

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang menjunjung tinggi aturan hukum sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia amendemen ketiga, “Negara Indonesia adalah negara Hukum”. 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, yaitu pada bab XIV Pasal 33 dan pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa negara turut aktif dan bertanggungjawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.¹

Pada Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, UndangUndang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Secara Substansial Undang-Undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹ Max Boli Sabon, *Hukum Otonomi Daerah*, (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2011), hlm. 35.

Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya.²

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 wali kota dan ketentuan tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 54

karena kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat dan bukan lagi oleh anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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 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.

Semenjak Republik Indonesia berdiri hingga sekarang, masalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tak kunjung mantap, pola dan sistemnya baik pada tataran kebijakan maupun tataran pengaturannya, yang pada akhirnya berpengaruh pada tataran implementasinya. Padahal semua itu bukanlah tujuan akhir, dan hanya berupa sarana dan

perangkat konseptual dan operasionalnya. Sedangkan tujuan akhir ialah kemakmuran dan kesejahteraan lahir dan batin secara berkeadilan bagi rakyat dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

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, menjadi 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.

Dalam menegakkan hukum dan menjalankan undang undang harus mengacu kepada asas asas hukum yang ada, salah satunya yaitu asas praduga tidak 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

³ M.Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, (Jakarta: PT.Softmedia, 2011), hlm.

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 menyatidakan 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.

Berdasarkan hal tersebutlah penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya dalam bentuk penulisan hukum yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS ALASAN PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Apa yang Menjadi Alasan Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana Prosedur (Tata cara) Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah dalam ketatanegaraan Indonesia.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana prosedur (Tata cara) pemberhentian kepala daerah dalam ketatanegaraan Indonesia.

2. Tujuan Penelitian

Didasarkan pada permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Dapat memberikan sumbangsi pemikiran baik berupa pembendaharaan konsep, metode proposisi, maupun pengembangan teori-teori dalam khasanah studi hukum.

b. Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis, Hasil penelitian ini dapat memperluas wawasan atau pengetahuan mengenai proses pemberhentian kepala daerah;
2. Bagi Pembaca, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran atau informasi secara tertulis maupun sebagai referensi mengenai Pemberhentian Kepala Daerah.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum, maka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah teori hukum. Teori hukum adalah studi tentang hukum yang bukan sebagai sarana untuk mendapatkan kemampuan profesional yang konvensional. B. Arief Sidharta mengatakan teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritis dalam perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek gejala hukum secara tersendiri dan dalam keseluruhannya, baik dalam konsep teoretiknya maupun dalam pengelolaan praktikalnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji.⁴

a. Teori Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang maupun Peraturan Presiden tidak terlepas dari apa yang namanya politik, bahkan jika hukum dan politik saling berhadapan maka hukum akan tersingkir. Maka untuk membuat peraturan perundang-undangan harus bebas dari anasir-anasir non hukum, seperti yang dikatakan oleh Hans Kelsen hukum harus dilepaskan dari kekuasaan politik.⁵ Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma hukum itu berjenjang, teori tersebut

⁴ A'an Effendi, Freddy Poernomo dan IG. NG Indra S. Ranuh, *Teori Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 94.

⁵ Muhammad Syukri Albani Nasution dkk, *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 117.

dinamakan dengan *Stufentheorie*. Dalam *Stufentheorie* Hans Kelsen mengatakan bahwa norma-norma hukum itu berlapis dan berjenjang dalam suatu hirarki, dalam arti norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dengan demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut lagi dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).⁶

Maria Farida mengatakan dalam bukunya yang berjudul “Ilmu Perundang-Undangan (1)”,

“Bahwa salah satu bentuk dari norma hukum adalah vertikal. Dinamika norma hukum yang vertikal ini adalah dinamika yang berjenjang dari atas kebawah atau dari bawah ke atas”.

