

**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA  
REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

No. Mahasiswa : 15410007

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2020**

**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA  
REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**



Oleh :  
AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT

No. Mahasiswa : 15410007

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
F A K U L T A S H U K U M  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2020**



**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA  
DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999,  
UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal 13 November 2020

Yogyakarta, 13 Oktober 2020  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

M. Arif Setiawan, Dr., S.H., M.H.



**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA  
DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999,  
UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
pada tanggal 13 November 2020 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 13 November 2020

Tim Penguji

1. Ketua : M. Arif Setiawan, Dr., S.H., M.H.
2. Anggota : Mahrus Ali, Dr., S.H., M.H.
3. Anggota : Ari Wibowo, S.H.I., S.H., M.H.

Tanda Tangan

الجامعة الإسلامية  
الاستاذ الدكتور

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**  
NIK. 904100102

***Bismillahirrohmanirrahim***

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **Agrian Novaldi Mokodompit**

No. Mahasiswa : 15410007

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menyelesaikan penulisan tugas akhir dengan judul: **PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**. Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta  
Pada tanggal 15 Oktober 2020  
Yang membuat pernyataan


**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Agrian Novaldi Mokodompit
2. Tempat Lahir : Fak-Fak
3. Tanggal Lahir : 28 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Gang.joyonegaran No.835, wiroguanan, mergangsan,  
Derah Istimewa Yogyakarta
7. Alamat Asal : Perumahan Pemda SP2, Timika jaya, Mimika, Papua.
8. Identitas orangtua/ Wali :
  - a. Nama Ayah : Limi Mokodompit  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
  - b. Nama Ibu : Iryanti Suleha Uswanas  
Pekerjaan : Pegawai Negeri SipilAlamat Orngtua : Perumahan Pemda SP2, Timika jaya, Mimika, Papua.
9. Riwayat Pendidikan :
  - a. SD : SD Yapis Mimika
  - b. SMP : SMP Negeri 2 Mimika
  - c. SMA/MA : SMA Negeri 1 Mimika
10. Hobi : Olahraga

Yogyakarta, 15 Oktober 2020

Yang Bersangkutan

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

## **HALAMAN MOTTO**

“Aku hanya seorang pemimpi dan akan terus bermimpi sampai kenyataan itu datang kepada diriku. Aku tidak akan pernah berhenti melakukan hal itu berulang kali”

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan skripsi ini*

*\*Untuk ayahnda dan ibunda tercinta*

*\*Untuk seluruh keluargaku tercinta*

*\*Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

*\*Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

## KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014.”**, penyelesaian tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkain usaha penulis, ditopang bantuan bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi saya untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Prof. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian
4. Terimakasih kepada kedua orang tua saya yaitu ayah saya Ir. Limi Mokodompit, MM. dan ibu saya Iryanti Suleha Uswanas, S.Sos. yang senantiasa sabar dalam membesarkan saya, mendidik saya, mensupport saya dari saya kecil hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan ini karena sampai kapanpun saya tidak akan pernah sanggup membalas seluruh jerih payah kalian selama ini, sungguh aku sangat menyayangi kalian.
5. Kepada abang saya Muhammad Yadli Yuliandi Mokodompit, S.E, Msi. dan adik saya Feramitha Tiffani Mokodompit, S.M. Saya ucapkan terimakasih banyak karena telah menjadi saudara yang terbaik dalam hidupku.
6. Kepada Rut Andika Pratiwi, S.Kom dan Aurora Adara Alessia Mokodompit, I dont have many words to describe the both of you. Just wanna said thank you for everything, thank you for coming in my life. I love you both.
7. Kepada seluruh kerabat saya yang sudah saya anggap seperti keluarga saya sendiri, Maulvy Muhammad Fazely, S.A., Arsila Lagega S.T., Alfian Ferinando Tahitu, S.Sos., Seblum Hombore, S.E., Priviny Salilama, S.Ked., Mika Pune, S.T., Imam Sahputa, S.H., Muhammad Yazid Rejebtiaji, S.H., Muhammad Fitrah Abdillah, S.H., The PAPS crew. Terimakasih telah berbagi kebersamaanya selama ini. You are guys is so amazing.
8. Kepada kawan-kawan Komisariat HMI FH UII dan Teman-teman FH UII angkatan 2015. Hidup Perjuangan.
9. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insyallah saya tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

**Yogyakarta, 15 Oktober 2020.**

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

## DAFTAR ISI

|  |      |
|--|------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....                               | i    |
| <b>HALAMAN PENGAJUAN</b> .....                           | ii   |
| <b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....              | iii  |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR</b> .....              | iv   |
| <b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS</b> ..... | v    |
| <b>HALAMAN CURRICULUM VITAE</b> .....                    | vi   |
| <b>HALAMAN MOTTO</b> .....                               | vii  |
| <b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....                         | viii |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                              | ix   |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                                  | x    |
| <b>ABSTRAK</b> .....                                     | xii  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>                                 |      |
| A. Latar Belakang .....                                  | 1    |
| B. Rumusan Masalah .....                                 | 11   |
| C. Tujuan Penelitian .....                               | 11   |
| D. Tinjauan Pustaka .....                                | 12   |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| E. Orisinalitas Penelitian ..... | 18 |
| F. Metode Penelitian .....       | 19 |
| G. Kerangka Skripsi.....         | 23 |

**BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM,  
DAN PEMERINTAH DAERAH**

|                            |    |
|----------------------------|----|
| A. Demokrasi .....         | 24 |
| B. Teori Negara Hukum..... | 42 |
| C. Pemerintah Daerah ..... | 50 |

**BAB III PEMBAHASAN**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN UU<br/>NO.22/199, UU NO. 32/2004 &amp; UU NO.23/2014 TENTANG PEMDA.....</b> | <b>71</b> |
| <b>B. PROBLEMATIKA YANG DITIMBULKAN OLEH UU NOMOR 23/2014<br/>DALAM HAL PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH.....</b>                        | <b>89</b> |
| <b>C. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH YANG IDEAL.....</b>   | <b>99</b> |

**BAB IV PENUTUP**

|                    |     |
|--------------------|-----|
| A. KESIMPULAN..... | 109 |
| B. SARAN.....      | 110 |

## ABSTRAK

Pengaturan mengenai pemberhentian kepala daerah mulai dari masa reformasi sampai saat ini telah diatur dalam sejumlah undang-undang diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah sebagai undang-undang pertama pasca reformasi yang mengatur mengenai tata cara pemberhentian kepala daerah, dimana dalam UU ini terdapat tiga substansi dalam ranah pemberhentian kepala daerah yakni pasal 46, pasal 49, dan pasal 51 dan 52. Begitu juga dengan keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004. terjadi perubahan kembali terkait dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah. Sampai yang terakhir mekanisme pemberhentian kepala daerah diatur kembali dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, setidaknya dari reformasi sudah 3 kali terjadi penyempurnaan UU Pemda. Sehingga setiap pergantian UU terjadi perubahan dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda? Apa saja problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah? Dan Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil dari analisa tersebut bahwa Mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda memiliki perbedaan yang sangat jelas (i) Pemberhentian kepala daerah dalam UU No 22/1999, di usulkan oleh DPRD kepada Presiden setelah dilakukan rapat paripurna. (ii) pemberhentian KDH menurut UU No.32/2004, ada 2 jalur yakni langsung dilakukan oleh Presiden (dalam hal melakukan perbuatan korupsi dan pelanggaran hukum) dan usulan DPRD terlebih dahulu diajukan ke MA (melanggar sumpah/janji jabatan, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai KDH). (iii) Mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32/ 2014 di usulkan oleh DPRD kepada presiden setelah adanya putusan MA, dan apabila dalam waktu 14 hari pimpinan DPRD belum mengajukan usulan pemberhentian kepada presiden, pemerintah pusat (menteri) dapat melakukan langsung pemberhentian Bupati/Wali Kota yang di usulkan melalui gubernur, sedangkan pemberhentian Gubernur di usulkan oleh menteri kepada presiden. Problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah yang mana filosofi dari sistem pemberhentian yang ada dalam UU ini masih bertabrakan dengan asas-asas demokrasi langsung, selain itu keputusan dalam pemberhentian kepada daerah masih di dominasi oleh pertimbangan politik daripada pertimbangan hukum. Mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal menurut penulis yakni aturan hukum harusnya lebih dominan daripada pertimbangan politik. Pertimbangan politik sendiri seharusnya cukuplah hanya di proses awal usulan pemberhentian oleh DPRD. Selanjutnya bila dalam persidangan ternyata ditemukan bahwa memang kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum. Maka sudah sewajarnya putusan MA inilah yang menjadi dasar final dalam proses pemberhentian seorang kepala daerah.

***Kata kunci: Impeachment, Undang-Undang, Kepala Daerah, Ideal.***

**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA  
REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

No. Mahasiswa : 15410007

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2020**

**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA  
REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**



Oleh :  
AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT

No. Mahasiswa : 15410007

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
F A K U L T A S H U K U M  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2020**



**HALAMAN PERSETUJUAN**

**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendarasan

Pada Tanggal:



**Yogyakarta, 15 Oktober 2020**

**Dosen Pembimbing Tugas Akhir**

**(Prof. Dr.Ni'Matul Huda, SH.M.Hum)**

**NIP: 904100108**



**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**

**HALAMAN PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada tanggal

.....2020 dan dinyatakan

**LULUS**

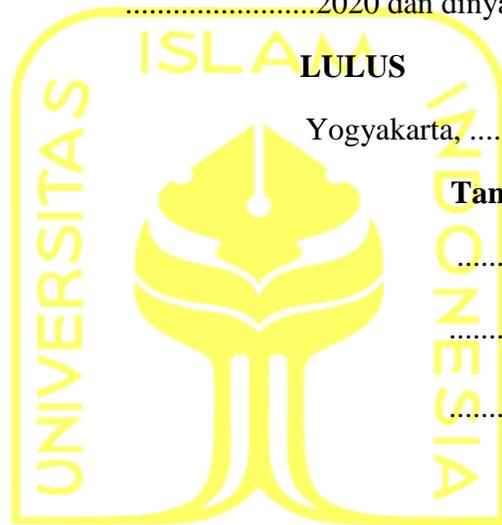
Yogyakarta, ..... 2020

**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

- 1. Ketua :
- 2. Anggota :
- 3. Anggota :

.....  
.....  
.....



Mengetahui:  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

**(Dr.ABDUL JAMIL SH.,M.H)**

**NIP :904100102**

*Bismillahirrohmanirrahim*

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **Agrian Novaldi Mokodompit**

No. Mahasiswa : 15410007

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah menyelesaikan penulisan tugas akhir dengan judul: **PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014**. Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada tanggal 15 Oktober 2020

Yang membuat pernyataan

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Agrian Novaldi Mokodompit
2. Tempat Lahir : Fak-Fak
3. Tanggal Lahir : 28 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Gang.joyonegaran No.835, wiroguanan, mergangsan, Derah Istimewa Yogyakarta
7. Alamat Asal : Perumahan Pemda SP2, Timika jaya, Mimika, Papua.
8. Identitas orangtua/ Wali :
  - a. Nama Ayah : Limi Mokodompit  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
  - b. Nama Ibu : Iryanti Suleha Uswanas  
Pekerjaan : Pegawai Negeri SipilAlamat Orangtua : Perumahan Pemda SP2, Timika jaya, Mimika, Papua.
9. Riwayat Pendidikan :
  - a. SD : SD Yapis Mimika
  - b. SMP : SMP Negeri 2 Mimika
  - c. SMA/MA : SMA Negeri 1 Mimika
10. Hobi : Olahraga

Yogyakarta, 15 Oktober 2020

Yang Bersangkutan

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

## **HALAMAN MOTTO**

“Aku hanya seorang pemimpi dan akan terus bermimpi sampai kenyataan itu datang kepada diriku. Aku tidak akan pernah berhenti melakukan hal itu berulang kali”

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan skripsi ini*

*\*Untuk ayahnda dan ibunda tercinta*

*\*Untuk seluruh keluargaku tercinta*

*\*Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

*\*Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

## KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014.”**, penyelesaian tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkain usaha penulis, ditopang bantuan bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi saya untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Prof. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian
4. Terimakasih kepada kedua orang tua saya yaitu ayah saya Ir. Limi Mokodompit, MM. dan ibu saya Iryanti Suleha Uswanas, S.Sos. yang senantiasa sabar dalam membesarkan saya, mendidik saya, mensupport saya dari saya kecil hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan ini karena sampai kapanpun saya tidak akan pernah sanggup membalas seluruh jerih payah kalian selama ini, sungguh aku sangat menyayangi kalian.
5. Kepada abang saya Muhammad Yadli Yuliandi Mokodompit, S.E, Msi. dan adik saya Feramitha Tiffani Mokodompit, S.M. Saya ucapkan terimakasih banyak karena telah menjadi saudara yang terbaik dalam hidupku.
6. Kepada Rut Andika Pratiwi, S.Kom dan Aurora Adara Alessia Mokodompit, I dont have many words to describe the both of you. Just wanna said thank you for everything, thank you for coming in my life. I love you both.
7. Kepada seluruh kerabat saya yang sudah saya anggap seperti keluarga saya sendiri, Maulvy Muhammad Fazely, S.A., Arsila Lagega S.T., Alfian Ferinando Tahitu, S.Sos., Seblum Hombore, S.E., Priviny Salilama, S.Ked., Mika Pune, S.T., Imam Sahputa, S.H., Muhammad Yazid Rejebtiaji, S.H., Muhammad Fitrah Abdillah, S.H., The PAPS crew. Terimakasih telah berbagi kebersamaanya selama ini. You are guys is so amazing.
8. Kepada kawan-kawan Komisariat HMI FH UII dan Teman-teman FH UII angkatan 2015. Hidup Perjuangan.
9. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insyallah saya tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

