sistem pemerintahan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 yaitu adanya pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah. Adapun pengertian dari otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

1 Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, him. 1.

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Sejak bergulirnya reformasi, yang ditandai dengan berakhirnya masa pemerintahan orde baru pada bulan Mei 1998, membawa perubahan yang signifikan dalam perjalanan pemerintahan khususnya di daerah, dengan amandemen terhadap UUD 1945, yang di dalamnya memuat perubahan Pasal 18 UUD 1945, dengan semangat untuk mempertegas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Dari Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen tersebut penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan atas beberapa prinsip, yaitu di antaranya: daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, adanya kekhususan dan keragaman daerah, mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hal-hak tradisionalnya, mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum, hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.<sup>3</sup>

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde

baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah. Sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat, melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, dan kemudian pada tanggal 30 September 2014 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, kewenangan-kewenangan dalam pendelegasian kewenangan Pusat kepada Daerah dapat terlihat dari fungsi, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), di mana salah satu kewenangannya adalah mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2014. Dari alasan sebagaimana tersebut di atas, dilakukan proses pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang salah satunya UU No. 23 Tahun 2014, di mana UU No. 23 Tahun 2014 sebagai instrumen hukum sebagai alat pengubah masyarakat (*the law of social engineering*), yang berlaku sebagai aturan positif. Pemerintah Daerah dalam melakukan upaya perubahan-perubahan masyarakat memiliki hukum positif secara khusus berdasarkan arah kebijakan-kebijakan otonom dengan mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014

2 Lihat Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014, dan bandingkan Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 41. Hal ini dilatarbelakangi bukti empiris, bahwa Pemerintah Daerah merupakan *street level bureaucrat* atau unit organisasi pemerintah yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat.

3 Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pusaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 5.

tersebut, akan tetapi apabila mengacu kepada hukum ketatanegaraan dalam penerapan sistem *trias politika* di Indonesia dan konsepsi negara hukum pada saat ini, di mana *trias politika* tidak sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), akan tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*divison of powers*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada pada badan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (*distinct hand*), tetapi untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.<sup>4</sup>

Berangkat dari otonomi daerah tersebut, dalam UU No. 23 Tahun 2014, salah satu yang dosoroti dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah pemberhentian kepala daerah, jika kepala daerah melanggar sumpah dan janjinya maka tindak lanjutnya DPRD mengusulkan kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD. UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD yang berimplikasi padapemberhentian kepala daerah. Dalam hal meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang diatur dalam Pasal 80 ayat (1) huruf a yang dimaksudkan sebagai pemberdayaan DPRD, untuk mewujudkan *Checks and balances*, Namun, dalam peraktiknya tidak jarang menjadi salah satu sumber potensi konflik antara DPRD dengan kepala daerah.

Laporan pertanggungjawaban kepala daerah juga telah diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Inforamasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat, dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 bahwa untuk terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah sejalan dengan menciptakan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsiptata pemerintahan yang baik, maka kepala daerah wajib melaporkan peneyelenggaraan pemerintahan. Yang menjadi persoalan, jika seorang kepala daerah tidak mampu mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan kepada DPRD maka untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik yang dicita-citakan tidak dapat terwujud sebab tidak memungkinkan terciptanya *Checkand Balances*.<sup>5</sup>

Dalam hal melakukan pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan dalam dua mekanisme yaitu Pertama, kepala daerah diberhentikan dengan usulan dan/atau keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan disetujui oleh presiden, kedua, pemberhentian kepala daerah oleh presiden tanpa usulan dan atau keputusan DPRD. Apabila kepala daerah diperkirakan telah melakukan penyelewengan, maka, harus diadakan penyelidikan dengan persetujuan presiden. Pemberhentian kepala daerah dapat dilaksanakan hanya berdasarkan atas hukum dan peraturan

4 Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005. hlm. 55.

