

## **Kajian Hukum Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Konstitusi Indonesia**

**Abdullah Almeer Syahqeel Bawamenewi\* dan Budiman Sinaga\*\***

\* Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

\*\* Dosen Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

Korespondensi: [abdullahalmeer@student.uhn.ac.id](mailto:abdullahalmeer@student.uhn.ac.id)

### **Abstract**

*Based on Article 7 A of the 1945 Constitution Amendment, the President and Vice President can be dismissed in their term of office by the MPR on the proposal of the Dpr, either if proven to have committed violations of the law in the form of treason against the state, corruption, bribery, and other criminal acts, or reprehensible acts or if proven no longer qualified as President and Vice President. This provision also carries implications for the Regional Head as the organizer of the local government that can be dismissed in his term of office. Methods in thesis writing use Normative Juridical research methods or literature law research by researching library materials or mere secondary data. So the conclusion of the results of this study is that the dismissal of the Regional Head and or Deputy Head of Regions starts from Law No. 5 of 1974, Law No. 22 of 1999, Law No. 32 of 2004, and finally Law No. 23 of 2014 on Local Government, as well as Government Regulation No. 12 of 2017 on The Construction and Supervision of Local Government Implementation almost has the gality, namely the scheduling of the dismissal of the Regional Head and or Deputy Regional Head is carried out by the dprd leadership to the President.*

*Keywords: Dismissal; Regional Head; Constitution.*

### **Abstrak**

Berdasarkan pada Pasal 7 A Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen, Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan ini juga membawa implikasi pada Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yaitu dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Metode dalam penulisan penelitian menggunakan menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Maka kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah bahwa pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dimulai dari UU Nomor 5 tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah hampir memiliki keseragam, yaitu pengusulan pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dilakukan pimpinan DPRD kepada Presiden.

Kata Kunci : Pemberhentian; Kepala Daerah; Konstitusi

## **I. Pendahuluan**

Negara Indonesia adalah Negara hukum, hal ini tercantum pada UUD 1945 Pasal 1 ayat 3 yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Yang dimaksud Negara hukum adalah Negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Dengan demikian arti Indonesia sebagai Negara hukum adalah segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang harus didasarkan pada hukum dan segala produk perundang-undangan serta turunannya yang berlaku di wilayah NKRI.

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 25 A yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan oleh Undang-Undang". Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 merupakan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara nasional yaitu pembagian kekuasaan pemerintahan dalam hal ini termasuk pemerintahan daerah. Dalam UUD 1945 ini mengatur tentang pembagian daerah ke dalam provinsi, kemudian provinsi dibagi ke dalam kabupaten dan kota.<sup>1</sup> Pembagian daerah baik provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan sendiri, selanjutnya disamping itu juga diatur pemerintah daerah dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara kesatuan yang dikelola berdasarkan paham demokrasi, maka untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang bersangkutan dipimpin oleh seorang kepala daerah, baik diprovinsi maupun kabupaten dan kota. Dimana Kepala Daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah untuk memimpin dan melaksanakan kewenangan otonom pemerintahan daerah, yang dimana diberikan amanah atau tugas oleh pemerintah pusat dalam menjalankan urusan pemerintah daerah. Contoh sebutan kepala daerah sebagai berikut:

- a. Kepala daerah wilayah Provinsi disebut Gubernur;
- b. Kepala daerah wilayah Kabupaten disebut Bupati;
- c. Kepala daerah wilayah Kota disebut Walikota.

Kepala Daerah memangku jabatan selama 5 tahun terhitung sejak pelantikan dan setelah 5 tahun dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama dan hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatannya. Sebelum memangku jabatan sebagai Kepala Daerah terlebih dahulu mengikuti pemilihan umum, dimana proses pemilihan umum merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi masyarakat secara persuasif dengan melakukan kegiatan retorika, hubungan publik, komunikasi massa, lobi, dan kegiatan-kegiatan politis lainnya. Dalam masa kampanye pemilihan umum, para pemilih dalam pemilihan umum atau konstituen diberikan janji-janji, dan program-program kegiatan yang akan dilaksanakan oleh para peserta pemilihan umum.