**Yogyakarta, 15 Oktober 2020.**

**AGRIAN NOVALDI MOKODOMPIT**

## DAFTAR ISI

|  |      |
|--|------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....                               | i    |
| <b>HALAMAN PENGAJUAN</b> .....                           | ii   |
| <b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....              | iii  |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR</b> .....              | iv   |
| <b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS</b> ..... | v    |
| <b>HALAMAN CURRICULUM VITAE</b> .....                    | vi   |
| <b>HALAMAN MOTTO</b> .....                               | vii  |
| <b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....                         | viii |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                              | ix   |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....                                  | x    |
| <b>ABSTRAK</b> .....                                     | xii  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>                                 |      |
| A. Latar Belakang .....                                  | 1    |
| B. Rumusan Masalah .....                                 | 11   |
| C. Tujuan Penelitian .....                               | 11   |
| D. Tinjauan Pustaka .....                                | 12   |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| E. Orisinalitas Penelitian ..... | 18 |
| F. Metode Penelitian .....       | 19 |
| G. Kerangka Skripsi.....         | 23 |

**BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, DAN PEMERINTAH DAERAH**

|                            |    |
|----------------------------|----|
| A. Demokrasi .....         | 24 |
| B. Teori Negara Hukum..... | 42 |
| C. Pemerintah Daerah ..... | 50 |

**BAB III PEMBAHASAN**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN UU NO.22/199, UU NO. 32/2004 &amp; UU NO.23/2014 TENTANG PEMDA.....</b> | <b>71</b> |
| <b>B. PROBLEMATIKA YANG DITIMBULKAN OLEH UU NOMOR 23/2014 DALAM HAL PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH.....</b>                        | <b>89</b> |
| <b>C. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH YANG IDEAL.....</b>   | <b>99</b> |

**BAB IV PENUTUP**

|                    |     |
|--------------------|-----|
| A. KESIMPULAN..... | 109 |
| B. SARAN.....      | 110 |

## ABSTRAK

Pengaturan mengenai pemberhentian kepala daerah mulai dari masa reformasi sampai saat ini telah diatur dalam sejumlah undang-undang diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah sebagai undang-undang pertama pasca reformasi yang mengatur mengenai tata cara pemberhentian kepala daerah, dimana dalam UU ini terdapat tiga substansi dalam ranah pemberhentian kepala daerah yakni pasal 46, pasal 49, dan pasal 51 dan 52. Begitu juga dengan keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004. terjadi perubahan kembali terkait dengan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah. Sampai yang terakhir mekanisme pemberhentian kepala daerah diatur kembali dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, setidaknya dari reformasi sudah 3 kali terjadi penyempurnaan UU Pemda. Sehingga setiap pergantian UU terjadi perubahan dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda? Apa saja problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah? Dan Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil dari analisa tersebut bahwa Mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda memiliki perbedaan yang sangat jelas (i) Pemberhentian kepala daerah dalam UU No 22/1999, di usulkan oleh DPRD kepada Presiden setelah dilakukan rapat paripurna. (ii) pemberhentian KDH menurut UU No.32/2004, ada 2 jalur yakni langsung dilakukan oleh Presiden (dalam hal melakukan perbuatan korupsi dan pelanggaran hukum) dan usulan DPRD terlebih dahulu diajukan ke MA (melanggar sumpah/janji jabatan, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai KDH). (iii) Mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32/ 2014 di usulkan oleh DPRD kepada presiden setelah adanya putusan MA, dan apabila dalam waktu 14 hari pimpinan DPRD belum mengajukan usulan pemberhentian kepada presiden, pemerintah pusat (menteri) dapat melakukan langsung pemberhentian Bupati/Wali Kota yang di usulkan melalui gubernur, sedangkan pemberhentian Gubernur di usulkan oleh menteri kepada presiden. Problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah yang mana filosofi dari sistem pemberhentian yang ada dalam UU ini masih bertabrakan dengan asas-asas demokrasi langsung, selain itu keputusan dalam pemberhentian kepada daerah masih di dominasi oleh pertimbangan politik daripada pertimbangan hukum. Mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal menurut penulis yakni aturan hukum harusnya lebih dominan daripada pertimbangan politik. Pertimbangan politik sendiri seharusnya cukuplah hanya di proses awal usulan pemberhentian oleh DPRD. Selanjutnya bila dalam persidangan ternyata ditemukan bahwa memang kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum. Maka sudah sewajarnya putusan MA inilah yang menjadi dasar final dalam proses pemberhentian seorang kepala daerah.

***Kata kunci: Impeachment, Undang-Undang, Kepala Daerah, Ideal.***



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi pada tahun 1998 membawa dampak yang sangat signifikan terhadap politik Indonesia, tidak terkecuali dalam pemerintah daerah. Perubahan paling mendasar adalah lahirnya otonomi daerah. Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing.<sup>1</sup>

Selain dengan semakin banyak nya kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur daerah nya sendiri, reformasi juga membawa perubahan terhadap sistem politik dalam pemilihan kepala daerah mapun pemberhentian kepala daerah. Tentunya dengan lahirnya sejumlah aturan perundang-undangan yang menjadi ciri dari negara hukum. Penegasan Indonesia adalah negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 hasil Amandemen yang disebutkan bahwa “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum “, yang artinya bahwa Hukum di

---

<sup>1</sup> <http://bkd.jogjaprovo.go.id/informasi-publik/artikel/perkembangan-otonomi-daerah-masa-kini>, diakses pada tanggal 4 September 2020.

Indonesia seharusnya dijadikan sebagai Panglima dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara bahkan dari perilaku seluruh kehidupan warga negara sampai tatanan kenegaraan harus berdasarkan hukum, untuk melindungi dan mencegah penguasa atau manusia (warga negara) berbuat sewenang wenang. Hukum merupakan urat nadi diseluruh aspek kehidupan guna terwujudnya suatu kondisi ketertiban untuk mencapai kemakmuran yang adil dan beradab pada semua lapisan masyarakat. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan harus berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) yang artinya setiap orang memiliki kedudukan dan perlakuan yang sama, hukum sebagai dasar diwujudkan dalam peraturan perundang undangan, kekuasaan negara yang berdasarkan konstitusi negara untuk memberi pembatasan atas kekuasaan dan hak dasar warga negara. Supremasi hukum harus mencakup tiga ide dasar hukum yaitu adanya Keadilan, Kepastian hukum dan Manfaat hukum, untuk mencapai rasa keadilan masyarakat”.<sup>2</sup>

Konsep negara hukum mengarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak asasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan. Bukti lain yang menjadi dasar yuridis bagi keberadaan negara hukum Indonesia dalam arti material,<sup>3</sup> yaitu pada bab XIV Pasal 33 dan pasal 34 Undang-

---

<sup>2</sup> Hariyono dkk, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013, hal.2.

<sup>3</sup>Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2011, hlm. 35

Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa negara turut aktif dan bertanggungjawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.

Apabila kita mengacu pada sistem pemerintahan negara republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 di dalam Pasal 18 ayat (1) menyebutkan” Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang-undang. Selain itu juga setiap daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. dimana setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala Pemerintahan daerah, hal ini juga tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 di dalam Pasal 18 ayat 4 yakni di mana Gubernur, Bupati dan Walikota di pilih secara Demokratis guna berfungsi untuk memimpin daerahnya yang sudah di berikan kepercayaan oleh masyarakat yang sudah memberikan suaranya dalam pemilihan kepala daerah.<sup>4</sup>

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa setiap daerah di Indonesia itu dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota adalah Wali Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala daerah, untuk Provinsi di sebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Wali Kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk

---

<sup>4</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung* , PT.RajaGrafindo, Jakarta: 2007, hlm. 1.

memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat.<sup>5</sup>

Oleh sebab itu segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat harus mengikuti aturan hukum yang berlaku di Negara ini. Dalam hal ini termasuk dalam proses pemberhentian Kepala Daerah seperti Gubernur, Bupati/Walikota.<sup>6</sup> 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 saat ini DPRD diberikan kewenangan untuk mengusulkan proses pemberhentian Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam melakukan pemberhentian Kepala Daerah. Dengan adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian Kepala Daerah yang dianggap melakukan kesalahan-kesalahan yang bertentangan dengan regulasi yang berlaku, hal ini akan

---

<sup>5</sup> Haw.widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT.RajaGrafindo, Jakarta: 2005, hlm. 75

<sup>6</sup> Azmi, Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia, *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Volume 04 Nomor 01 Agustus 2019, hlm 75.

membuat kinerja Kepala Daerah cenderung profesional dan menjalankan visi dan misinya dengan baik untuk kemajuan daerah yang dipimpinnya.<sup>7</sup>

Pengaturan mengenai pemberhentian kepala daerah mulai dari masa reformasi sampai saat ini telah diatur dalam sejumlah undang-undang diantaranya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah sebagai undang-undang pertama pasca reformasi yang mengatur mengenai tata cara pemberhentian kepala daerah, dimana dalam UU ini terdapat tiga substansi dalam ranah pemberhentian kepala daerah yakni pasal pasal 46, pasal 49, dan pasal 51 dan 52. Dimana dalam Pasal 49 UU Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan”

“Kepala daerah berhenti dan diberhentikan karena :

1. Meninggal dunia;
2. Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
3. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru
4. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 33;
5. Melanggar sumpah/janji sebagaimana yang dimaksud pasal 42 ayat (3);
6. Melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 48 dan;
7. Mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Selanjutnya lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan-ketentuan mengenai pemberhentian kepala daerah terdapat dalam pasal 29, 30, 31, dan 32. Pasal 29 ayat (2) mengatur alasan pemberhentian kepala daerah, yakni:<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda

1. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah;
4. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
5. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah;
6. Melanggar larangan bagi kepala daerah.

Tidak berhenti sampai disini, perubahan terkait dengan UU Pemerintah Daerah terus dilakukan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), dimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam UU ini justru lebih baik dan efektif, karena Kepala Daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan, dilarang untuk tetap bertugas. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya yang memperbolehkan tetap bertugas hingga Kepala Daerah tersebut menjadi terdakwa. Perlunya pemberhentian kepala daerah yang telah ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan atas berbagai kasus hukum yang melatarbelakanginya, memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi di dalam roda pemerintahan daerah yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pemerintahan. Pemberhentian kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintah daerah tetap berjalan walaupun kepala daerahnya tersangkut kasus hukum.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

Artinya kalau Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya itu Kepala Daerah boleh tetap memerintah, namun menjadi tidak efektif, mengapa demikian, karena bawahannya dalam segala urusan harus membawa-bawa surat ke tahanan untuk ditandatangani. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang baru mengatur lebih baik dan efektif, karena Kepala Daerah yang sedang menjalani tahanan dilarang menjalankan tugas dan kewenangannya. Selain karena alasan Kepala Daerah menjadi terdakwa atau terpidana, pemberhentian Kepala Daerah juga bisa dilakukan oleh DPRD karena alasan politis.

Begitu juga dengan mekanisme pemberhentian Kepala daerah yang ada dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang masih di anggap kurang efektif, sebab pemberhentian Kepala Daerah pada UU ini memberikan peluang yang sangat besar kepada DPRD untuk bisa memberhentikan kepala daerah dengan cara menolak laporan pertanggungjawaban kepala daerah. Dengan penolakan laporan ini DPRD bisa mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden.<sup>10</sup>

Persolan pemberhentian Kepala Daerah beberapa waktu belakangan ini mulai muncul kembali seiring dengan peristiwa pemberhentian Bupati Jember yang diusulkan oleh DPRD Jember melalui tujuh fraksi sepakat mengusulkan pemberhentian Faida sebagai Bupati Jember dalam rapat paripurna hak menyatakan pendapat yang digelar di ruang sidang utama di DPRD setempat. Kepala Pusat Penerangan

---

<sup>10</sup> Muhammad Syahwalan, Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1974-2014, *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* Vol 3no.1 2018, hlm 114.

(Kapuspen) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Bahtiar menegaskan, Kemendagri akan menghormati proses politik dan proses hukum yang terjadi di Pemerintahan Kabupaten Jember. Terbaru, anggota DPRD Jember melakukan sidang pemberhentian Bupati Jember. Menurut Bahtiar, keputusan DPRD Jember untuk memberhentikan Bupati Jember Faida adalah sesuai dengan Amanat Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda).<sup>11</sup> Dasar hukum pemberhentian ini diatur dalam Pasal 78 (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

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

Ketentuan Pasal 80 UU Pemda juga mengatur bahwa pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat 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 serta tidak melaksanakan kewajiban. Tindakan DPRD Jember ini sebenarnya terkait dengan tindak lanjut fungsi pengawasan DPRD terhadap tata kelola pemerintahan daerah. Kemendagri juga sudah meminta Pemerintah Provinsi Jawa

---

<sup>11</sup> Marsi Edon, Anggota DPRD Sepakat Pemberhentian Bupati Jember, Ini Tanggapan Kemendagri, dikutip dari <https://indonews.id/artikel/311538/Anggota-DPRD-Sepakat-Pemberhentian-Bupati-Jember-Ini-Tanggapan-Kemendagri/>, diakses pada tanggal 26 Agustus 2020.

Timur untuk memfasilitasi keputusan DPRD Kabupaten Jember sesuai aturan karena Gubernur adalah wakil pemerintah pusat,". Sidang paripurna DPRD Jember dengan agenda hak menyatakan pendapat (HMP) yang dihadiri 45 orang anggota DPRD Jember, telah memutuskan sepakat untuk melakukan pemberhentian tetap Bupati Jember Faida pada 22 Juli 2020 lalu. Keputusan sidang paripurna DPRD tersebut akan diteruskan ke Mahkamah Agung untuk uji materiil dan pemeriksaan bukti.<sup>12</sup>

Sebagai sebuah lembaga politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dibentuk di setiap propinsi dan kabupaten/ kota pada umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Namun, sebenarnya fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD. Kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah propinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam UU No.23/2014, Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.<sup>13</sup>

Dari uraian di atas dapat di mengerti bahwa sebenarnya, lembaga parlemen itu adalah lembaga politik, dan karena itu pertama-tama haruslah dipahami sebagai lembaga politik. Sifatnya sebagai lembaga politik itu tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula. Sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD merupakan bentuk dari fungsi pengawasan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif dan juga penggunaan kewenangan serta hak oleh lembaga DPRD selaku wakil rakyat yang bertugas mengawasi jalan pemerintahan yang dipimpin oleh lembaga eksekutif.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis ingin meneliti berkaitan dengan’’  
**PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH  
PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU  
NO.23/2014’’**. Mengingat bahwa pemberhentian yang dilakukan oleh DPRD bukan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

hanya karena pertimbangan hukum saja tapi juga bisa dilakukan dengan alasan politis yang menurut penulis sulit diukur parameternya, karena mudah disalahgunakan oleh orang-orang tertentu atau bahkan lembaga DPRD itu sendiri karena alasan ketidaksukaan terhadap kepala daerah yang bersangkutan. Oleh sebab itu penulis ingin menganalisis dan melakukan perbandingan terkait mekanisme pemberhentian Kepala Daerah yang ada di dalam ketiga UU tersebut.