5 Sri Soemantri M. *Konseprualitas Dasar-Dasar Konstitusi Bagi Demokrasi Yang Berlanjut, Dalam Laporan Konferensi: Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, IDEA Kumpulan Makalah, Oktober 2001. hlm. 53.

yang diberlakukan tanpa adanya kepentingan. Pemberhentian atas usulan DPRD apabila terjadi krisis kepercayaan maka DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi, penggunaan hak angket setelah mendapat persetujuan rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Dalam hal ditemukan bukti tindak pidana dimaksud, DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman paling singkat 5 (lima tahun) atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum yang tetap, DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD.

Berdasarkan keputusan DPRD tersebut, presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap, pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Berdasarkan keputusan DPRD tersebut, presiden memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, sedangkan pemberhentian tanpa melalui usulan DPRD, bahwa kepala daerah dan/

atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh presiden, karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Pada prinsipnya pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dapat dilakukan pada masa jabatannya dan pada akhir masa jabatan. Namun dalam hal ini yang perlu dikaji adalah jika seorang kepala daerah diberhentikan sebelum masa jabatannya selesai, sebab jika seorang kepala daerah diberhentikan apabila memenuhi alasan dalam Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2014. Apabila salah satu unsur yang terdapat dalam Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2014 dilanggar oleh Kepala Daerah, maka dalam hal ini DPRD mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten dan Kota, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 79 UU No. 23 Tahun 2014.

Berbicara dugaan kepala daerah melanggar sumpah/janji dan tidak melaksanakan kewajibannya sebenarnya merupakan masalah hukum yang memerlukan pembuktian hukum terlebih dahulu. Namun, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengatur pengecualian tidak ditempuh melalui pengadilan negeri, pengadilan tinggi, tetapi langsung ke Mahkamah Agung. Proses pemberhentian kepala daerah, menurut UU No. 23 Tahun 2014, lama, berbelit, dan agak sulit dilaksanakan. Bisa saja putusan Mahkamah Agung yang menyatakan benar bahwa kepala daerah melanggar sumpah dan janji dan tidak melaksanakan kewajibannya maka tindak selanjutnya

oleh DPRD mengadakan rapat paripurna untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Agung.

Pada sisi lain rapat paripurna DPRD bisa saja terjadi oleh karena timbulnya perubahan politik di DPRD, anggota DPRD tidak lagi berpandangan bahwa kepala daerah melanggar sumpah dan janji dan atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah. Sebab, setelah putusan Mahkamah Agung disampaikan ke DPRD, DPRD akan melaksanakan rapat paripurna kembali untuk memutuskan pendapat tersebut dalam hal ini tentunya dapat menimbulkan persoalan sebab putusan Mahkamah Agung yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap akan diputuskan lagi dalam rapat paripurna DPRD. Dalam hal ini dapat terjadi konflik kepentingan yang memunculkan adanya sebuah supremasi hukum di mana hukum harus ditegakkan dan supremasi politik yang menyebabkan putusan Mahkamah Agung tidak serta merta dilaksanakan begitu saja akan tetapi harus diputuskan lagi dalam rapat paripurna DPRD. Bila tidak didukung 2/3 (dua per tiga) anggota DPRD, apakah putusan Mahkamah Agung dapat dikatakan mempunyai kekuatan hukum.

Pemberhentian kepala daerah jika dilihat dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c UU No. 23 Tahun 2014, dapat menimbulkan penafsiran. Dalam hal pemberhentian kepala daerah atas usulan DPRD yang perlu dikaji adalah implikasi dari usulan DPRD serta akibat hukum dari pemberhentian kepala daerah. Berdasarkan hal tersebut, analisis akan dituangkan kedalam makalah yang berjudul: **“Analisis terhadap Pemberhentian Kepala Daerah yang Melanggar Sumpah Jabatan”**.

## Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan adalah bagaimana pemberhentian kepala daerah yang melanggar sumpah jabatan dapat diberhentikan berdasarkan peraturan perundang-undangan?

## Metode Pendekatan

Dalam makalah ini menggunakan metode pendekatan *juridis normatif* yaitu metode yang menggunakan data sekunder sebagai sumber utama yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*), sebagai suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan berbagai literatur berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, karya ilmiah, makalah, artikel, bahan kuliah, media masa dan sumber lainnya.