Pemilihan umum di Indonesia dimulai sejak tahun 1955, namun hanya untuk memilih anggota lembaga Legislatif. Pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden baru dimulai pada tahun 2004 sedangkan pemilihan umum untuk memilih

---

<sup>1</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baru dimulai dengan di Undangkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Setelah pasangan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terpilih dan dilantik dengan mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah memiliki tanggungjawab, wewenang, kewajiban, dan juga batasan. Pimpinan daerah juga wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan diberitahukan atau disampaikan kepada departemen administrasi pemerintah daerah untuk melaporkan kepada publik.<sup>2</sup>

Dalam sistem pemerintah di Indonesia terdapat fungsi Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif. Dimana hubungan antara legislatif dan eksekutif sangat erat sehingga keduanya harus terdapat *checks and balances* dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini terkait dengan posisi Kepala Daerah serta kinerja yang diawasi oleh DPRD. Sebagaimana DPRD berhak mengajukan tata cara pemberhentian Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung (MA). Hal ini merupakan salah satu kewenangan DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu dengan adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian Kepala Daerah yang dinilai melakukan kesalahan atau melanggar peraturan perundang-undang yang bertentangan dengan ketentuan peraturan yang berlaku, sehingga akan menjadikan kinerja Kepala Daerah lebih profesional dan mampu menjalankan Visi dan Misi pemerintahan daerah dengan baik untuk kemajuan daerah yang dipimpinnya. Hal ini bertujuan agar tidak ada pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan.

Seiring dengan dikeluarkannya peraturan tentang pemberhentian Kepala Daerah, hal ini merupakan penyempurnaan dari peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, dan disamping itu masih terdapat perselisihan dalam proses pelaksanaannya. Oleh karena itu, terlebih dahulu mengkaji pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan merefleksikan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut secara normatif memuat pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah dengan mengutamakan peningkatan peran dan fungsi lembaga legislatif, sebagaimana lembaga legislatif berfungsi untuk melaksanakan pengawasan pada penyelenggaraan anggaran pemerintah daerah.

Dalam ketentuan pasal 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara jelas mendefinisikan bahwa DPRD sebagai badan/lembaga legislatif daerah yang sederajat dan bertindak sebagai mitra pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif. Sehingga kedudukan dan peran DPRD semakin kuat dibanding Kepala Daerah, ditambah lagi ketika Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 18 ayat 1 huruf c jo 19 ayat 1 huruf a memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pengangkatan dan

---

<sup>2</sup> Simamora, Janpata. "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 23, No. 1 (2011): 221-236.

pemberhentian Kepala Daerah, termasuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota. Substansi pada pasal 18 ini cukup memadai, namun pengaturannya yang sederhana tidak rinci dan menimbulkan persoalan.

Pengaturan pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah 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 Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya yang memperbolehkan tetap bertugas hingga Kepala Daerah tersebut menjadi terdakwa.

Seorang Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah,<sup>3</sup>pada prinsipnya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila memenuhi syarat-syarat yang menyebabkan mereka dapat diberhentikan oleh pejabat yang berwenang setelah melalui proses yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 29 ayat (1), Kepala Daerah Berhenti Karena: Meninggal dunia, Permintaan sendiri, dan diberhentikan.

Perlunya pemberhentian Kepala Daerah yang telah ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan atas berbagai kasus hukum yang melatarbelakanginya, memberikan kepastian penyelenggaraan pemerintah di daerah-daerah sebagai pucuk pimpinan tertinggi didalam roda pemerintahan daerah yang bertanggung jawab dalam pengolahan pemerintahan. Permasalahan persoalan Kepala Daerah yang sudah termaktub nyata diakui secara yuridis sejak tahun 1974 melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. Namun faktanya bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut justru tidak menjadi sebuah representasi yang mewakili cita bangsa untuk membuat daerah mandiri, namun dibuat serba tergantung dengan kemauan Pemerintah pusat. Dimana pada dasarnya pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen yang merupakan dasar konstitusional bagi Undang-Undang Pemerintah Daerah, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan, seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela lainnya. Aturan-aturan Otonomi dalam Konstitusi Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang disebut Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab,<sup>4</sup> serta Undang-Undang Pemerintahan Daerah bergerak dalam kerangka tarik menarik antara kebebasan berotonomi dengan kecenderungan sentralistik.<sup>5</sup> Tarik menarik tersebut juga terjelma pada mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Dan muncul Undang-Undang pemerintah daerah yang

---

<sup>3</sup> Kepala Daerah yang dimaksud dalam hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 24 ayat 2 UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, LN Tahun 2004 No. 125, TLN No. 4437 adalah Gubernur untuk Kepala Daerah Provinsi, Bupati untuk daerah kabupaten, dan Walikota untuk daerah Kota.