### **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian di atas, yang menjadi permasalahan terkait dengan “Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi di Tinjau Dari UU No.22/1999, UU No.32/2004 & UU No.23/2014”. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda?
2. Apa saja problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah?
3. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal?

### **C. Tujuan Penelitian.**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No.22/199, UU No. 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemda.
2. Untuk mengetahui problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah.
3. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal.

#### **D. Landasan Teori.**

##### **1. Demokrasi**

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan, *pertama*, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya. *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.<sup>14</sup>

Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan social yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa. Oleh karena itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khazanah dan pemikiran dan

---

<sup>14</sup> Kaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta,2010,hlm,54.

preformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini : demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.<sup>15</sup>

Adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh karena itu, stusi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.<sup>16</sup>

Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan

---

<sup>15</sup> Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 13.

<sup>16</sup> *Ibid*

gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*das Sein*”.<sup>17</sup>

## 2. Negara Hukum

Catatan tentang negara hukum telah tumpah di atas berbagai tempat dan ruang sosial. Juru tulis dan pemikir-pemikir baik di Barat maupun Timur menempatkan kajian negara hukum sebagai kajian utama yang mendapatkan porsi yang besar. *Space* kajian negara hukum dengan segala instrumennya, membawa kita pada satu asumsi dasar, bahwa hukum telah menjadi satu kajian penting bagi bangunan dasar suatu negara.<sup>18</sup>

Hukum, memang sekedar alat bantu untuk manusia, bukan tujuan. Hukum ibarat rumah virtual untuk bersama. Di satu sisi, ia diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggendong resiko membatasi, persis, seperti tembok-tembok yang menjadi tembok penyekat kamar dalam rumah. Hukum adalah alat bantu personal. Manusia yang pada dasarnya lemah, atau tidak sempurna (dan dalam hal ini berbeda dengan binatang yang lahir relatif sudah” sempurna”. Hukum diciptakan juga untuk mengatur ketertiban ke-bersamaan yang ada. Di sini hukum menjadi alat bantu sosial. Karena adalah bantu sosial,

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 14.

<sup>18</sup> Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.13.

maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar memiliki kekuatan legitimasi.<sup>19</sup>

Apabila kita merujuk konsep hukum masa kini, maka bangunan dasar negara harus merespon realitas sosiakl (*sosial reality*), dan respon terhadap realitas sosial agar teratur atau memiliki keteraturan adalah dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka. Keterikatan warga negara pada hukum merupakan upaya untuk menemukan kembali esensi negara didirikan. Bahwa negara didirikan adalah untuk melindungi kemerdekaan individu itu, negara membuat hukum sebagai “alat bantu sosial” untuk menciptakan keteraturan. Sebab itu, tipe negara hukum harus merujuk pada dimensi-dimensi hakiki masyarakat, bahwa masyarakat sebagai basis sosial harus dijadikan sebagai subyek sosial di satu sisi dalam arti mereka adalah pelaku-pelaku yang berpotensi untuk menegakkan keteraturan sosial tetapi pada sisi lain, bahwa masyarakat juga bisa menjadi “objek”, mereka akan dijerat oleh sanksi yang dibuat untuk keteraturan tersebut.<sup>20</sup>

Berdasarkan pandangan para pakar, maka negara hukum hakikatnya adalah Negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali Negara yang pola

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm.14

<sup>20</sup> *Ibid*.

hidunya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan di dalamnya, harus tunduk pada aturan yang berlaku.<sup>21</sup>

Dapat dikatakan lain bahwa negara hukum adalah alat-alat negara yang menggunakan kekuasaan hanya berdasarkan sebuah hukum yang berlaku dimana perilakunya ditentukan oleh hukum tersebut. Negara hukum didasarkan atas keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan juga baik. Ada dua unsur utama dalam negara hukum, yaitu hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dengan didasarkan pada norma obyektif dan norma obyektif tersebut harus memenuhi syarat formal serta dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum.

#### 1. Pemerintah Daerah

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.<sup>22</sup> Dari sisi pembagian

---

<sup>21</sup> Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 62.

<sup>22</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94.

kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.<sup>23</sup>

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.<sup>24</sup>

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 95.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009,

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Penulis telah melakukan penelusuran terhadap judul **PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014** pada berbagai sumber penelusuran baik itu perpustakaan fakultas hukum Universitas Islam Indonesia maupun pencarian melalui internet. Se jauh penelusuran yang penulis lakukan telah ada Penelitian berupa jurnal yang ditulis oleh Azmi selaku Dosen Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik dari Universitas Karimun dimana membahas masalah yang berjudul “**ANALISIS PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**”. Tetapi terdapat perbedaan yang sangat substansial dengan penelitian yang penulis buat, sebab penelitian tersebut tidak spesifik membahas mekanimse pemberhentian kepala daerah tetapi lebih alasan pemberhentian kepala daerah itu sendiri. Sedangkan penelitian yang penulis tulis lebih menjelaskan proses pemberhentian pemberhentian kepala daerah serta membandingkan proses pemberhentian kepala daerah yang ada dalam UU Nomor 22/1999, UU Nomor 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemerintah Daerah serta mencari mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal. Selanjutnya juga penulis telah menemukan satu lagi lagi penelitian berupa jurnal yang ditulis oleh Muhammad

Syahwalan selaku Mahasiswa Program Pasca Sarjana Program Studi Hukum Tata Negara IAIN Bengkulu dengan judul” **MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DAN/ATAU WAKIL KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TAHUN 1974-2014**”. Tulisan ini tentunya sangat berbeda dengan penelitian yang penulis buat sebab penelitian ini mengulas secara umum terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah dari Tahun 1974 sampai dengan Tahun 2014. Sedangkan tulisan penulis lebih menjelaskan proses pemberhentian pemberhentian kepala daerah serta membandingkan proses pemberhentian kepala daerah yang ada dalam UU Nomor 22/1999, UU Nomor 32/2004 & UU No.23/2014 tentang Pemerintah Daerah serta mencari mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal. Persamaan nya dengan tulisan penelitian penulis karena sama-sama ada membahas terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah walaupun tulisan tersebut terlalu umum dalam membahas mekanisme pemberhentiannya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian Bersifat Normatif**

Penelitian normatif adalah penelitian hukum adalah untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum.berbeda dengan penelitian yang dilakukan di

dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya suatu fakta yang disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah true atau false, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right, appropriate, inappropriate*, atau *wrong*. dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.

## **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah mengkaji mengenai “Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi di Tinjau Dari UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014”.

## **3. Sumber Data Penelitian**

- a. Data primer yaitu data dari subyek penelitian
- b. sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.
  1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:
    - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah Amandemen.

- 2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
  - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
  - 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
2. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
  3. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research* (studi kepustakaan). Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

## **5. Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan Pendekatan Perundang-undangan. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. dengan mempelajari pandang-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Sedangkan pendekatan Perundang-undangan ialah Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani dalam hal ini berkaitan dengan perbandingan mekanisme pemberhentian kepala daerah pasca reformasi di tinjau dari UU No.22/1999, UU No.32/2004 & UU No.23/2014.

## **6. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

## **G. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagaian ini akan menguraikan teori Demokrasi, Negara Hukum dan, Pemerintah Daerah. Digunakannya ke tiga teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: Bab ini akan menguraikan mengenai hasil dan pembahasan terkait Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi di Tinjau Dari UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014.

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, DAN PEMERINTAH DAERAH

#### A. Tinjauan umum tentang Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* artinya rakyat dan *kratia* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan “ dari rakyat untuk rakyat ” atau “ pemerintahan oleh mereka yang diperintah “. <sup>26</sup>

Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan di mana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. <sup>27</sup>

Pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter. Baginya demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin

---

<sup>26</sup> Abdul Aziz Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2015, Hlm. 174.

<sup>27</sup> *Ibid.*

politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi.<sup>28</sup>

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hamper semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi negara kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekadar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini, berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.<sup>29</sup>

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>30</sup> Jadi negara, demokrasi adalah negara yang

---

<sup>28</sup> Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah)*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2003, hlm, 14.

<sup>29</sup> Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 19.

<sup>30</sup> *Ibid.*

diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut pandang organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>31</sup>

Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan social yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa. Oleh karena itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khazanah dan pemikiran dan preformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini : demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan system yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.<sup>32</sup>

Adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi di

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 13.

dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh karena itu, stusi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.<sup>33</sup> Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*das Sein*”.<sup>34</sup>

## **2. Macam-macam dan Tujuan Demokrasi**

Menurut Encik Muhammad Fauzan di dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara Indonesia”, Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu: demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 14.

melakukan pemilihan kita juga mengenal bermacam-macam demokrasi, seperti: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi sosialis, demokrasi pancasila. Serta menurut Dede Rosyada, et.al. ada lima corak atau model demokrasi, yakni; demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi dan demokrasi konstitusional.<sup>35</sup>

- a. Demokrasi Langsung adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan-keputusan negara. Yaitu suatu pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan.
- b. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membentuk keputusan negara, merumuskan undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya.
- c. Demokrasi Konstitusional adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum pada konstitusi. Demokrasi konstitusi adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*.
- d. Demokrasi Parlementer adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen terhadap jalannya pemerintahan.
- e. Demokrasi Terpimpin adalah para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu.
- f. Demokrasi Sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.

---

<sup>35</sup>Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017., hlm. 150-151.

- g. Demokrasi Liberal adalah pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang teratur dan berkelanjutan.
- h. Demokrasi Partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai,
- i. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara konsep mengutamakan musyawarah untuk mufakat.<sup>36</sup>

Berbicara tentang tujuan demokrasi, maka tidak terlepas dari apa yang ingin dicapai dalam menjalankan sistem ketatanegaraan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah). Menurut Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:<sup>37</sup>

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai titik minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Menjamin tegaknya keadilan.

Berdasarkan pemaparan dari nilai-nilai yang ada pada demokrasi dapat disimpulkan bahwa, demokrasi bertujuan untuk menciptakan suasana damai di dalam masyarakat, menciptakan keadilan pada masyarakat, dan menciptakan pemerintahan yang transparan pada masyarakat. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tujuan demokrasi tersebut perlu adanya

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 151-152.

<sup>37</sup> H.M Thalhah, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm.

pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap jalannya pemerintahan, yang selalu pada koridor keadilan.

Lebih lanjut penulis mengutip dari apa yang disampaikan Henry B. Mayo yang penulis kutip dari buku H.M Thalhah yang berjudul *Demokrasi dan Negara Hukum* bahwa B. Mayo menguraikan agar melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga yang berkaitan dengan syarat dapat terwujudnya demokrasi sebagai berikut (syarat demokrasi):<sup>38</sup>

- 1) Pemerintahan yang bertanggung jawab.
- 2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- 4) Pers dan media masa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Berdasarkan yang telah dirumuskan oleh Mayo setidaknya dapat memberikan suatu pandangan bahwa dalam menciptakan keselarasan antara idealita dan realita dari suatu demokrasi. Demokrasi merupakan suatu sistem yang paling cocok untuk sistem pemerintahan bernegara, akan tetapi demokrasi tidak dapat berjalan hanya dengan konsep yang ideal saja,

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

haruslah ada partisipasi publik, karena sejatinya konsepsi demokrasi merupakan oleh rakyat dan untuk rakyat.

### **3. Perkembangan dan Sejarah Demokrasi di Indonesia**

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1995 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>39</sup>

Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk system politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu 60 tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format system

---

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia edisi revisi*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2012, hlm. 270.

politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.<sup>40</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahap yaitu tahapan pra kemerdekaan dan tahapan pasca kemerdekaan. Sementara itu perkembangan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan mengalami pasang-surut (fluktuasi) dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama 55 tahun perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sebagai tatanan kehidupan, inti tatanan kehidupan demokratis secara empiris terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi keseimbangan (*aquilibrium position*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balance*).<sup>41</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu:<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, 2000, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, hlm. 176.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 176.

## 1. Demokrasi periode 1945-1959

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Parleментар. Sistem demokrasi parlementer mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan di proklamirkan dan mulai diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata sistem demokrasi parlementer ini kurang cocok untuk Indonesia, meskipun dapat berjalan secara memuaskan pada beberapa negara Asia lain.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari Presiden beserta Menteri-Menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan kondisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata tidak berjalan dengan baik dan partai-partai koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.

Umumnya kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi politik dan

politik oleh karena pemerintah tidak memperoleh kesempatan melaksanakan programnya.

Namun pada periode ini kedudukan parlemen sangat kuat dan pada gilirannya menguat pula kedudukan partai politik karena itu segala hal yang terkait dengan kebijakan negara tidak lepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk mendebatnya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.<sup>43</sup>

## 2. Demokrasi periode 1959-1965

Ciri sistem politik pada periode ini adalah dominasi peranan presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dalam praktik pemerintahan, pada periode ini telah banyak melakukan distorsi terhadap praktik demokrasi. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik yang terjadi dalam sidang konstituante merupakan salah satu bentuk penyimpangan praktik demokrasi.

Begitu pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditegaskan bahwa bagi seorang presiden dapat bertahan sekurang-kurangnya

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 177-178.

selama lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengatakan Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun.

Banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan pada praktik demokrasi, terutama pada bidang eksekutif. Misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Hal itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19/1964, di bidang legislatif presiden dapat mengambil tindakan politik berdasarkan peraturan tata tertib peraturan presiden Nomor 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai manfaat.<sup>44</sup>

Dapat disimpulkan bahwa demokrasi terpimpin Soekarno bukanlah demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai bentuk keotoriteran. Bentuk sistem demokrasi ini tidak mencerminkan arti dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi terpimpin dari Soekarno berakhir dengan lahirnya G30SPKI.

### 3. Demokrasi periode 1965-1998

Periode pemerintahan ini muncul setelah gagalnya G30SPKI.

Landasan formil periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 178-181.

1945, serta ketetapan MPRS. Semangat yang mendasari lahirnya periode ini adalah ingin mengembalikan dan memurnikan pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen dan murni.

Untuk meluruskan dari penyelewangan terhadap Undang-Undang Dasar yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin, bangsa ini telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPRS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan Presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun.

Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu demokrasi pada masa ini disebut dengan Demokrasi Pancasila. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi, karena rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu juga dengan partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Akan tetapi, “Demokrasi Pancasila” dalam rezim orde baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praksis atau penerapan. Karena dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi.<sup>45</sup>

#### 4. Musyawarah

Istilah musyawarah berasal dari kata *مشاورة*. Ia adalah masdar dari kata kerja syawara-yusyawiru, yang berakar kata *syin*, *waw*, dan *ra*’ dengan pola fa’ala. Struktur akar kata tersebut bermakna pokok “menampakkan dan menawarkan sesuatu” Dari makna terakhir ini muncul ungkapan *syawartu fulanan fi amri* (aku mengambil pendapat si Fulan mengenai urusanku).<sup>46</sup>

Pendapat senada mengemukakan bahwa musyawarah pada mulanya bermakna “mengeluarkan madu dari sarang lebah”. Makna ini kemudian berkembang sehingga mencakup segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat). Karenanya, kata musyawarah pada dasarnya hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, musyawarah diartikan sebagai: pembahasan bersama dengan maksud

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 181-183.

<sup>46</sup> Abu Husayn Ahmad bin Faris bin Zakariyya, *Mu’jam Maqayis al-Lughah*, Juz III (Mesir: Mustafa AlBab al-Halabi, 1972), 226.

mencapai keputusan atas penyelesaian masalah bersama. Selain itu dipakai juga kata musyawarah yang berarti berunding dan berembuk.<sup>47</sup>

Dalam susunan kemasyarakatan, prinsip musyawarah ditegakkan sesuai dengan azas hukum yang mendasari sistem demokrasi. Tetapi musyawarah itu sendiri tidak terikat oleh komunitas yang sifatnya masih (pemerintahan atau kenegaraan) saja, ia menyentuh segala aspek yang menyangkut kepentingan bersama, bukan masalah yang telah menjadi ketetapan Tuhan.

Karena persoalan-persoalan yang telah ada petunjuknya dari Tuhan secara tegas dan jelas, baik langsung maupun melalui nabi-Nya, tidak dapat dimusyawarahkan. Musyawarah hanya dilakukan pada hal-hal yang belum ditentukan petunjuknya, serta persoalan – persoalan kehidupan duniawi baik yang bersifat global maupun tanpa petunjuk yang mengalami perkembangan dan perubahan.<sup>48</sup>

Musyawarah merupakan esensi ajaran Islam yang wajib ditetapkan dalam kehidupan sosial umat Islam. Syura memang merupakan tradisi Arab Pra Islam yang sudah turun-temurun. Oleh Islam tradisi ini dipertahankan karena syura merupakan tuntutan abadi dari kodrat manusia sebagai makhluk sosial.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), 603

<sup>48</sup> M. Quraisi Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996

<sup>49</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Mizan, 1995), 203

Kata “*syura*” atau dalam bahasa Indonesia menjadi “Musyawarah” mengandung makna segala sesuatu yang diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan. Hal ini semakna dengan pengertian yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia.<sup>50</sup> Dengan demikian, keputusan yang diambil berdasarkan Syura merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan kehidupan manusia.

Musyawarah merupakan kata kunci yang semua orang Indonesia tidak hendak menulak. Bagi orang Islam, menerima azas musyawarah untuk membangun mufakat adalah perkatra aqidah. Karena ungkapan itu adalah petunjuk suci yang termaktub dalam kitabullah. Bagi semua orang Indonesia, musyawrah adalah wahana konstitusional untuk mewujudkan azas kerakyatran atau demokrasi. Musyawarah untuk mufakat adalah bentuk kongkrit dari forum perumusan consensus yang berhikmat kebijaksanaan bukan sembaran consensus yang bisa melenceng menjadi kesepakatan itu “deal” yang mengacu pada Self Interest atau traksasti kepentingan semata -mata.<sup>51</sup>

Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusiaonal dalam monokrasi Islam yang wajib dilaksanak dalm suatu

---

<sup>50</sup> M. Quraisi Shihab, *Wawasan, Op.Cit*, hlm 469.

<sup>51</sup> Soetjipto Wirosardjo, *Dialok dengan Kekuasan*, (Bandung: Mizan, 1995), 203

pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat.

Melalui musyawarah setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dan kepentingan suatu rakyat dapat ditemukan dalam satu jalan keluar yang sebaikbaiknya setelah semua pihak mengemukakan pandangan dan pikir mereka wajib terdengar oleh pemegang negara supaya ia dalam membuat suatu keputusan dapat mencerminkan pertimbangan-pertimbangan dan kebijaksanaan untuk kepentingan umum.

Ada satu sandi lain yang tidak boleh dilupakan guna menjamin musyawarah dapat terlaksana sesuai dengan semangat yaitu musyawarah untuk mufakat, menurut tatanan kemasyarakatan ada satu rujukan baku yang dipatuhi bahkan bagi umat Islam yang diimani, oleh semua pihak yang terlibat dalam musyawarah adanya satu rujukan bersama, *Commonn Platform*. Dalam Islam *Commonn Platform* itu adalah al-qur'an dan Hadist. Di Indonesia *Commonn Platform* itu adalah Pancasila; ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam pemusyawaratan dan perwakilan, dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila adalah konsep rasional yang cerdas dan dimaksudkan tidak hanya dihayati tapi dilaksanakan dan diupayakan penyelenggaraannya secara sungguh-sungguh.

Sila keempat. "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan", juga merupakan

ajaran dasar Islam. Ajaran tauhid tersebut diatas yang membawa kepada prikemahlukan dan prikemanusiaan,selanjutnya juga membawa kepada paham kerakyatan dan permusyawaratan. Semua manusia adalah bersaudara dan sama.<sup>52</sup>

Tidak ada perbedaan dalam Islam kecuali segi taqwa, sebagaimana yang telah termaktub dalam firman-Nya yang artinya: Sesungguhnya diantara manusia yang paling manusia disisi Allah adalah orang-orang yang paling taqwa (al-Hujurat : 13)

Begitu pentingnya musyawarah bagi kehidupan manusia, maka Al-Qur'an telah mengisyaratkan kepentingan sebagai kewajiban bagi seorang muslim dan menjadikan sistem ini sebagai salah satu undang-undang bagi hukum Islam. Orgensi dari pembahasan dari masakah ini dapat menyadarkan masyarakat untuk selalu mengambil segala keputusan berdasarkan musyawarah agar mencapai suatu mufakat dan tidak merugikan orang banyak atau rakyat dan tentunya musyawarah rakyat Indonesia selalu merujuk pada kaidah-kaidah yang telah menjadi rebutan buku yaitu pancasila, dalam Islam adalah Al-Qur'an, dan Hadist.

---

<sup>52</sup> Harun Nasution, *Islam Rasional Gagasan dan Pemikiran*, (Jakarta: Mizan, 1995),22

## **B. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum**

### **1. Pengertian dan Sejarah Negara Hukum**

Berdasarkan pandangan para pakar, maka negara hukum hakikatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali Negara yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan di dalamnya, harus tunduk pada aturan yang berlaku.<sup>53</sup>

Dapat dikatakan lain bahwa negara hukum adalah alat-alat negara yang menggunakan kekuasaan hanya berdasarkan sebuah hukum yang berlaku dimana perilakunya ditentukan oleh hukum tersebut. Negara hukum didasarkan atas keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan juga baik.

Ada dua unsur utama dalam negara hukum, yaitu hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dengan didasarkan pada norma obyektif dan norma obyektif tersebut harus memenuhi syarat formal serta dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum.

Sebagai negara hukum, tentunya sudah menjadi suatu kepastian untuk mempunyai beberapa unsur yang menunjang selain yang disebut diatas, diberlakukannya sistem negara hukum secara efektif sebagai dasar

---

<sup>53</sup> Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 62.

bernegara yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Adapun unsur-unsur negara hukum diantaranya adalah :<sup>54</sup>

1. Adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya.
2. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
3. Pemerintahan dijalankan berdasar peraturan perundang-undangan.
4. Adanya peradilan administrasi ketika terjadi sebuah perselisihan antara rakyat dengan Pemerintahnya.

Adapun demikian bahwa negara dapat disebut sebagai negara hukum apabila memiliki ciri-ciri, yaitu :<sup>55</sup>

1. Kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku.
2. Kegiatan negara berada dibawah kendali dan kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif dan mandiri.
3. Berdasarkan sebuah undang-undang yang menjamin akan adanya hak asasi manusia.
- 4 . Menuntut adanya pembagian kekuasaan.

Negara hukum yang bertopang pada system demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*) sebagai perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Disebut sebagai negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu :<sup>56</sup>

1. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan Undang-Undang itu harus memberikan

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Rocket Manajemen, *Pengertian Negara Hukum, Unsur, dan Cirinya*, <http://rocketmanajemen.com/definisi-negara-hukum/>, diakses pada tanggal 12 September 2020.

<sup>56</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013, hlm. 4-5.

- jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada Undang-Undang tertulis, yakni Undang-Undang formal.
2. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM).
  3. Keterikatan pemerintah pada hukum.
  4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.
  5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIV. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>57</sup>

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara atau ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh plato dan pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.<sup>58</sup>

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut akhirnya dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik

---

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

<sup>58</sup> *Ibid*

adalah negara yang mana diperintah melalui konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>59</sup>

## 2. Negara Hukum Indonesia

Seiring dengan perjalanan waktu yang sangat panjang, terjadi pergolakan pemikiran dan pergolakan social terus menyertai perjalanan bangsa Indonesia menjadi suatu bangsa yang besar dan merdeka. Perjuangan dan peperangan menjadi pilihan yang harus dilakukan untuk mempercepat proses kemerdekaan tersebut, dan akhirnya pada tanggal 17 Agustus 1945 kemerdekaan itu terlaksana. Sejak saat itu proses menjadi suatu negara modern terus dilakukan baik memilih presiden dan wakil presiden maupun membuat konstitusi sebagai dasar hidup bernegara. Pilihan untuk membuat konstitusi ini merupakan kemutlakan bagi suatu bangsa yang baru lahir merdeka dalam mencoba kehidupan bernegara. Konstitusi yang dibuat tersebut menjadi suatu landasan *idiil* dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka lahirnya UUD 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis pertama yang mampu dibuat bangsa Indonesia pada saat kemerdekaannya.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid*

<sup>60</sup> Muntoha, *Op,Cit.*, hlm. 15.

Penerapan gagasan negara hukum di Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan kehidupan konstitusional dan politik kita yang selama lebih dari setengah abad tiga kali hidup dalam konstitusi yang berbeda dan system yang berbeda-beda pula.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.<sup>61</sup>

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip “*The Rule of Law, And not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocrative*” yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, “*nomos*”.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 21-22.

<sup>62</sup> *Ibid*

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan: “Pemerintahan berdasar atas system konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan baru ini, maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan

umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>63</sup>

Jika diakutkan dengan unsur-unsur negara hukum sebagaimana penjelasan pada pembahasan sebelumnya, maka dapat ditemukan pengaturan unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut :<sup>64</sup>

### **1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM).**

Perlindungan terhadap HAM terdapat pada pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 dalam pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan pasal 34.

### **2. Pemisahan / Pembagian Kekuasaan.**

Merupakan pilihan system untuk mengorganisasikan prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan. Pemisahaan kekuasaan ialah dipisah-pisahkannya kekuasaan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*) artinya bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan adalah dibagi-bagikannya kekuasaan itu dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tertinggi ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berarti bersifat vertical.

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm. 23-24.

<sup>64</sup> Muntoha, *Op,Cit.*, hlm. 18.

### **3. Pemerintahan berdasarkan Undang-undang.**

Dalam hal ini, dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan (2). Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang, masalah kelembagaan negara yang menjalankan pemerintahan tersebut harus berpegang teguh kepada sistem konstitusional (hukum dasar).

### **4. Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri.**

Dalam konsepsi negara hukum , meskipun keberadaan peradilan administrasi merupakan ciri khas negara hukum liberal yang lebih mengutamakan perlindungan terhadap hak asasi individu. akan tetapi, dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita negara Pancasila peradilan administrasi negara bukanlah unsur utama, melainkan unsur turunannya yang diturunkan dari unsur utama karena dalam cita negara Pancasila lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, tetapi tidak berarti bahwa individu tidak mendapatkan tempat sama sekali sebagaimana pendapat Padmowahjono bahwa hakikat dan martabat manusia tetap diperhatikan.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 49

### C. Pemerintah Daerah

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.<sup>66</sup>

Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemm daerah.<sup>67</sup>

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan

---

<sup>66</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95

<sup>67</sup> *Ibid.*

pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.<sup>68</sup>

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tersebut.<sup>69</sup>

1. *Prinsip Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Prinsip ini mengacu pada konsep otonomi daerah dimana Pemerintah Daerah merupakan suatu pemerintahan otonom didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip ini mengamanatkan untuk membentuk Pemerintah Daerah sebagai satuan pemerintah mandiri didaerah yang demokrasi. Menghilangkan unsur pemerintahan sentralistik dalam Pemerintah Daerah yang mana jabatan politik sebagai Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah;
2. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Prinsip yang terdapat pada pasal ini menegaskan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah sejauh yang diatur di dalam Undang-Undang;
3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan terhadap keragaman masing-masing daerah, sehingga bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam namun berdasarkan keadaan khusus dan keragaman tergantung pemerintah masing-masing daerah;
4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2)). Pengakuan dan penghormatan diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan;
5. *Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat (1)). Prinsip ini mengandung

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 20-23.