## TINJAUAN TEORETIK PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH

### Kedudukan Kepala Daerah

Implementasi kebijakan otonomi secara efektif dilaksanakan di Indonesia sejak 1 Januari 2001, memberikan proses pembelajaran berharga, terutama esensinya dalam kehidupan membangun demokrasi, kebersamaan, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman daerah dalam kesatuan melalui dorongan pemerintah untuk tumbuh dan berkembangnya prakarsa awal (daerah dan masyarakatnya) menuju kesejahteraan masyarakat. Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah

secara konsepsional adalah: pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), pembagian pendapatan (*income sharing*), kekuasaan (*dicreation*), keanekaragaman dalam kesatuan (*uniformity in unity*), kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah (*capacity building*). "Otonomi daerah sendiri, sebagai suatu konsep yang dituangkan di dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 23 Tahun 2014 diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."<sup>7</sup>

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam hal ini pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti. *Pertama*, *local government* yang mendasarkan pada asas dekonsentrasi. *Kedua*, *local state government* dalam arti *local selfautonomous government*.<sup>8</sup> Dalam pencapaian tujuan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa unsur yang amat penting. Unsur-unsur tersebut menurut Syaukani, antara lain memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan finansial (keuangan) daerah

untuk membiayai pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut dapat memperbaiki dan mengembangkan unsur-unsur itu sehingga mampu menangani berbagai persoalan yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>9</sup>

Dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut di atas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara. Dengan kata lain otonomi menurut Kuntana Magnar, yaitu "memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan"<sup>10</sup>. Di lain pihak Bagir Manan, menjelaskan bahwa otonomi mengandung tujuan-tujuan, yaitu:<sup>11</sup>

- a. Pembagian dan pembatasan kekuasaan. Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratik, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintah pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada kepala daerah;

6 Bawa Ragawino. *Desentralisasi dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung, 2003, hlm. 7.

7 Setyo Pamungkas. *Investasi di Era Otonomi Daerah*. MIH UKSW, 2010, hlm. 1.

8 Tri Ratnawati. *Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, dalam Sidik Jatmika. *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2000, hlm. 18-28.

9 Syaukani. *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Gerbang Dayaku, Kaltim, 2001, hlm. 179.

10 Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung, 1997, hlm. 27.

11 *Ibid.*, hlm. 29.

- b. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapkan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik;
- c. Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera;
- d. Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

Sebelum membahas mengenai pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014, terlebih dahulu dikemukakan kedudukan kepala daerah dalam struktur pemerintahan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014. Pada daerah ditentukan adanya lembaga eksekutif pemerintah dan lembaga

legislatif yang sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Hubungan antara kepala daerah dan DPRD ditata sedemikian rupa sehingga benar-benar sederajat dan tidak didominasi salah satu diantar keduanya. Masing-masing badan atau lembaga menjalankan peran sesuai dengan kedudukan, tugas pokok dan fungsinya dalam system pemerintahan negara Indonesia. Pemerintah daerah dan DPRD merupakan kesatuan integral yang memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan hukum yang diamanatkan oleh UUD 1945. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya hal ini tersirat dari ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Menurut Montesquieu pemerintahan dalam arti luas meliputi bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit menunjuk pada aparatur atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah dalam arti sempit yaitu bidang eksekutif saja. Menurut Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Sadjino, pemerintahan dalam sempit hanya meliputi bidang *bestuur* saja, yaitu segala tugas dan kewenangan negara dikurangi bidang perundang-undangan

(*wetgeving*), peradilan (*rechtspraak*), dan bidang kepolisian (*politie*).<sup>12</sup>

Berdasarkan Pasal 57 UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa "Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah". Dari ketentuan di atas terlihat bahwa DPRD dan kepala daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang keduanya mempunyai kedudukan sederajat, tidak dapat saling menjatuhkan. Hubungan antara kepala daerah dan DPRD terjalin secara fungsional dan kemitraan. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Kepala Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah dan melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga perlu membangun suatu sinergi hubungan kerja yang saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang berdasarkan asas desentralisasi, yang merupakan kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. kepala daerah provinsi disebut gubernur karena jabatannya juga merupakan wakil kepala pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas dekosentrasi. dalam menjalankan tugas dan kewenangannya menurut asas desentralisasi.