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, *penjelasan Umum* huruf i dan e.

<sup>5</sup> Dian Bakti Stiawan. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah: mekanisme pemberhentiannya menurut sistem pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm. 11

baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan uraian di atas, maka dalam hal ini pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah proses mekanisme pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan konstitusi di Indonesia dan faktor-faktor apa saja yang membuat Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya.

## **II. Metode Penelitian**

Penelitian hukum dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum yang menggunakan bahan-bahan kepustakaan sering kali hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum di konsepkan sebagai kaidah atau norma yang meruakan patokan berperilaku yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:<sup>6</sup>

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum;
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d. Penelitian perbandingan hukum; dan
- e. Penelitian sejarah hukum.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan dan mengkaji secara yuridis normatif dengan maksud untuk memperoleh data dan informasi mengenai tinjauan yuridis terhadap pemberhentian Kepala Daerah menurut konstitusi Indonesia.

## **III. Hasil dan Pembahasan**

### **III.1. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Konstitusi Indonesia**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir pada tahun-tahun pertama kekuasaan pemerintah Orde Baru, sebagai produk yang lahir pada kejatuhan rezim pemerintahan yang dianggap otoriter yaitu pada Orde Lama. Sebagaimana hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah lebih demokratis dengan dituangkan gagasan-gagasan tentang Undang-Undang pemerintahan daerah yang akan dibentuk pada saat itu secara imperatif melalui TAP MPRS No. XXI/MPRS/1996 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Selanjutnya persoalan pemerintah daerah harus diberikan perhatian khusus agar segera dilaksanakan ketentuan-ketentuan mengenai: Pemberian otonomi luas pada daerah, Dekonsentrasi manajemen pada daerah dalam kegiatan ekonomi dibawah koordinasi pemerintah daerah, Peimbangan keuangan antara pusat dan daerah.<sup>7</sup> Oleh karena itu terkait dengan persoalan pemberhentian Kepala Daerah menurut UU No. 5 Tahun 1974 terlebih dahulu dibahas beberapa pokok-pokok pikiran yang mencakup persoalan:

<sup>6</sup>Soerjono Seokanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Edisi 1. Cetakan 5, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001. hlm. 14

<sup>7</sup>Lihat penjelasan Pasal 32 Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1996 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

### 1. Asas-asas pemerintahan daerah

Secara umum penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Sebagaimana dirumuskan bahwa asas desentralisasi merupakan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, sedangkan asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerahnya. Selanjutnya tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.<sup>8</sup> Cerminan dari asas-asas ini dapat dilihat dalam menyelenggarakan pemerintahan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administratif pemerintahan.

### 2. Sistem Rumah Tangga Daerah

Sistem rumah tangga dalam UU No. 5 Tahun 1974 menganut sistem rumah tangga nyata dan bertanggungjawab, sebagaimana dijelaskan bahwa sistem rumah tangga merupakan suatu tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan pusat dan daerah.<sup>9</sup> Atas dasar itu, daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik karena penyerahan, pengakuan atau pembiaraan suatu urusan sebagai urusan rumah tangga daerah. Sebagaimana dikenal dalam berbagai literatur mencakup beberapa bentuk sistem rumah tangga daerah antara lain: sistem rumah tangga formal, materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Sistem rumah tangga formal bertitik tolak dari satu prinsip yaitu tidak ada perbedaan sifat urusan antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat dibandingkan dengan urusan yang diselenggarakan daerah, dimana urusan yang diselenggarakan oleh pemerintahan pusat dapat pula diselenggarakan oleh pemerintahan daerah.