- penghormatan kepada daerah yang memiliki pemerintahan khusus atau istimewa baik dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa;
6. *Prinsip badan perwakilan dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Pemilihan Kepala Daerah dan badan legislatif tingkat daerah dipilih secara demokrasi sesuai yang diatur oleh perundang-undangan;
  7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diakomodir didalam Pasal 2 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa, hubungan tersebut itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.<sup>70</sup>

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) 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

---

<sup>70</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>71</sup>

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan

---

<sup>71</sup> Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 2

provinsi juga mengemban pemerintah pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.<sup>72</sup>

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah.<sup>73</sup>

Pada hakekatnya Pemerintah Daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggara pemerintahan sendiri. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm 5

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm 6

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, 432

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas
8. Asas efisiensi
9. Asas efektivitas

Asas-asas tersebut di atas dapat diuraikan dalam pengertian sebagai berikut:<sup>75</sup>

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang melandaskan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat

---

<sup>75</sup> Pipin Syarifin, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, hlm. 85

dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.

8. Asas efisiensi dan efektivitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien (berdaya guna) mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektivitas (hasil guna) dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik.

Sebagai Pemerintah daerah yang melaksanakan otonomi luas di daerahnya, maka pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Pengaturan tentang Peraturan Daerah (Perda) tersebut dijelaskan pada Pasal 236 sampai Pasal 245, sedangkan pengaturan Peraturan Kepala (Perkada) dijelaskan pada Pasal 246 hingga Pasal 248 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah, meliputi:<sup>76</sup>

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional;
- f. Agama.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan ini terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.<sup>77</sup> Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm 34

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm 35

<sup>78</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT. Grasindo, Jakarta, 2005, hlm 169

Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru ini menentukan bahwa Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan. Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya antar pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan

sumber daya alam dan sumberdaya lainnya, serta pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.<sup>79</sup>

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

### **1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Asas disebut sebagai alas, dasar, tumpuan, pokok pangkal, maupun pondasi, untuk menyadarkan, serta mengembalikan sesuatu yang hendak kita jelaskan. Menurut Inu Kencana Syafie, asas adalah pedoman, atau dasar yang dianggap kebenaran. Asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang

---

<sup>79</sup> Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm 36

membentuk sistem pemerintahan.<sup>80</sup> Begitu pula, menurut Talizi dalam Inu Kencana Syafie menyebutkan asas pemerintahan yang berlaku tercantum dalam pedoman dan peraturan-peraturan.<sup>81</sup> Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Artinya, Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.<sup>82</sup> Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dikenal tiga bentuk Asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi memiliki cara atau sistem untuk mewujudkan asas Demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam Pemerintahan Negara.<sup>83</sup> Kalangan ilmuwan Pemerintahan dan Politik mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa Desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah Negara, yaitu antara lain:

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan;
- 2) Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah;

---

<sup>80</sup> Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2011, hlm. 104.

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 105

<sup>82</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1986, hlm 85.

<sup>83</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, PT. Alumni, 2004, hlm. 127.

- 3) Memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional, untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah;
- 4) Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat;
- 5) Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah;
- 6) Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;<sup>84</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon mengemukakan, “Desentralisasi mengandung urusan pemerintahan yang tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah, dalam bentuk satuan Teritorial, maupun Fungsional”.<sup>85</sup> Menurut Smith dalam Hanif Nurcholis, desentralisasi mempunyai ciri-ciri : 1) Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. 2) Fungsi yang diserahkan berupa fungsi sisa (*Residual power*). 3) Penerima wewenang yaitu daerah otonom. 4) Wewenang tersebut mengatur dan mengurus kepentingan yang sifatnya lokal.<sup>86</sup>

Menurut Joeniarto, “Asas Desentralisasi adalah asas yang memberikan wewenang dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan

---

<sup>84</sup> Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Jakarta, Pustaka Pelajar Offset, 2009, hlm. 8.

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm. 122.

<sup>86</sup> Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*, Jakarta, Gramedia Widiasarana, hlm. 11-13.

rumah tangga sendiri yang disebut otonomi daerah”.<sup>87</sup> Penyerahan artinya pemberian kewenangan kepada daerah otonom menurut Asas Desentralisasi berupa segala kebijaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan yang diserahkan sepenuhnya kepada Daerah Otonom.<sup>88</sup>

Desentralisasi terjadi setelah Sentralisasi melalui Dekonsentrasi yang tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan dengan baik, pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan merupakan wewenang pemerintah (Pusat), sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah, untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya disebut Desentralisasi.<sup>89</sup>

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 8 yang berbunyi “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi”. Maka hal ini, telah sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Pemerintahan daerah

---

<sup>87</sup> Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, CV. Pustaka Setia, 2006, hlm.97.

<sup>88</sup> *Ibid*, hlm, 98

<sup>89</sup> Titik Triwulan, *Op.Cit*, hlm 122.

provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, memperlihatkan bahwa desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian berupa proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.<sup>90</sup>

#### b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan pusat pada pemerintah yang ada di daerah.<sup>91</sup> lebih lanjut menurut Laica Marzuki sejalan dengan kajian hukum tata Negara, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke secentralistie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>92</sup> Menurut Philipus M. Hadjon, dekonsentrasi adalah penugasan kepada pjabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan

---

<sup>90</sup> Sirajudin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*, Malang, Setara Press, 2005, hlm. 332

<sup>91</sup> Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni, 1980, hlm. 4.

<sup>92</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 89.

hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai dengan membuat keputusan-keputusan dalam masalah tertentu pada badan pemerintahan yang bersangkutan.<sup>93</sup> Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut sebagai wewenang Pemerintahan umum, yang terdiri segenap tindakan dan kegiatan pemerintahan dalam rangka mensejahterakan rakyat berdasarkan Pancasila yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok Pemerintahan Pusat.<sup>94</sup> Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD NRI berbunyi “Penyelenggaraan Pemerintahan daerah didasarkan pada Asas Dekonsentrasi yang mana Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Maka, dapat disimpulkan Asas Dekonsentrasi merupakan Asas pelimpahan wewenang dari Pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah mada University Press, 1993, hlm. 112.

<sup>94</sup> Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, *Op.Cit.*, hlm. 94-95.

<sup>95</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia : Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2010, hlm. 140.

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 9 menyatakan, “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum”. Jadi, dalam Pasal 1 angka 9 UU Nomor 23 Tahun 2014, dimaknai bahwa dekonsentrasi memiliki kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagai wakil pemerintah Pusat. Hal ini, asas dekonsentrasi pernah dijalankan pada masa Orde Baru sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah. Dan secara garis besar, UU No 23 Tahun 2014 merupakan kombinasi UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 32 Tahun 2004.

c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan asas yang diwariskan oleh Hukum Tata Negara Hindia Belanda. Tugas Pembantuan memiliki istilah *Medebewind*. *Medebewind* adalah kewajiban daerah otonom untuk menjalankan peraturan perundang-undangan dengan mengadakan peraturan daerah guna menyesuaikan peraturan perundang-undangan

pusat dengan kondisi daerah otonom tersebut.<sup>96</sup> Tugas pembantuan tercantum dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa, “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan tugas Pembantuan”. Tugas pembantuan adalah tugas untuk melaksanakan peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat pada pemerintah daerah.<sup>97</sup> Menurut Irawan Soejito, Tugas pembantuan adalah tindakan mengatur (Tugas Legislatif) atau berupa tugas Eksekutif. Daerah yang memperoleh tugas pembantuan diharuskan dapat mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.<sup>98</sup> Menurut Bagir manan, Tugas Pembantuan adalah tugas yang melaksanakan peraturan Perundang-Undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*<sup>99</sup>).

Tugas pembantuan memiliki sifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai hak untuk menolak. Pada dasarnya tugas pembantuan, memiliki tugas untuk melaksanakan peraturan

---

<sup>96</sup> SLS. Danuredjo, *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Laras, 1967, hlm. 75

<sup>97</sup> Jazim Hamidi, *Optik Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2011, hlm. 17.

<sup>98</sup> *Ibid*, hlm, 17.

<sup>99</sup> *Ibid*, hlm, 17-18.

perundang-undangan yang diperintahkan dalam rangka tugas pembantuan.<sup>100</sup> Tugas pembantuan diatur dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi”.<sup>101</sup>

## 2. Pemberhentian kepala daerah

Istilah pemberhentian sama dengan istilah pemakzulan dan mempunyai konotasi yang sama dengan istilah *impeachment*. Dalam istilah akademik pemakzulan adalah proses hukum ketatanegaraan untuk memecat presiden atau pejabat negara lainnya dari jabatannya.<sup>102</sup> Dalam pandangan Islam, kepemimpinan merupakan sebuah amanah dan tanggung jawab yang tidak hanya dipertanggungjawabkan kepada rakyatnya tetapi juga dipertanggungjawabkan kepada Allah SWT. Islam sebagai agama yang

---

<sup>100</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 91.

<sup>101</sup> Sirajudin, dkk, *Op., Cit.*, hlm. 72

<sup>102</sup> Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut Undang-Undang 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 10.

berorientasi kepada pewujudan kemaslahatan umat manusia yang menginginkan hidup berbahagia didunia maupun diakhirat.<sup>103</sup>

Dalam Islam konsep kepemimpinan dikenal dengan istilah wali. Wali merupakan orang yang diangkat oleh khalifah untuk menjadi pejabat pemerintahan (hakim) disuatu daerah. Adapun negeri dalam negara Islam dibagi menjadi beberapa bagian yaitu masing-masing bagian itu disebut wilayah (setingkat provinsi), dan setiap wilayah dibagi masing-masing bagian itu disebut imalah (setingkat kabupaten). Dimana orang yang memimpin wilayah tersebut disebut dengan wali, sedangkan orang yang memimpin *'imalah* tersebut disebut dengan *'amil* dan hakim. Seorang wali adalah wakil khalifah dalam pemerintahan, jadi wali juga merupakan seorang pejabat yang dimana untuk menjadi seorang wali syaratnya sama seperti khalifah atau kepala negara.<sup>104</sup>

Pemberhentian kepala daerah telah ada sejak pada zaman Rasulullah, salah satunya pemberhentian kepala daerah yang pada masa pemerintahan Ali disebabkan nepotisme. Tetapi didalam Islam mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah/amir/wali tidak ditemukan penjelasan secara rinci, akan tetapi didalam kitab-kitab fiqh siyasah setidaknya ditemukan beberapa cara pemberhentian kepala daerah yang disamakan dengan

---

<sup>103</sup> Azyumardi Azra, *Kajian Termasuk Al-Qur'an Tentang Kemasyarakatan*, (Bandung: Angkatan, 2008), hlm 200.

<sup>104</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam (Nidhamul Hukmi Fil Islam)*, (Bangil: Al-Izzah, 2002), hlm 209-210.

pemberhentian kepala negara karena kepala negara dan kepala daerah memiliki peranan penting dalam memimpin suatu wilayah yang membedakan adalah batas wilayah kekuasaannya.

Menurut pandangan beberapa para ahli tentang pemberhentian (pemakzulan) atau impeachment imam/khalifah/kepala negara, yakni:<sup>105</sup>

- 1) Imam Al-Mawardi, ada 2 (dua) alasan yaitu Pertama, mengalami perubahan dalam status moral (akhlak) secara teknis disebut dengan pelanggaran terhadap norma-norma keadilan ('adalah). Kedua, terjadi perubahan dalam diri imam seperti hilang panca indra jasmani, hilang/cacat organ tubuh, dan hilang kemampuan mengawasi dan memimpin rakyat.
- 2) Al-Nabhani, ada 3 (tiga) alasan yaitu Pertama, seorang khalifah murtad dari Islam. Kedua, seorang khalifah gila total (parah) yang tidak bisa disembuhkan. Ketiga, seorang khalifah ditawan musuh yang kuat dan tidak memungkinkan bisa melepaskan diri dari tawanan tersebut, bahkan tidak ada harapan untuk bebas.
- 3) Din Syamsuddin, ada beberapa alasan diantaranya yaitu menyimpang dari keadilan, kehilangan paanca indera atau organ tubuh lainnya, kehilangan kebebasan bertindak karena telah dikuasai oleh orang-orang dekatnya, tertawan, dan menjadi fasik artinya terjatuh dalam kecenderungan syahwat semisal melakukan perselingkungan.

Al-Din Al-Nabhani berpendapat bahwa pemberhentian kepala daerah tergantung kepada kepala negara, dan yang berhak memberhentikan adalah kepala negara. Diantaranya, Rasulullah pernah memberhentikan Mu'adz bin Jabal dari Yaman tanpa alasan, Rasulullah juga memberhentikan 'Ila al-Hadharami yang menjadi amil di Bahrain hanya karena Rasulullah mendapat pengaduan tentang 'ila dari utusan Abdul Qais. Umar bin Khattab juga

---

<sup>105</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasaah (Doktrin dan Pemikiran Politik Islam)*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hlm 168-181.

memberhentikan seorang kepala daerah dengan alasan tertentu seperti memberhentikan Ziyad bin Abi Sufyan dengan tanpa alasan, kemudian pernah memberhentikan Sa'ad bin Abi Waqqash dengan alasan mendapat pengaduan dari orang-orang tentang dirinya. Khalifah berkata ,aku memberhENTIKANNYA bukan karena ia lemah, bukan juga ia berkhianat'. Dan semua itu menunjukkan bahwa seorang kepala negara berhak memberhentikan seorang kepala daerah kapan saja dan saat ada pengaduan dari penduduk daerah yang di pimpin oleh kepala daerah tersebut.<sup>106</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme pemberhentian kepala daerah secara teoritis fiqh siyasah terjadi apabila seorang kepala daerah sudah menyimpang dari syariat, tidak adil, dan tidak memenuhi lagi syarat sebagai kepala daerah.

---

<sup>106</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam (Nidhamul Hukmi Fil Islam)*, (Bangil: Al-Izzah, 2002), hlm 234-235.