12 Sadjino, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*. LaKsBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005, hlm. 24.

## Pemberhentian Kepala Daerah

Pemberhentian sering disebut dengan istilah *impeachment* berasal dari kata "*to impeach*", yang berarti meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutan terbukti, maka hukumannya adalah "*removal from office*", atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata "*impeachment*" itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan. Oleh karena itu, dikatakan Charles L. Black, "*Strictly speaking, 'impeachment' means 'accusating' or 'charge'.*" Artinya, kata *impeachment* itu dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan.<sup>13</sup>

Menurut *Webster's New World Dictionary*, istilah "*to impeach*", berarti, "*to bring (a public official) before the proper tribunal on the charges of wrongdoing*". Sementara itu, *Encyclopedia Britannica* menjelaskan pengertian *impeachment* sebagai, "*a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body*".<sup>14</sup>

*Impeachment* menurut *Black Law Dictionary* adalah:<sup>15</sup>

*"A criminal proceeding against a public officer. Before a quasipolitical court, instituted by a written accusation called 'article of impeachment'. For*

13 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm 600.

14 Winarno Yudho, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*: dalam Laporan Penelitian, Jakarta, 2005, hlm. 27.

15 Kunthi Dyah Wardani, *Impeachmen dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 16.

*example a written accusation by the house of representatives of the United States to the Senate of the United States, against the President, Vice President, or an officer of the United States*".

Lebih jelas, menurut Marsilam Simanjuntak *impeachment* adalah:<sup>16</sup> Suatu proses tuntutan hukum (pidana) khusus terhadap seorang pejabat publik ke depan sebuah quasi-pengadilan politik, karena ada tuduhan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan Undang-undang Dasar. Hasil akhir dari mekanisme *impeachment* ini adalah pemberhentian dari jabatan, dengan tidak menutup kemungkinan melanjutkan proses tuntutan pidana biasa bagi kesalahannya sesudah turun dari jabatannya. Dengan demikian nyatalah bahwa *impeachment* berarti proses pen dakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat publik. Pengertian demikian seringkali kurang dipahami, sehingga seolah-olah lembaga "*impeachment*" itu identik dengan 'pemberhentian'. Padahal proses permintaan pertanggungjawaban yang disebut *impeachment* itu tidak selalu berakhir dengan tindakan pemberhentian terhadap pejabat yang dimintai pertanggungjawaban.

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh parlemen. Ini adalah sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen terhadap para pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya. Sehingga apabila seorang pejabat publik dalam masa jabatannya terbukti melakukan pelanggaran baik yang telah diatur dalam konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, kepadanya dapat dihadapkan

pada proses *impeachment* dengan tujuan memberhentikan yang bersangkutan dari jabatannya.

Dalam Pasal 78 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: meninggal dunia; permintaan sendiri; atau diberhentikan. Dalam hal kepala daerah daerah yang diberhentikan dari jabatannya karena:

- a. berakhir masa jabatannya;
- 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/wakil kepala daerah;
- d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
- e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil 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/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.

Mekanisme pemberhentian kepala daerah atas pelanggaran sumpah/janji jabatan dalam Pasal 81 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, menengaskan:

<sup>16</sup> *Ibid.*

- a. melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
- b. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
- c. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j; dan/atau
- d. melakukan perbuatan tercela.

Berdasarkan isi dari pasal tersebut DPRD mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah. Pihak pemberhentian kepala daerah melalui usulan DPRD, apabila kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan yang luas karena melakukan tindak pidana yang melibatkan tanggungjawabnya, maka dalam hal ini DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi. Pelaksanaan hak angket, dilakukan sebagai kelanjutan hak interpelasi yang dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan diambil persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah.

Pemberhentian kepala daerah melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 79 UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan:

- (1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna

dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.

