

**MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH
(STUDI KASUS PEMBERHENTIAN BUPATI GARUT PADA
TAHUN 2013)**

OLEH : M.SADMI AL QAYUM

**PEMBIMBING : Dodi Haryono, SHI.,SH.,MH
Junaidi.SH.,MH**

Alamat : Jalan Harappan Raya Gg.Sentosa Nomor 10

Email: enju_punk@yahoo.co.id

ABSTRACT

This research's aim was to determine the procedures and dismissal of the regional head based on Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, as well as determine whether the decision of the Mahkamah Agung Nomor 1P/KHS/2013 Tentang Pemberhentian Bupati Garut Tahun 2013 was accordance with the legislation of Indonesia.

This research used a normative approach and secondary file as legal materials. The file's collection was a document form or library's research that include studies of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The analysis is qualitative analysis and drawing by deductive conclusions.

The results showed that the substance of the dismissal of the regional head was regulated in Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah even in Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah still has a multiple interpretations such as : No able to carry out tasks or ongoing basis or permanently unavailable consecutively for six months, no longer qualifies as a regional head, an apparent violation of the oath of regional head. The decision of Mahkamah Agung Nomor 1P/Khs/2013 can be seen in the weight of consideren's dictum and such decision, which basically accepts the plea of Garut's Folk Representative Council about the dismissal of Garut's regional head.

Keywords : Termination, Regional Head, Legal Due

A. PENDAHULUAN

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 (amandemen 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, ¹yaitu 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.

Apabila kita mengacu pada Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 di dalam Pasal 18 ayat (1) menyebutkan, “Negara Kesatuan 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-undang² 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.³

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 disebut Wali Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala daerah, untuk Provinsi disebut 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 memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Serta menginformasikan laporan penyelenggaraan

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

² Lihat Undang-Undang Dasar Tahun : 1945 Amandemen ke-4 Pada Pasal 18.

³Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung* , PT.RajaGrafindo, Jakarta: 2007, hlm. 1.

pemerintah daerah kepada masyarakat.⁴

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 di berikan kewenangan untuk mengusulkan proses pemberhentian kepala daerah kepada Mahkamah Agung, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 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 di anggap 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.

Pemberhentian tidak hanya mengancam kepada pemerintahan pusat (presiden), tetapi juga bagi para kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota). Mencermati kasus yang terjadi, seperti potensi pemberhentian wali kota Surabaya telah berdampak pada stabilitas penyelenggaraan pemerintahan, melalui sidang paripurna, DPRD Kota Surabaya mengeluarkan rekomendasi pemberhentian Wali

Kota Surabaya, Tri Rismaharini dari jabatannya karena dinilai melanggar Pasal 28 (a) Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah saat menyusun Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 56 Tahun 2010 mengenai Kenaikan Pajak Reklame dan Perwali Nomor 57 Tahun 2010 mengenai kenaikan pajak reklame di kawasan terbatas.⁵ Bukan sama sekali murni karena pelanggaran hukum, namun juga karena adanya perbedaan kepentingan politik demi menggeser suatu jabatan, sehingga tujuan akhirnya adalah kekuasaan. Dalam hal ini, Menteri dalam negeri Gamawan Fauzi meminta agar DPRD tidak sembarangan melakukan pemberhentian kepala daerah karena dikhawatirkan akan banyak kepala daerah lain yang di usik kepemimpinannya dan diberhentikan dari jabatannya. Situasi tersebut pada gilirannya dapat mengganggu tatanan pemerintahan yang baik. Masalah yang dihadapi di daerah mestinya diselesaikan melalui musyawarah kerja jika proses pemberhentian kepala daerah erat kaitannya dengan dinamika kepentingan politis atas sebuah jabatan dalam pemerintahan daerah. Pengaturan pemberhentian sebagaimana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah justru menimbulkan *instabilitas* pemerintahan daerah yang berakibat pada terhambatnya jalan

⁴ Haw.widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT.RajaGrafindo, Jakarta: 2005, hlm. 75.

⁵*Ibid.* hlm. 81.

pemerintahan. Demokrasi yang dikembangkan dengan konsep desentralisasi bagi pemerintahan daerah justru masih belum menyentuh hakikat dari demokrasi yang dilaksanakan dengan membuka partisipasi publik demi terciptanya kesejahteraan⁶.

Selain kasus di atas masih terdapat kasus pemberhentian kepala daerah yang lain yaitu kasus pemberhentian Bupati Garut H.M Aceng Fikri yang mana dalam peristiwa ini Mahkamah Agung Republik Indonesia baru pertama kali memutus perkara terkait permasalahan perkawinan yang berujung pada perceraian seorang pejabat negara. Meskipun sebelumnya pernah mengabulkan pemberhentian kepala daerah, tetapi belum pernah ada pemberhentian kepala daerah yang terkait dengan masalah perkawinan.