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN**

##### **UU NO.22/199, UU NO. 32/2004 & UU NO.23/2014 TENTANG PEMDA**

##### **Mekanisem Pemberhentian Kepala Daerah Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999**

Seiring dengan pemberlakuan pemberhentian sementara kepala daerah yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, dalam pelaksanaannya ternyata masih menyisakan polemik. Maka menjadi hal penting merefleksikan terlebih dahulu jalannya pemerintahan daerah dengan melihat kilas balik pemberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang secara normatif terkandung prinsip pelaksanaan otonomi daerah dengan mengkedepankan peningkatan peranan dan fungsi badan legislatif di daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 secara eksplisit mendudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah sebagai badan eksekutif (Pasal 16).<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Hidayat Andyanto, Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jendela Hukum*, Vol.3.No.1, 2016, hlm 59.

Sehingga kedudukan dan peran DPRD semakin kuat dibanding kepala daerah, ditambah lagi ketika Undang- Undang No. 22 tahun 1999 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, termasuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pasal 18 ayat (1) huruf c jo. 19 ayat 1 huruf a).

Pasal 18 Undang- Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa:

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota;
- b. Memilih anggota majelis permusyawaratan rakyat dari utusan daerah;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau walikota/wakil walikota;
- d. Bersama dengan gubernur, bupati, atau walikota membentuk peraturan daerah;
- e. Bersama dengan gubernur, bupati atau walikota menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap:
  - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
  - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
  - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - 4) Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
  - 5) Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat

Dari Ketentuan Pasal diatas dapat dilihat bahwa posisi DPRD yang sedemikian luar biasa dan secara fungsional seakan-akan berada diatas kepala daerah, berakibat DPRD seolah-olah memiliki kekuasaan yang tidak terbatas dalam melakukan

pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan demikian lebih bersifat *legislatif heavy*, bahkan sering disebut sebagai salah satu bentuk atau system pemerintahan parlementer di daerah.<sup>108</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat tiga substansi dalam ranah pemberhentian kepala daerah yakni pasal Pasal 46, Pasal 49, Pasal 51 dan 52.

#### 1. Pasal 46 UU No 22 tahun 1999

Menurut Pasal ini kepala daerah yang ditolak pertanggung jawabannya setiap kali diminta oleh DPRD, baik berkenaan dengan kebijakan pemerintah atau keuangan, harus melengkapi dalam jangka waktu tiga puluh (30) hari. Jika terjadi penolakan yang kedua maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden.

Mekanisme pemberhentian tersebut melibatkan DPRD dan Presiden. *Pertama* DPRD akan menilai pertanggungjawabannya. Jika DPRD melakukan penolakan atas laporan pertanggungjawaban tersebut, maka DPDRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah tersebut kepada DPRD. Hal ini prinsipnya diberhentikan atau tidak kepala daerah tersebut masih tergantung kepada presiden. Dapat ditarik kesimpulan sederhana atas komparasi pola pemberhentian pada pasal 49 dan 46. Pasal 49 secara prinsip DPRD dapat

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

memberikan keputusan pemberhentian kepala daerah, sedangkan presiden hanya mengesahkan. Namun keduanya memiliki keseragaman yaitu, inisiatif untuk memberhentikan kepala daerah sama-sama berasal dari DPRD.

Berikut bunyi Pasal 46 secara lengkap:

- (1) Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari.
- (2) Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya, kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.
- (4) Tata cara, sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh Pemerintah.

2. Pasal 49 berbunyi:

“Kepala daerah berhenti dan diberhentikan karena :

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
- c. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru
- d. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 33;
- e. Melanggar sumpah/janji sebagaimana yang dimaksud pasal 42 ayat (3);
- f. Melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 48 dan;
- g. Mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Poin-poin yang berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah sesuai pasal di atas terdapat pada huruf c,d,e,f, dan g. Namun sedikit berbeda dari poin lain, poin pada huruf b didasarkan pada permintaan sendiri. Dalam bahasa lain dikenal dengan istilah berhenti melalui proses pengunduran diri.

### 3. Pasal 50

(1) Pemberhentian kepala daerah karena alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 49 ditetapkan dengan keputusan DPRD dan disahkan oleh presiden

(2) Keputusan DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota, DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

### 4. Pasal 51 dan 52.

Menurut pasal ini, kepala daerah diberhentikan oleh presiden melalui keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagaimana diatur dalam kitab undang-undang hukum pidana. Substansi dalam bentuk pidana hanya diatur dalam pasal 52, yaitu dalam bentuk pidana materiil. Mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut kedua pasal ini melibatkan presiden dan badan peradilan. Pengadilan akan melakukan proses pemeriksaan dan mengeluarkan putusan yang definitif. Sehingga putusan pengadilan inilah yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah oleh presiden.

Secara lengkapnya bunyi Pasal 51 dan 52 UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut:

#### Pasal 51

Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan, yang diancam, dengan hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Pasal 52

(1) Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD.

(2) Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden, tanpa persetujuan DPRD.

(3) Kepala Daerah yang setelah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik, Indonesia, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diaktifkan kembali Dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.

### **Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32**

#### **Tahun 2004.**

Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, ditetapkan bahwa “Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah”.

Mempertegas Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998, Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1999 menitik beratkan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yaitu: Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggungjawab dalam

rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensial masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Pemerintah Daerah yang termuat dalam Lembaran Negara Republik .Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini menggantikan Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam masa berlakunya masih menggunakan mekanisme Pilkada melalui perwakilan, artinya Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sehingga praktek demokrasi masih belum dilakukan secara penuh. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam Undang-Undang No.5 tahun 1974 berkedudukan sebagai kabupaten daerah tingkat II dan kotamadya daerah tingkat II. Daerah kabupaten dan daerah tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Memperhatikan

pengalaman penyelenggaraan Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. Maka dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas nyata dan bertanggung jawab. Melalui Pelaksanaan otonomi daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi (konsideran Penjelasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif).

Selain itu terdapat perbedaan yang sangat signifikan proses pemberhentian Kepala Daerah yang ada dalam UU ini, dimana Ketentuan-ketentuan mengenai pemberhentian kepala daerah terdapat dalam Pasal 29, 30, 31, dan 32. Pasal 29 ayat (2) mengatur alasan pemberhentian kepala daerah, yakni:

1. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah;
4. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
5. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah;

## 6. Melanggar larangan bagi kepala daerah

### **Kewenangan Presiden dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah.**

Kewenangan pemberhentian oleh presiden tersebut didasarkan pada fungsi pengawasan terhadap daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Menurut Robert J. Mochler<sup>109</sup> memberikan pengertian tentang pengawasan yaitu, suatu usaha sistematis untuk menetapkan umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, dan tindakan koreksi yang diperlukan. Dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, pengawasan presiden berlaku untuk seluruh pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya. Untuk pemberhentian yang didasarkan pada isi yang diatur pada Pasal 29 dan 31, presiden menggunakan kewenangannya dalam rangka pengawasan setelah melalui proses yang bersifat internal di daerah otonom yang bersangkutan, bahkan setelah adanya penilaian terhadap substansi tersebut dari Mahkamah Agung. Untuk pemberhentian yang diatur pada Pasal 30 dan 32 kewenangan pengawasan tersebut digunakan tanpa melalui proses internal di daerah yang bersangkutan, tetapi sudah melalui proses peradilan. Substansi yang terkandung dalam Pasal 29 didominasi oleh persoalan politik, persoalan hukum, dan

---

<sup>109</sup>Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*.(Jakarta: Yarsif Watampane), 2003, hlm 155.

arti yang lebih luas persoalan hukum ketatanegaraan. Sedangkan pada Pasal 32 terdapat substansi pidana yang terkandung unsur politik pada klausul “krisis kepercayaan publik yang meluas”.<sup>110</sup>

Di sisi lain unsur yang terdapat dalam Pasal 30 dan 31 justru mengandung unsur pidana murni.<sup>111</sup> Secara ringkas dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ialah didasarkan pada substansi politik atau hukum tata negara atau hukum pidana yang di sisi lain unsur yang terdapat dalam Pasal 30 dan 31 justru mengandung unsur pidana murni. Secara ringkas dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ialah didasarkan pada substansi politik atau hukum tata negara atau hukum pidana yang mengandung nuansa politik, kewenangan pengawasan presiden dilakukan setelah adanya proses internal di daerah dan penilaian /putusan Mahkamah Agung/Peradilan. Sedangkan pemberhentian karena adanya unsur pidana murni dilakukan setelah adanya proses peradilan. Presiden melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah yang bersangkutan sudah sesuai dengan aturan yang berlaku dengan mengedepankan unsur penilaian yang comprehensif baik dari badan peradilan/MA maupun DPRD.

---

<sup>110</sup> Setiawan, Dian Bakti, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011,

<sup>111</sup> *Ibid.*

### **Kewenangan DPRD dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah.**

Salah satu fungsi atau kewenangan DPRD adalah melakukan tugas pengawasan (*controlling*). Seperti yang dikemukakan oleh Jimly,<sup>112</sup> secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi pengawasan oleh parlemen/DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan menjadi 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 budget implementation*)
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performance*).
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat public (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Terdapat dua system pemerintahan yang terkenal di dunia yaitu sistem parlementer dan sistem presidensial. Pada sistem parlementer, DPRD dapat melakukan tugasnya mengawasi dan memberhentikan kepala daerah, sebab hal ini didasarkan pada paham pertanggungjawaban eksekutif (kepala daerah) kepada parlemen (DPRD). Sedangkan dalam sistem presidensial, mekanisme ini tidak bisa dilakukan, sebab kepala daerah bertanggung jawab langsung bertanggung jawab kepada *voters*/pemilih yang dalam hal ini yaitu rakyat demi tercapainya stabilitas politik. Namun melalui lembaga *impeachment*, yang dilaksanakan DPRD, kepala

---

<sup>112</sup> Jimly Asshiddiqie.2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006, hlm 36

daerah dapat saja diberhentikan jika terbukti melakukan pelanggaran terhadap hukum/aturan yang berlaku. Substansi pemberhentian kepala daerah yang diberlakukan oleh UU No. 32 Tahun 2004 ini merupakan alasan substansi politik, bukan semata-mata karena hukum.

Lebih lengkapnya mekanisme pemberhentian Kepala daerah dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 29 Ayat (4) menyebutkan bahwa:

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 dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- 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 (tigapuluh) 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 memroses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

## **Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, terdapat tiga substansi pasal yang menerangkan alasan pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah dapat diberhentikan. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 78, 79, dan 80. Pasal 78 ayat (1) berbunyi, “Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

- f. Meninggal dunia;
- g. Permintaan sendiri; atau
- h. Diberhentikan.

Pasal 78 ayat (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\
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Kemudian mekanisme pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah seperti yang termaktub di dalam Pasal 79 ayat (1) yakni, 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.

Sebagai wujud preventif, undang-undang ini memberikan alternatif lain seperti yang tertuang dalam ayat (2) yakni jika pimpinan DPRD tidak melakukan tindakan pengusulan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau kepala daerah tersebut, maka presiden dapat melakukan pemberhentian kepada kepala daerah dan/atau kepala daerah melalui usul Menteri. Baik melalui usul atau tidak melalui usul gubernur menteri dapat memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kot dan/atau wakil wali kota sebagai bentuk pelaksanaan fungsi perwakilan pemerintah pusat.

#### **Ketentuan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah**

Seperti yang tertuang di dalam pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, dan/atau huruf f, maka pelaksanaan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah mengikuti ketentuan bahwa usul pemberhetian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah setingkat gubernur dan/atau wakil gubernur ditujukan kepada presiden, dan ditujukan kepada menteri jika bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Usulan tersebut harus berdasarkan putusan

Mahkamah Agung atas pendapat DPRD. Mahkamah Agung harus memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat yang diajukan oleh DPRD paling lambat selama 30 hari setelah permintaan diterima dan putusan tersebut bersifat final.

Pendapat yang diberikan oleh DPRD ini harus diputuskan dalam rapat paripurna dengan dihadiri anggota  $\frac{3}{4}$  dari seluruh jumlah anggota DPRD dan putusan diambil paling sedikit  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Apabila ternyata dalam fakta di lapangan disebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar larangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang ini, maka pimpinan DPRD harus menyampaikan usul secara langsung kepada presiden. Usul yang diterima presiden wajib ditanggapi dan dilakukan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam hal ini gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 hari sejak usul tersebut diterima. Begitu juga halnya yang harus dilakukan menteri terhadap pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Namun sikap preventif ditunjukkan oleh keberlakuan undang-undang ini. Dalam hal jika pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden paling lambat 14 hari setelah putusan MA, maka presiden dapat melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam hal ini gubernur dan/atau wakil gubernur melalui usul menteri. Serta menteri dapat memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota melalui usul gubernur.

Terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen, DPRD bisa menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan. Seperti yang diketahui secara umum, hak angket ialah hak DPR/badan legislatif untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang/kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam hal pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut terbukti setelah melalui serangkaian pemeriksaan, maka usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah disampaikan kepada presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur melalui menteri, dan melalui gubernur untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati diusulkan kepada menteri.

Jadi bisa digambarkan bahwa dari tiga Peraturan Perundang-undangan di atas terdapat sejumlah perbedaan mengenai proses pemberhentian kepala daerah. Dimana proses pemberhentian kepala daerah pada UU Nomor 22 Tahun 1999 lebih dominan posisi DPRD dalam proses pemberhentian kepala daerah. Sebab DPRD melakukan pemberhentian kepala daerah dengan cara menolak laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang bersangkutan, dan kemudian setelah penolakan laporan pertanggungjawaban kepala daerah tersebut, DPRD kemudian

mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden, sehingga setelah menerima usulan pemberhentian kepala daerah tersebut presiden bisa langsung mengesahkan proses pemberhentian tersebut.