- (2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD dijabarkan lebih lanjut Pasal 127 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang dinyatakan:

- (1) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden

tanpa melalui usulan DPRD, karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- (2) Presiden memproses pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan Gubernur dan/atau Wakil Gubernur terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, melalui usulan Menteri Dalam Negeri.
- (3) Menteri Dalam Negeri memproses pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan Bupati dan/atau Wakil Bupati atau WaliKota dan/atau Wakil WaliKota terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, melalui usulan Gubernur.

Kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Presiden memproses pemberhentian sementara berdasarkan putusan Pengadilan Negeri yang menyatakan kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana kejahatan melalui usulan dari Menteri Dalam Negeri. Proses pemberhentian sementara Kepala Daerah, dilakukan apabila berkas perkara dakwaan melakukan tindak pidana

korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara telah melimpahkan ke pengadilan dan dalam proses penutupan dengan dibuktikan register perkara. Berdasarkan bukti register perkara Presiden memberhentikan sementara kepala daerah melalui usulan Menteri Dalam Negeri.

Bahwa kepala daerah diberhentikan secara langsung oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, karena kepala daerah tersebut terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindakan pidana terhadap keamanan negara yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Presiden memproses pemberhentian berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap yang menyatakan bahwa kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana yang telah disebutkan di atas, melalui usulan Menteri Dalam Negeri. Menteri Dalam Negeri memproses berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, melalui usulan Gubernur.

### **Analisis Pemberhentian Kepala Daerah yang Melanggar Sumpah Jabatan**

Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang syarat dan tata caranya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Calon kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam Dewan Perwakilan Daerah dan/

atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu. Kemudian setelah terpilih kepala daerah yang mendapatkan suara terbanyak dalam pemilihan umum (Pemilu), maka bakal calon kepala daerah tersebut akan diangkat menjadi kepala daerah yang akan memimpin daerahnya setelah mengucapkan sumpah/janji di dalam menjabat kepala daerah yang didampingi oleh wakil kepala daerah dalam menjalankan tugas maupun fungsinya di dalam pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah yang kedua fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Dalam pengangkatan kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, haruslah dipertimbangkan dengan seksama dan matang sebelum diangkat menjadi kepala daerah yang akan memimpin pemerintahan yang ada di daerahnya, apakah sudah memenuhi kedua fungsi tersebut. Karena itu, pemerintahan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lainnya.<sup>17</sup>

Kemudian di dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala pemerintahan daerah, kepala daerah tidak dapat berbuat sewenang-wenang karena dapat diberhentikan sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Adapun beberapa hal yang menyebabkan kepala daerah berhenti diatur dalam Pasal 78UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan:

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. permintaan sendiri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
  - a. berakhir masa jabatannya;
  - 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/wakil kepala daerah;
  - d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
  - e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil 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/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau

17 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 95.

- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.

Usulan Pemberhentian Kepala Daerah dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, menyatakan:

Pemberhentian Kepala Daerah dan/ atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dan huruf e, dilaksanakan dengan ketentuan:

- 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 melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajibannya.
- b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a, diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) 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 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 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota

DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) 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.

Jika demikian yang menjadi problem adalah apabila kepala daerah tersebut melanggar sumpah dan janji jabatannya sementara untuk usulan pemberhentiannya harus didukung atau disetujui 2/3 dari jumlah 3/4 anggota DPRD yang hadir sehingga usulan tersebut bisa disampaikan kepada presiden, sehingga presiden dapat mengambil keputusan untuk memberhentikan sementara kepala daerah tersebut sampai proses hukumnya selesai dan telah mempunyai putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Sebab asas legalitas dalam negara hukum menyatakan bahwa setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan (*Wettelijke gronslag*), dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formil dan undang-undang dasar sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintah. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting dari negara hukum.

Dalam menanggapi usulan DPRD, presiden wajib memproses usulan pemberhentian kepala daerah tersebut, atau melakukan pemberhentian sementara terhadap kepala daerah, sementara secara hukum pemberhentian sementara kepala daerah merupakan tindakan yang

melanggar asas kepastian hukum, sebab tidak adil dan demokratis seorang yang belum ada kepastian hukum (*inkrach van gewijh*) tetapi sudah diusulkan untuk di skorsing (pemberhentian sementara).