## III.2. Faktor-Faktor yang Membuat Kepala Daerah Diberhentikan dari Jabatannya

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dilakukan karena beberapa alasan, yaitu:<sup>10</sup>

- a. Meninggal dunia;
- b. Permintaan sendiri; dan
- c. Diberhentikan.

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena hal-hal berikut:<sup>11</sup>

- a. Berakhir masa jabatannya

---

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 1 huruf b dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>9</sup> Janpatar Simamora, *Otonomi Daerah, 'Desentralisasi Korupsi' dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2014, hlm. 95.

<sup>10</sup> Pasal 78 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Pasal 78 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Masa jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah adalah selama lima (5) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.<sup>12</sup>

- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan  
Yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang mengakibatkan fisik atau mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.
- c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, yaitu akan memenuhi kewajiban sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa.
- d. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah serta tidak menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, yaitu:<sup>13</sup>
  1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  2. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga Negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  3. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
  4. Menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan, serta melakukan: Korupsi, yang dimaksud dengan korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi.<sup>14</sup> Kolusi, yang dimaksud dengan kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar-Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan/atau Negara.<sup>15</sup> Nepotisme, yang dimaksud dengan nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan

---

<sup>12</sup> Pasal 60 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>13</sup> Pasal 76 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 4 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme

keluarganya dan/atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara.<sup>16</sup>

5. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, kecuali mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Menyalahgunakan Kewenangan Kepala Daerah<sup>17</sup>
7. Merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Melakukan perbuatan tercela, yang dimaksud melakukan perbuatan tercela adalah perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma susila, dan norma adat. Perbuatan tercela tersebut, antara lain:<sup>18</sup> Judi adalah tiap-tiap permainan, dimana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir, termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya.<sup>19</sup> Mabuk adalah keadaan seseorang dalam kondisi berlebihan meminum minuman yang mengandung alkohol dalam kadar tinggi sehingga tidak dapat lagi menguasai salah satu atau beberapa panca inderanya.<sup>20</sup> Memakai atau mengedarkan narkotika dan obat/bahan berbahaya Zina merupakan persetubuhan, atas dasar suka sama suka, yang dilakukan oleh laki-laki atau perempuan yang telah kawin dengan perempuan atau laki-laki yang bukan istri atau suaminya. Persetubuhan dimaksud dilakukan dengan dasar suka sama suka, tidak ada paksaan dari salah satu pihak.<sup>21</sup>
9. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
10. 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; dan/atau Mendapatkan sanksi pemberhentian.

#### **IV. Penutup**

Bahwa pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dimulai dari Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-

---

<sup>16</sup> Pasal 1 angka 5 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme

<sup>17</sup> Pasal 65 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>18</sup> Penjelasan Pasal 169 huruf j UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

<sup>19</sup> Penjelasan Pasal 65 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

<sup>20</sup> Suatu Tinjauan terhadap Tindak Pidana dalam Keadaan Mabuk diatas Jalan Umum Menurut Pasal 536 KUH Pidana