Dalam proses pemberhentian kepala daerah yang ada dalam UU Nomor 32 Tahun 2014 bisa disimpulkan bahwa mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ialah didasarkan pada substansi politik atau hukum tata negara atau hukum pidana yang mengandung nuansa politik, kewenangan pengawasan presiden dilakukan setelah adanya proses internal di daerah dan penilaian /putusan Mahkamah Agung/Peradilan. Sedangkan pemberhentian karena adanya unsur pidana murni dilakukan setelah adanya proses peradilan. Presiden melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah yang bersangkutan sudah sesuai dengan aturan yang berlaku dengan mengedepankan unsur penilaian yang comprehensive baik dari badan peradilan/MA maupun DPRD.

Selanjutnya proses pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tertuang di dalam pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, dan/atau huruf f, maka pelaksanaan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah mengikuti ketentuan bahwa usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah setingkat gubernur dan/atau wakil gubernur ditujukan kepada presiden, dan ditujukan kepada menteri jika bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota. Usulan tersebut harus berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD. Mahkamah Agung harus memeriksa,

mengadili, dan memutuskan pendapat yang diajukan oleh DPRD paling lambat selama 30 hari setelah permintaan diterima dan putusan tersebut bersifat final.

Apabila ternyata dalam fakta di lapangan disebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar larangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang ini, maka pimpinan DPRD harus menyampaikan usul secara langsung kepada presiden. Usul yang diterima presiden wajib ditanggapi dan dilakukan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam hal ini gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 hari sejak usul tersebut diterima. Begitu juga halnya yang harus dilakukan menteri terhadap pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Namun sikap preventif ditunjukkan oleh keberlakuan undang-undang ini. Dalam hal jika pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden paling lambat 14 hari setelah putusan MA, maka presiden dapat melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam hal ini gubernur dan/atau wakil gubernur melalui usul menteri. Serta menteri dapat memberhentikan bupati dan/atau wakil atau wali kota dan/atau wakil wali kota melalui usul gubernur. Namun dalam konteks UU ini proses pemberhentian kepala daerah sebenarnya terlalu didominasi oleh pemerintah pusat, dimana pemerintah pusat dapat langsung memberhentikan kepala daerah setelah adanya putusan MA tanpa harus terlebih dahulu menunggu usulan dari DPRD.

## **B. PROBLEMATIKA YANG DITIMBULKAN OLEH UU NOMOR 23/2014 DALAM HAL PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH**

Keberadaan kepala daerah dapat dipahami karena adanya daerah dalam suatu negara kesatuan. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang hanya terdapat pada Negara kesatuan yang merupakan padanan negara bagian pada negara federasi. Identitas negara kesatuan adalah satu negara sebagaimana yang diungkapkan C.F Strong “hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain negara yang kekuasaan pemerintah pusat nya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya Badan Pembuat Undang-Undang Pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu kepada badan-badan tambahan, apakah badan tambahan itu berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian.”<sup>113</sup>

Pemahaman terhadap kedudukan kepala daerah berkaitan sekali dengan pemahaman terhadap pengertian daerah. Kata “daerah” dalam literatur-literatur tata negara dan pemerintahan biasanya mempunyai pengertian tersendiri yang sering dipahami dengan melawankannya pada pengertian “negara bagian”. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang terdapat pada negara kesatuan, sedang negara bagian merupakan padanannya pada negara federasi.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Azmi, *Op.Cit*, hlm 79.

<sup>114</sup> *Ibid.*

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dijelaskan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota dan ketentuan tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>115</sup>

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menetapkan aturan baru mengenai pertanggungjawaban dan pemberhentian kepala daerah. Kepala daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi harus memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konsekuensinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat lagi memberhentikan kepala daerah dengan alasan pertanggungjawabannya ditolak. Sebaliknya kepala daerah wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden. Kedudukan antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi seimbang, satu dan lain hal karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dan bukan lagi oleh anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2011, hlm. 35.

<sup>116</sup> *Ibid.*

Di satu sisi ada organ eksekutif sebagai pengelola dan pengendali keuangan daerah dengan kekuasaan politik yang terbatas, sedang di lain pihak organ legislatif hadir dengan supremasi dalam memegang kendali politik (*heavy legislative*) dengan sumber keuangan yang terbatas dan tergantung dari pihak eksekutif, menempatkan posisi kepala daerah jauh dari rasa aman karena adanya ancaman pemberhentian oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang berlaku selama Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Bagir Manan bahwa proses *impeachment*, yang dikenakan kepada kepala daerah tak akan jauh berbeda dengan presiden. Selanjutnya menurut Bagir Manan, bahwa pemberhentian kepala negara atau kepala daerah memunculkan keganjilan dalam sistem hukum di Indonesia. Sebab, Mahkamah Konstitusi ataupun 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>

Selanjutnya juga dalam pidatonya yang dikutip dari Kompas pada tanggal 2 September 2005, Bagir Manan mengatakan bahwa menyerahkan kewenangan menjatuhkan kepala daerah ke MA merupakan kehancuran dalam sistem hukum. Sebab, MA tidak bisa menyatakan seorang bersalah atau tidak tanpa melalui proses

---

<sup>117</sup> Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit*, hlm 302.

pemeriksaan di pengadilan. Bagir mengatakan, setelah membaca secara cermat revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 (isi UU Nomor 32. Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah, prosedurnya mirip dengan perkara”*impeachment*” kepala negara yang diajukan ke MK. Meski mengakui ketentuan itu sudah menjadi undang-undang, Bagir tetap mempertanyakan keganjilan sistematika tersebut. ‘Prosedurnya mirip, jadi DPRD mengajukan ke MA untuk menjawab terbukti bersalah ataukah tidak kepala daerah itu.’<sup>118</sup>

Sebab itu proses pemberhentian kepala daerah yang ada pada UU Nomor 32 Tahun 2004 masih banyak keganjilan-keganjilan yang ada dalam proses *impeachment* nya, maka dari muncul rencana revisi yang didasarkan untuk memperbaiki keganjilan-keganjilan yang ada, maka dari itu pada Tahun 2014 Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah merevisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan mengantikannya dengan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang melakukan penataan ulang pertanggungjawaban kepala daerah mulai dari proses pengisian atau pemilihan kepala daerah sampai pada mekanisme pemberhentian. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Bab III paragraf 3 pasal 68 ayat (2), pasal 77 ayat (1) dan (2), Bab VII Paragraf 5, Pasal 78 sampai dengan Pasal 89. Ada pemberhentian yang melibatkan atau atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

Daerah, dan ada yang tidak melalui inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi langsung dilakukan oleh Presiden, melalui keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Demikian juga pemberhentian ada yang merupakan pemberhentian sementara dan ada yang diberhentikan secara tetap.

Pada dasarnya ada tiga alasan kepala daerah atau wakil kepala daerah berhenti, yaitu : meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Kepala Daerah tidak begitu saja diberhentikan tanpa alasan dan mekanisme yang jelas, dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah berhenti karena: meninggal dunia, permintaan sendiri atau, diberhentikan. Dalam hal diberhentikannya kepala daerah dari jabatannya, berkenaan dengan alasan-alasan pemberhentian Kepala Daerah tersebut haruslah melewati mekanisme yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebab-sebab alasan Kepala daerah diberhentikan antara lain:

- 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. Mendapat sanksi pemberhentian.

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), bahwa di dalam undang-undang tersebut terdapat dua jenis mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, yaitu pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pemberhentian yang tidak melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi langsung dilakukan oleh Presiden untuk Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, dan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Wali Kota dan/atau Wakil Wali Kota.

Mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang tanpa melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur di dalam Pasal 68, 77 ayat (1) dan (2), 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena tidak menjalankan program strategis nasional, menjdai pengurus perusahaan, melakukan kunjungan keluar negeri tanpa izin, dan didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap

keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jenis tindak pidana yang diatur dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut dikategorikan menjadi dua jenis. Pertama, tindak pidana yang disebutkan jumlah ancaman hukuman pidana penjaranya tanpa kualifikasinya (nama tindak pidananya) sebagaimana dimaksud pada huruf a, yakni tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun. Kedua, tindak pidana yang disebutkan kualifikasinya tanpa disebutkan jumlah ancaman hukuman pidana penjaranya sebagaimana disebutkan pada huruf b sampai dengan huruf f.

Dalam proses penegakan hukum dan menjalankan undang undang harus mengacu kepada asas asas hukum yang ada, salah satunya yaitu asas praduga tak bersalah, asas praduga tidak bersalah adalah syarat penting dan utama pada negara yang menganut *due process of law* seperti Indonesia. Agar tercipta keadilan yang jujur, adil, tidak memihak. Namun pada faktanya asas ini tidak dijalankan dengan baik tetapi malah seringkali dilanggar dan disalahgunakan. Asas praduga tidak bersalah yaitu suatu prinsip yang mana seseorang harus dianggap tidak bersalah atau belum bersalah sampai pengadilan memberi pernyataan orang itu bersalah. Prinsip itu sangat penting pada demokrasi modern. Sebuah liputan pers dapat disebut melanggar asas praduga tidak bersalah apabila membuat penilaian seseorang sudah terlibat atau bersalah melakukan tindak pidana, meskipun belum ada bukti dari putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Sehingga dapat

disimpulkan bahwa kita harus beranggapan seseorang tidak bersalah hingga pengadilan menyetidakan bersalah. Asas praduga tidak bersalah diartikan sebagai asas yang memberikan pernyataan bahwa seseorang tersangka tidak dapat dikatakan bersalah sapa adanya keputusan dari pengadilan yang memiliki hukum tetap.

Namun terdapat sejumlah problematika dalam proses pemberhentian kepala daerah yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, sebab ada asumsi bahwa proses *impeachment* yang ada dalam undang-undang ini bertabrakan dengan filosofi asas-asas demokrasi langsung. Idealnya sistem *impeachment* yang diatur dalam Undang-Undang tersebut harus sejalan dengan filosofi asas-asas dengan mendasari pada prinsip-prinsip keikutsertaan rakyat dengan sistem *impeachment*.

Untuk menguraikan pandangan-pandangan dalam tulisan ini, maka berikut ini penulis menyertakan seputar konsep tentang prinsip-prinsip demokrasi langsung maupun demokrasi tidak langsung.<sup>119</sup>

|                     |                                   |  |   |
|---------------------|-----------------------------------|--|---|
| Konsep<br>Demokrasi | Prinsip-Prinsip<br>Pemilihan Umum | Sistem pemilihan<br>Kepala Daerah<br>Dalam UU No.1<br>Tahun 2015 | Sistem<br><i>impeachment</i><br>Kepala Daerah |
|---------------------|-----------------------------------|--|---|

---

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm 316.

|                                       |   |   |   |
|---------------------------------------|---|---|---|
|                                       |   |   | dalam UU<br>No.23/2014  |
| Konsep<br>Demokrasi<br>Langsung       | -Prinsip<br>Demokrasi Murni<br>(Yunani)<br><br>- Kedaulatan<br>ditangan rakyat.<br><br>- Tidak mengenal<br>sistem perwakilan<br>dalam pemilu. | -Sistem Pemilihan<br>kepala daerah<br>langsung.<br><br>-tidak mengenai<br>pemilihan kepala<br>daerah melalui<br>parlemen<br>walaupun<br>diusulkan oleh<br>partai. | -Idealnya dengan<br>menggunakan<br>sistem<br>keikutsertaan<br>rakyat disamping<br>menggunakan<br>mekanisme sistem<br>perwakilan yakni<br>oleh DPRD, MA,<br>Menteri dan<br>Presiden. |
| Konsep<br>demokrasi tidak<br>langsung | -Prinsip<br>demokrasi<br>perwakilan<br>(Romawi Kuno).<br><br>-Kedaulatan<br>ditangan<br>parlemen;   | -Sistem kepala<br>daerah secara<br>tidak langsung;<br><br>-Tidak mengenal<br>pemilihan<br>langsung.   | Menggunakan<br>mekanisme<br>perwakilan.   |

|  |                              |  |  |
|--|------------------------------|--|--|
|  | -Mengenal sistem perwakilan. |  |  |
|--|------------------------------|--|--|

Bagan tersebut di atas menggambarkan bahwa terdapat ketidak konsistensi antara konsepsi pemilihan kepala daerah dan sistem *impeachment* dalam UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut penulis, bahwa sistem yang diterapkan dalam UU tersebut, bukanlah merupakan sistem yang ideal yang diterapkan di era pemilihan langsung, terutama dalam zaman reformasi sekarang, pasca amandemen UUD 1945.

Problematika lainnya terkait pemberhentian kepala daerah dalam UU Nomor 23/2014 adalah dominasi kekuasaan politik atas kekuasaan hukum. Sebab dalam proses pemberhentian Kepala daerah dalam UU ini hasil akhir akan sangat bergantung pada keputusan Pemerintah baik Mendagri untuk pemberhentian Bupati/wakilnya serta Walikota/wakilnya dan Presiden untuk pemberhentian Gubernur/wakilnya.

Jadi bisa disimpulkan bahwa mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam UU Nomor 23/2014 masih jauh dari kata ideal serta memiliki banyak problematika dalam penerapannya. Maka dari itu dibutuhkan suatu mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal dimana pemberhentian kepala daerah harus dilandasi oleh kekuasaan hukum dalam putusan akhirnya.

### **C. MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH YANG IDEAL**

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

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, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam melakukan pemberhentian Kepala Daerah.

Dengan adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian Kepala Daerah yang dianggap melakukan kesalahan-kesalahan yang bertentangan dengan regulasi yang berlaku, hal ini akan membuat kinerja Kepala Daerah cenderung profesional dan menjalankan visi dan misinya dengan baik untuk kemajuan daerah yang dipimpinnya.

Seorang Kepala Daerah hanya bisa diberhentikan, apabila dinyatakan bersalah oleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atau dinyatakan bersalah

oleh MA. Agun menjelaskan, dengan adanya kesepakatan tersebut, tidak berarti setiap Bupati, Walikota, atau Gubernur tidak perlu menyampaikan LPJ tahunan Kepada DPRD.<sup>120</sup> Laporan tersebut tetap disampaikan oleh kepada DPRD sebagai bahan untuk melakukan pengawasan. Nama LPJ pun dimuat 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 kepada institusi hukum. Sedangkan apabila menemukan pelanggaran lain seperti pelanggaran sumpah, dewan melimpahkan kasus tersebut kepada MA. Proses pengusulan pemberhentian Kepala Daerah kepada MA, seperti halnya pemberhentian Presiden, apabila diputuskan dalam rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  jumlah DPRD. Sedangkan persetujuannya sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPRD yang hadir.<sup>121</sup>

Pengaturan pemberhentian Kepala Daerah saat ini dimuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) justru lebih baik dan efektif, karena Kepala Daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan, dilarang untuk tetap bertugas. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang

---

<sup>120</sup> Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018, hlm 301.