Maksudnya adalah bahwa norma hukum yang berlaku berasal dari norma hukum yang ada di atasnya, dan norma hukum yang berada di atas tersebut bersumber dari norma hukum yang ada di atasnya lagi, dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma dasar. Norma dasar hukum di Indonesia adalah Pancasila.⁷ Pendapat Maria Farida tersebut sama dengan *Stufentheorie* milik Hans Kelsen yang sama-sama mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut bersumber pada satu norma dasar.

⁶ *Ibid*, hlm. 19.

⁷ *Ibid*, hlm. 23-24.

Menurut Nawiasky:

“Norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai Staatsgrundnorm melainkan Staatsfundamentalnorm, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi”.

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky.

Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz* : Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung* : Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat; Undang-Undang atau

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁸

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus Sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

Menurut Gustav Radbruch:

“Keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum”.

Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu

⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari, Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm.59.

ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁹

2. Kerangka Konseptual

- a. Analisis Yuridis adalah penyelidikan terhadap sesuatu (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-muhasabab, duduk perkara, dsb).¹⁰ Yang dimaksud dengan yuridis adalah menurut hukum; secara hukum.
- b. Peraturan perundang-undangan adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan;¹¹
- c. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;¹²

⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002), hlm. 95

¹⁰ Departemen Pendidikan Nasional., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), hlm. 37.

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 2.

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 angka 2.

- d. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom;¹³
- e. Kepala Daerah adalah orang yang mengepalai suatu daerah (misalnya gubernur untuk daerah tingkat i dan bupati untuk daerah tingkat ii).¹⁴

E. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif analitis artinya bahwa pembahasan dilakukan dengan cara menyajikan dan menjelaskan data secara lengkap, kemudian terhadap data tersebut dilakukan analisis menggunakan teori-teori dalam ilmu hukum, peraturan perundang-undangan dan pemikiran penulis.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif yaitu kepustakaan, karena menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama¹⁵ penelitian yang didasarkan pada bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan interpretasi dan sistematisasi antara peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif didukung oleh penelitian hukum empiris untuk memperoleh data primer.

¹³ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Pusat Bahasa, Cetakan Pertama Edisi 4*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

¹⁵ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2003), hlm. 23.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Teknik ini dilakukan guna memperoleh data sekunder, yaitu melalui studi bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat terhadap masalah yang diteliti, yang terdiri atas: peraturan perundang-undangan, buku-buku, hasil penelitian, makalah, majalah, jurnal, internet, surat kabar, kamus, tesis dan disertasi yang ada hubungannya dengan penulisan hukum ini.

4. Teknik Pengolahan Data

Keseluruhan data dan informasi yang diperoleh dalam rangka penulisan ini diolah secara kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis sehingga tersusun kalimat yang sistematis, mudah dipahami dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁶

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan hukum ini penulis membagi pembahasan dalam lima bab. Adapun sistematika penulisan hukum ini, sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Di dalam bab ini penulis membagi pembahasan ke dalam 7 (tujuh) pokok yaitu judul, latar belakang masalah, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan

¹⁶ Soerjoeno Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UII Pres, 1983), hlm. 32.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH

Dalam bab ini penulis menguraikan secara garis besar tentang tinjauan umum tentang kajian teori yang terdapat di kerangka teori pada bab 1 yang isinya mengupas tentang Pemerintah daerah, Sejarah kepala daerah dalam sistem pemilihan, dan pemberhentian kepala daerah

BAB III PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Dalam bab ini, penulis mulai masuk kepada pembahasan terhadap substansi pokok. Pembahasan meliputi Faktor-faktor permasalahan adanya pemberhentian kepala daerah dalam sistem ketatanegaraan indonesia

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai analisis Mengenai Alasan Pemberhentian Kepala Daerah dan Faktor-faktor Penyebab Pemberhentian Kepala Daerah

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan diuraikan berupa kesimpulan yang merupakan jawaban dari identifikasi masalah, selanjutnya penulis akan memberikan saran sebagai jalan keluar terhadap kelemahan-kelemahan yang diketemukan.