<sup>21</sup> Penjelasan Pasal 284, UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah hampir memiliki kesearagam, yaitu pengusulan pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden. Usulan ini didapat dari serangkaian proses pengawasan. Dalam hal pimpinan DPRD tidak dapat melakukan tugas tersebut, maka usul dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Nuansa politik di setiap masa terbit undang-undang tersebut di atas membuat pengaruh terhadap fleksibilitas cita hukum untuk membuat daerah otonom yang mandiri. Pemberhentian Kepala Daerah harus melalui Konstitusi, karena konstitusi merupakan hasil kesepakatan (konsensus) bersama warga negara. Hal-hal yang membuat Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti dari jabatannya adalah karena meninggal dunia, atas permintaan sendiri, atau diberhentikan. Pemberhentian Kepala Daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 bergantung dengan keputusan DPRD melalui pengesahan Presiden, Kecuali jika Kepala Daerah terbukti melakukan kejahatan pidana dengan hukuman diatas 5 (lima) tahun maka presiden memberhentikan kepala daerah tanpa keputusan DPRD, hal ini berbeda dengan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemberhentian Kepala Daerah dilakukan oleh Presiden terhadap Gubernur dan Pemberhentian oleh Menteri terhadap Bupati dan/atau Walikota tanpa usulan DPRD dan juga dengan usulan DPRD, dimana pemberhentian Gubernur oleh Presiden melalui menteri, dan pemberhentian Bupati dan/atau Walikota oleh Menteri melalui Gubernur. Adanya pertanggungjawaban politik dalam mekanisme pemberhentian Kepala Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 menunjukkan terdapatnya karakter parlementer dalam mekanisme pertanggungjawaban tersebut. Pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai unsur utama dalam mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dalam berbagai Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan pola yang disesuaikan dengan pola pertanggungjawaban Presiden pada tingkat pusat. Pemberhentian Kepala Daerah tidak serta merta dilakukan harus diikuti dengan mekanisme yang ada dengan didasarkan pada Putusan MA bahwa Kepala Daerah terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberhentian Kepala Daerah dilakukan oleh Presiden dan Menteri sesuai dengan tupoksi masing-masing dengan mengeluarkan penetapan pemberhentian kepala daerah.

Bahwa ketidakbebasan daerah mengurus daerah sendiri secara mandiri perlahan terbebas dari belenggu tersebut hingga akhirnya di Undang-undang nomor 23 tahun 2014 ini sudah terbilang cukup baik dalam merepresentasikan cita-cita daerah menjadi lebih mandiri dan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya sesuai dengan amanat konstitusi. Agar mekanisme pemberhentian kepala daerah tetap mengacu pada substansi hukum, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap diberi kewenangan untuk melakukan inisiatif pemberhentian, untuk menunjukkan peran yang seimbang antara organ legislatif dan organ eksekutif dalam kerangka *check and balances*. Agar mekanisme yang dasarnya pada hukum pidana, sebaiknya berupa forum *previligiatum* (hak khusus yang dimiliki oleh pejabat-pejabat tinggi untuk diadili oleh suatu pengadilan yang khusus/tinggi dan bukan oleh pengadilan negeri). Agar Mahkamah Agung (MA) dijadikan sebagai peradilan pertama dan terakhir untuk mengadili Kepala Daerah.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku, Jurnal dan Lainnya**

- Abdullah, Rozali. (2005). *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Desa Secara Lansung*, Jakarta. Raja Grafinda Persada.
- Busroh, Firman Freddy dan Fatriah Khairo. 2018. *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*, Depok, Rajawali Pers Raja Grafindo Persada.
- C.F Strong. 2004. *Moderen Political Constitution: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung. Nuansa.
- Hadjon, Philipus M. Hadjin et.al. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM Pres.
- H. A. W. Widjaya, 2011, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- H. Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Siallagan, Haposan. dan Simamora, Janpatar. *Hukum Tata Negara Indonesia*, UD. Sabar, Medan, 2011.
- Simamora, Janpatar. *Otonomi Daerah, Desentralisasi Korupsi dan Upaya Penanggulangannya*, Yogyakarta: Capiya Publishing, 2014.
- Simamora, Janpatar. "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah yang Demokratis." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 23, No. 1 (2011): 221-236.
- Seokanto, Soerjono. Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif*, Edisi 1. Cetakan 5, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. *Konstitusi: pengertian dan perkembangannya*, Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei 1987.
- Stiawan, Dian Bakti. 2011. *Pemberhentian Kepala Daerah: mekanisme pemberhentiannya menurut sistem pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thaib, Dahlan. Jazim Hamidi, Hj.Ni'matul Huda. 2005. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana KUH Pidana
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.
- Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1996 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah.

**Internet**

Website <https://www.dosenpendidikan.co.id/pengertian-hukum-tata-negara> diakses pada 05 Juli 2021

Mattulada, *Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*. Dalam Majalah Prisma, Februari 1977. Seri prisma, *Demokrasi dan Proses Politik* Departemen Pendidikan dan kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1988).

Herry Priyono, Dkk., *Kratos Minus Demos Demokrasi Indonesia catatan dari bawah* (Jakarta Perhimpunan bantuan hukum dan Advokasirakyat Sumatera Utara, 2012).