<sup>121</sup> *Ibid.*

Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya yang memperbolehkan tetap bertugas hingga Kepala Daerah tersebut menjadi terdakwa.<sup>122</sup>

Perlunya pemberhentian kepala daerah yang telah ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan atas berbagai kasus hukum yang melatarbelakanginya, memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintahan di daerah-daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi di dalam roda pemerintahan daerah yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pemerintahan. Pemberhentian kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintah daerah tetap berjalan walaupun kepala daerahnya tersangkut kasus hukum.

Artinya kalau Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya itu Kepala Daerah boleh tetap memerintah, namun menjadi tidak efektif, mengapa demikian, karena bawahannya dalam segala urusan harus membawa-bawa surat ke tahanan untuk ditandatangani. Sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang baru mengatur lebih baik dan efektif, karena Kepala Daerah yang sedang menjalani tahanan dilarang menjalankan tugas dan kewenangannya.

Mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ada dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Bab VII Paragraf 5, Pasal 78 sampai dengan Pasal 89. Ada pemberhentian

---

<sup>122</sup> Azmi, Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia, *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Volume 04 Nomor 01 Agustus 2019, hlm 75.

yang melibatkan atau atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ada yang tidak melalui inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi langsung dilakukan oleh Presiden, melalui keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Demikian juga pemberhentian ada yang merupakan pemberhentian sementara dan ada yang diberhentikan secara tetap. Pada dasarnya ada tiga alasan kepala daerah atau wakil kepala daerah berhenti, yaitu : meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.<sup>123</sup>

Dalam Sistem Presidensial, Presiden sebagai Kepala Negara/Kepala Pemerintahan, pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini juga berlaku bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya. Terkecuali sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu apabila :<sup>124</sup>

- a. Meninggal dunia
- b. Permintaan sendiri: atau
- c. Diberhentikan.

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemberhentian, sebagaimana dimaksud pada huruf (c) di atas dapat dilakukan karena :

- a. Berakhir masa jabatannya;

---

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm 76.

<sup>124</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 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 dan 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 keterangan pada saat pencalonan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Pelaksanaan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang layak dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tidak terlepas dari faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya sehingga berdampak tidak terwujud pelaksanaan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang layak. Pelaksanaan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah secara umum tidak dapat dipisahkan dari peran lembaga penyelenggara pemerintahan di daerah seperti DPRD.

Berdasarkan 10 kepala daerah yang tersandung kasus korupsi dan diberhentikan sebagai kepala daerah baik itu gubernur maupun bupati/walikota seluruhnya didakwa melanggar Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi (UU PTPK). Tindak pidana korupsi dikelompokkan menjadi 7 macam. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

- a. Perbuatan yang Merugikan Negara
- b. Suap – Menyuap
- c. Penyalahgunaan Jabatan
- d. Pemasaran
- e. Korupsi yang berhubungan dengan Kecurangan
- f. Korupsi yang berhubungan dengan pengadaan
- g. Korupsi yang berhubungan dengan gratifikasi (Hadiah)

Syarat pemberhentian kepala daerah (dan atau wakil kepala daerah) baik mengenai alasan-alasan, proses dan prosedur, lembaga yang terkait beserta implikasinya baik implikasi di bidang yuridis maupun politik. Pengaturan mengenai pemberhentian Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pada Bab VII Bagian Ketiga Paragraf 5, Pasal 78 sampai dengan Pasal 89, sedang tindakan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Paragraf 6 Pasal 90.

Dengan demikian pemberhentian Kepala Daerah dan/atau kepala daerah, dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan, yakni sebagai berikut:

- a. Melanggar sumpah / janji.
- b. Melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara lima tahun atau Lebih.
- c. Melakukan Tindak pidana korupsi, Tindak pidana Terorisme, Makar, dan /atau Tindak Pidana Terhadap keamanan Negara
- d. Menghadapi krisis kepercayaan
- e. Tindakan penyidikan

Prosedur atau mekanisme pemberhentian kepala daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Mekanisme

pemberhentian kepala daerah mengalami beberapa tahapan dalam perjalanannya dan juga melewati aspek hukum dan politik. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemberhentian dibedakan menjadi beberapa alur sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Pada Pasal 79 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan:

- 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

memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Namun ketentuan yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menurut penulis belum cukup ideal. Sebab pemberhentian Kepala daerah pada akhirnya tetaplah berada ditangan Pusat. Untuk Bupati dan Walikota pemberhentiannya pada dasarnya sepenuhnya ada ditangan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk Gubernur/Wakilnya wewenang pemberhentiannya sepenuhnya ada pada Presiden. Oleh sebab itu menurut penulis proses pemberhentian yang demikian ini tentu saja belum ideal. Sebab Putusan MA terhadap Kepala Daerah yang berangkutan tidaklah menjadi akhir yang final dari proses pemberhentian seorang kepala daerah. Sebab mekanisme pemberhentian yang ada cenderung menempatkan kekuasaan politik sebagai poros utama dan dominan terhadap proses pemberhentian ini.

Bisa diilustrasikan sebagai berikut ini, apabila ada seorang kepala daerah yang dimana proses pemberhentiannya diawali karena masalah politik. Dimana pengajuan pemberhentian kepala daerah tersebut dilakukan oleh DPRD sesuai dengan mekanisme yang ada kepada MA. Selanjutnya dalam proses di MA ternyata memang ditemukan kesalahan hukum yang ada dan dinyatakan bahwa kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum atau pun tidak lagi sesuai untuk memegang jabatan sebagai kepala daerah. Kemudian putusan tersebut dikembalikan kepada DPRD yang selanjutnya diteruskan kembali kepada

Pemerintah Pusat, dalam hal ini bila Bupati/Walikota kepada Mendagri. Sedangkan Gubernur kepada Presiden. Disinilah letak permasalahan yang ada sebab penilaian yang dilakukan oleh Mendagri maupun Presiden terhadap proses pemberhentian kepala daerah tidaklah sepenuhnya penilaian hukum, tetapi akan cenderung penilaian politis. Sehingga Putusan MA tidaklah dijadikan pertimbangan sepenuhnya oleh Mendagri maupun Presiden. Jadi bisa saja Mendagri atau Presiden mengesampingkan Putusan MA yang menjatuhkan putusan bahwa kepala daerah yang bersangkutan telah terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi sesuai untuk mengemban jabatan sebagai kepala daerah berdasarkan ketentuan hukum yang ada. Selain itu juga dalam proses pemberhentian kepala daerah setelah DPRD mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah untuk diadili oleh MA, maka setelah adanya putusan final dari MA dan dalam jangka waktu 14 hari Ketua DPRD masih belum mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah kepada presiden, maka Presiden bisa langsung memberhentikan kepala daerah yang bersangkutan tanpa harus menunggu usulan pemberhentian dari DPRD.

Maka dari itu, mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal menurut penulis yakni aturan hukum harusnya lebih dominan daripada pertimbangan politik. Pertimbangan politik sendiri seharusnya cukuplah hanya di proses awal usulan pemberhentian oleh DPRD. Selanjutnya bila dalam persidangan ternyata ditemukan bahwa memang kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran

hukum. Maka sudah sewajarnya putusan MA inilah yang menjadi dasar final dalam proses pemberhentian seorang kepala daerah. Jadi baik Mendagri dan Presiden seharusnya hanya melakukan pengesahan saja dari putusan MA dan langsung melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah yang bersangkutan tanpa harus terlebih dahulu melakukan pertimbangan lainnya yang pada dasarnya lebih pada pertimbangan politis.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian penelitian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. (i) Pemberhentian kepala daerah dalam UU No 22/1999, di usulkan oleh DPRD kepada Presiden setelah dilakukan rapat paripurna. (ii) pemberhentian KDH menurut UU No.32/2004, ada 2 jalur yakni langsung dilakukan oleh Presiden (dalam hal melakukan perbuatan korupsi dan pelanggaran hukum) dan usulan DPRD terlebih dahulu diajukan ke MA (melanggar sumpah/janji jabatan, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai KDH). (iii) Mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32/ 2014 di usulkan oleh DPRD kepada presiden setelah adanya putusan MA, dan apabila dalam waktu 14 hari pimpinan DPRD belum mengajukan usulan pemberhentian kepada presiden, pemerintah pusat (menteri) dapat melakukan langsung pemberhentian Bupati/Wali Kota yang di usulkan melalui gubernur, sedangkan pemberhentian Gubernur di usulkan oleh menteri kepada presiden.
2. Problematika yang ditimbulkan oleh UU Nomor 23/2014 dalam hal pemberhentian kepala daerah yang mana filosofi dari sistem pemberhentian yang ada dalam UU ini masih bertabrakan dengan asas-asas demokrasi langsung, selain itu keputusan dalam pemberhentian kepada daerah masih di dominasi oleh pertimbangan politik daripada pertimbangan hukum, yang mana dalam proses pemberhentian kepala daerah pusat lah yang menjadi penentu dan memiliki posisi yang dominan.
3. Mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal menurut penulis yakni aturan hukum harusnya lebih dominan daripada pertimbangan politik.

Pertimbangan politik sendiri seharusnya cukuplah hanya di proses awal usulan pemberhentian oleh DPRD. Selanjutnya bila dalam persidangan ternyata ditemukan bahwa memang kepala daerah yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum. Maka sudah sewajarnya putusan MA inilah yang menjadi dasar final dalam proses pemberhentian seorang kepala daerah. Sehingga seharusnya mekanisme pemberhentian kepala daerah yang ideal adalah dalam proses nya harus di dominasi oleh hukum dan bukan yang lainnya.

## **B. Saran**

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perlu adanya keterbukaan terkait dengan proses pemberhentian kepala daerah, sehingga rakyat sebagai pemegang kedaulatan bisa menilai bahwa pemberhentian seorang kepala benar-benar telah sesuai dengan ketentuan hukum yang ada.
2. Perlu bagi Mendagri dan Presiden untuk berpedoman pada putusan MA terkait pemberhentian kepala daerah, bukan dari pertimbangan politik.
3. Perlu adanya revisi terkait dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah yang menjadikan putusan MA sebagai pendapat akhir dari pemberhentian kepala daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2015

Abu Husayn Ahmad bin Faris bin Zakariyya, *Mu"jam Maqayis al-Lughah*, Juz III (Mesir: Mustafa AlBab al-Halabi, 1972).

\_\_\_\_\_, *Impeachment Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2018.

Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam (Nidhamul Hukmi Fil Islam)*, (Bangil: Al-Izzah, 2002).

Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007.

Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Mizan, 1995).  
Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*. (Jakarta: Yarsif Watampene), 2003.

Azyumardi Azra, *Kajian Termasuk Al-Qur'an Tentang Kemasyarakatan*, (Bandung: Angkatan, 2008).

Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1989).

Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.

- Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah)*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2003.
- Hariyono dkk, *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT. Grasindo, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*, Jakarta, Gramedia Widiasarana, 2007.
- Haw.widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT.RajaGrafindo, Jakarta: 2005
- Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut Undang-Undang 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Harun Nasution, *Islam Rasional Gagasan dan Pemikiran*, (Jakarta: Mizan, 1995).
- H.M Thalhan, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2011.
- Jazim Hamidi, *Optik Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, PT. Alumni, 2004.
- Kaelan, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan, Paradigma*, Yogyakarta, 2010.
- Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, Universitas Atma Jaya, Jakarta: 2011.
- Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah (Doktrin dan Pemikiran Politik Islam)*, (Jakarta: Erlangga, 2008).
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013.
- M. Quraisi Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996).
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia edisi revisi*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2012.
- Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia : Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2010.

- Pipin Syarifin, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajahmada University Press, 1993.
- Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, PT.RajaGrafindo, Jakarta: 2007.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1986.
- Setiawan, Dian Bakti, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011.
- Sirajudin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*, Malang, Setara Press, 2005
- Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Prees, Malang, 2015.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Prees, Malang, 2015.
- Soetjipto Wirosardjo, *Dialok dengan Kekuasan*, (Bandung: Mizan, 1995).
- Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Jakarta, Pustaka Pelajar Offset, 2009.

Titik Triwulan Tutik, Kontruksi Hukum *Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010.

### **Jurnal**

Azmi, Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia, *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Volume 04 Nomor 01 Agustus 2019.

Hidayat Andyanto, Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jendela Hukum*, Vol.3.No.1, 2016.

Muhammad Syahwalan, Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1974-2014, Al-Imarah: *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* Vol 3 No.1 2018.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda

### **Data Elektronik**

<http://bkd.jogjaprov.go.id/informasi-publik/artikel/perkembangan-otonomi-daerah-masa-kini>, diakses pada tanggal 4 September 2020.

Marsi Edon, Anggota DPRD Sepakat Pemberhentian Bupati Jember, Ini Tanggapan Kemendagri, dikutip dari <https://indonews.id/artikel/311538/Anggota-DPRD->

Sepakat-Pemberhentian-Bupati-Jember-Ini-Tanggapan-Kemendagri/, diakses pada tanggal 26 Agustus 2020.

Rocket Manajemen, *Pengertian Negara Hukum*, Unsur, dan Cirinya, <http://rocketmanajemen.com/definisi-negara-hukum/>, diakses pada tanggal 12 September 2020.



## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 315/Perpus/20/H/VI/2020

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**  
NIK : **931002119**  
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Agrian Novaldi Mokodompit  
No Mahasiswa : 15410007  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : PERBANDINGAN MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI TINJAU DARI UU NO.22/1999, UU NO.32/2004 & UU NO.23/2014

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**  
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 19 Oktober 2020 M  
29 Shafar 1442 H

a.n. Dekan  
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan  
  
Ngatini, A.Md.