Berbicara tentang kepala daerah melanggar sumpah dan janji jabatan merupakan tindakan melawan hukum, sebab kepala daerah telah melanggar isi dari dalam konsep tindakan pemerintah dimaksudkan setiap kebijakan kepala daerah untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah tentunya harus data dipertanggungjawabkan. Berdasarkan pengertian ini, tampak ada beberapa unsur yang terdapat di dalamnya, unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang administrasi; dan
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Unsur-unsur yang dikemukakan di atas perlu ditambah, terutama dalam kaitannya dengan negara hukum yang

mengedepankan asas legalitas, yaitu perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada prinsipnya, tindakan hukum administrasi hanya dapat dilakukan dalam hal dan dengan cara yang telah diatur dan diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam prinsip asas penyelenggaraan pemerintahan kepala daerah yang melanggar sumpah dan janji jabatan, tentunya hal ini sangat bertentangan dengan asas kebijaksanaan asas penyelenggaraan kepentingan umum, sebab kepala daerah dalam Pasal 65 UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan:

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; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, salah satu yang menjadi kajian ini adalah mengenai pemberhentian kepala daerah, artinya jika kepala daerah diberhentikan maka hal ini tentunya dapat menyebabkan kekosongan jabatan kepala daerah. Mengenai seorang Kepala Daerah yang diberhentikan sebelum masa jabatannya selesai, tentunya melalui usulan DPRD kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung yang menyatakan

18 Muchsan. *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 18.

bahwakepala daerah telah melanggar sumpah/janji jabatan dan /atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah. Dalam hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal 80 ayat (1) huruf a UU No. 23 Tahun 2014, menyatakan:

“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 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”.

Dalam ketentuan Pasal 80 ayat (1) huruf b dan huruf c, menyatakan bahwa “Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a, 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 per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir, dan “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

Dapat ditarik kesimpulan bahwa keputusan Mahkamah Agung tidak bisa

dijalankan apabila tidak disetujui 2/3 anggota DPRD, sebab bisa saja dalam perjalanan rapat paripurna anggota DPRD, terjadi perubahan politik. Di mana dalam putusan Mahkamah Agung supremasi hukum lebih dijunjung sebab Negara Indonesia adalah negara hukum, menyadari bahwa untuk memastikan terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan jaminan yang tegas dalam konstitusi, langkah besar yang dihasilkan dalam amandemen UUD 1945 tidak hanya menyebutkan secara eksplisit kekuasaan kehakiman yang merdeka. Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, menegaskan: “*kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Tidak hanya itu, sedangkan berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, mengamanatkan bahwa kekuasaan kehakiman tidak hanya dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung tetapi juga oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Bahkan bagi seorang hakim, Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menentukan, “*hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum*”.

Khusus untuk menjaga kemandirian dan integritas hakim, amandemen UUD 1945 juga memunculkan sebuah lembaga baru, yaitu Komisi Yudisial. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan: “*kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik*

Indonesia. Jika dibandingkan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 jelas berbeda karena terjadi penambahan kata/frasa: "negara", "berdasarkan Pancasila", dan "demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia".

Jika demikian yang menjadi problem adalah apabila kepala daerah tersebut melanggar sumpah dan janji jabatannya sementara untuk usulan pemberhentiannya harus didukung atau disetujui 2/3 dari jumlah 3/4 anggota DPRD yang hadir sehingga usulan tersebut bisa disampaikan kepada Presiden, sehingga Presiden dapat mengambil keputusan untuk memberhentikan sementara kepala daerah tersebut sampai proses hukumnya selesai dan telah mempunyai putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan di daerah, DPRD juga mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Tugas dan wewenang pengawasan DPRD Secara khusus tercantum dalam Pasal 101 ayat (1) huruf c Jo. Pasal 154 ayat (1) huruf c UU No. 23 Tahun 2014, Pengawasan ini bertujuan mengembangkan kehidupan demokrasi menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. 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 dinyatakan melanggar sumpah/

janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Implikasi usulan DPRD terhadap pemberhentian kepala daerah. DPRD mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah, apabila seorang kepala daerah melanggar sumpah dan janji jabatan. Pemberhentian kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Putusan Mahkamah Agung tidak serta merta dijalankan sebab putusan tersebut dikembalikan lagi kepada DPRD untuk diputuskan lagi dalam rapat paripurna DPRD. Putusan Mahkamah Agung bisa dilaksanakan apabila didukung 3/4 dari jumlah anggota DPRD yang hadir, serta diambil keputusan 2/3 dari anggota DPRD, artinya jika jumlah anggota DPRD tidak *quorum* maka putusan tersebut tidak bisa dilaksanakan.

#### **Implikasi Usulan DPRD terhadap Pemberhentian Kepala Daerah**

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah, apabila seorang kepala daerah melanggar sumpah dan janji jabatan. Pemberhentian kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Putusan Mahkamah Agung tidak serta merta dijalankan sebab putusan tersebut dikembalikan lagi kepada DPRD

untuk diputuskan lagi dalam rapat paripurna DPRD. Putusan Mahkamah Agung bisa dilaksanakan apabila didukung 3/4 dari jumlah anggota DPRD yang hadir, serta diambil keputusan 2/3 dari anggota DPRD, artinya jika jumlah anggota DPRD tidak quorum maka putusan tersebut tidak bisa dilaksanakan.

Akibat hukum terhadap pemberhentian kepala daerah, menyebabkan kekosongan jabatan kepala daerah. Jika seorang kepala daerah diberhentikan maka DPRD melaksanakan rapat paripurna untuk melantik wakil kepala daerah, untuk menjabat sebagai kepala daerah. Sementara prihal rapat paripurna membutuhkan waktu yang tidak singkat, hal ini tentunya menimbulkan persoalan sebab secara hukum kekosongan jabatan tidak boleh terjadi, karena hal ini menyangkut dengan asas tertib penyelenggaraan pemerintahan yang lebih mengutamakan kepentingan rakyat, untuk menjaga kesinambungan dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, oleh karena ada beberapa tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) yang hanya dilakukan dalam kapasitas sebagai kepala daerah, seperti pengesahan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

#### KESIMPULAN

Implikasi usulan DPRD terhadap pemberhentian Kepala daerah, yang menyebabkan seorang kepala daerah diberhentikan dalam masa jabatannya, tentunya tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki DPRD. Dalam menanggapi usulan pemberhentian Kepala Daerah tersebut DPRD menggunakan hak angket yang dilakukan setelah diajukan hak interpelasi untuk mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah

anggota DPRD dan persetujuan diambil sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan di daerah, DPRD juga mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Tugas dan wewenang pengawasan DPRD secara khusus tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014, Pengawasan ini bertujuan mengembangkan kehidupan demokrasi menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Dalam pengambilan keputusan rapat paripurna DPRD untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 anggota DPRD dan diambil persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota DPRD, artinya keputusan untuk mengusulkan pemberhentian Kepala daerah harus disetujui 2/3 dari anggota DPRD, tentunya hal ini dapat menimbulkan persoalan sebab tanpa dihadiri 3/4 dari anggota DPRD serta tidak disetujui oleh 2/3 dari anggota DPRD maka putusan tersebut tidak bisa dilaksanakan sementara Kepala Daerah jelas-jelas telah melanggar sumpah dan janji jabatannya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Bewa Ragawino, *Desentralisasi dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung, 2003.

- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- Kunthi Dyah Wardani, *Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pusaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Sadjino, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaKsBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005.
- Setyo Pamungkas, *Investasi di Era Otonomi Daerah*, MIH UKSW, 2010.
- Sri Soemantri M, *Konseprualitas Dasar-Dasar Konstitusi Bagi Demokrasi Yang Berlanjut, dalam Laporan Konfrensi: Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*, IDEA Kumpulan Makalah, Oktober 2001.
- Syaukani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Kaltim, 2001.
- Tri Ratnawati, *Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, dalam Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2000.
- Winarno Yudho, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi: dalam Laporan Penelitian*, Jakarta, 2005.