Proses pemberhentian kepala daerah erat kaitannya dengan dinamika kepentingan politis atas sebuah jabatan dalam pemerintahan daerah. Pengaturan pemberhentian sebagaimana Undang-Undang Pemerintahan Daerah justru menimbulkan instabilitas pemerintahan daerah yang berakibat pada terhambatnya jalan pemerintahan. Demokrasi yang dikembangkan dengan konsep desentralisasi bagi pemerintahan daerah justru masih belum menyentuh hakikat dari demokrasi yang dilaksanakan dengan membuka partisipasi publik demi terciptanya kesejahteraan. Dalam

penulisan Proposal Skripsi ini penulis ingin menjelaskan bagaimana konsep pemberhentian kepala daerah yang benar dan sesuai dengan harapan Undang-Undang yang berlaku.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang penulis uraikan di atas, maka dalam hal ini pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pemberhentian kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimanakah konstruksi hukum pemberhentian kepala daerah dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 1P/KHS/2013 ?

Tujuan dan kegunaan Penelitian

A. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pemberhentian Kepala Daerah dalam masa jabatan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk Mengetahui hasil dari Putusan Mahkamah Agung terkait usulan Pemberhentian Bupati Garut Tahun 2013 yang di ajukan oleh DPRD, Apakah sudah

⁶Muhammad Bahrul Ulum "Proses pemakzulan kepala daerah", *Jurnal Ilmu Hukum* Fakultas Hukum Universitas Andalas, 21 Novemebr 2013, hlm. 3.

sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.

B. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian yang penulis lakukan ini antara lain sebagai berikut :

1. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu sebagai syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum.
2. Untuk menambah pengetahuan penulis, terutama untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah penulis peroleh selama perkuliahan.
3. Sebagai sumbangan pemikiran penulis terhadap almamater dalam menambah khasanah hukum tata negara yang berkenaan dengan Mekanisme pemberhentian kepala daerah.
4. Sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya, khususnya dalam penelitian yang sama.

Manfaat teoritis dengan adanya penelitian ini adalah :

- a. Dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan dan memperkaya lagi khasanah keilmuan

khususnya dalam bidang ketatanegaraan berkaitan dengan mekanisme pemberhentian kepala daerah, mengingat dewasa ini masih sulit untuk menemukan karya tulis atau buku berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah.

- b. Manfaat Praktis Penelitian ini adalah :
Sebagai bahan pertimbangan sekaligus masukkan kepada pemerintah khususnya DPRD untuk dapat lebih memperhatikan undang-undang yang berlaku ketika melakukan usulan dalam pemberhentian kepala daerah agar tidak terjadi instabilitas dalam suatu daerah

Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian/pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif yaitu hukum kepastakaan,⁷ karena

⁷Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT.Raja Grafindo Jakarta:2003, hlm. 23

menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utama. Dalam penelitian hukum normatif ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum yang bertitik tolak dari bidang-bidang tata hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan didalam perundang-undangan tertentu.⁸

Dalam konsep normatif, hukum adalah norma, baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituendum*) ataupun norma yang telah terwujud sebagai perintah eksplisit dan yang secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya, dan juga berupa norma-norma yang merupakan produk dari seorang hakim (*judgements*) pada waktu hakim memutuskan suatu perkara dengan memperhatikan terwujudnya kemanfaatan dan kemaslahatan bagi para pihak yang berperkara.⁹

2. Metode dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan/studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif (*legal research*) sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang

dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer yakni bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang di teliti yaitu :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
 - 4) Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang diteliti pada bahan-bahan primer yaitu :
 - 1) Buku mengenai Undang-Undang Dasar, pendapat-pendapat yang relevan dengan masalah yang di teliti serta data tertulis yang terkait dengan penelitian.
 - 2) Berbagai makalah, jurnal, surat kabar, majalah, dokumen dan data-data dari internet yang berkaitan dengan penelitian.

⁸ Ibid, hlm. 15.

⁹Burhan Ashsofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta :1996, hlm. 33.

- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum Primer dan Sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum

3. Teknik Analisa Bahan Hukum

Dalam Penelitian ini analisis yang dilakukan adalah *kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis.¹⁰ Selanjutnya, penulis menarik suatu kesimpulan secara *deduktif*, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan diakhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang juga merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijembatani oleh teori-teori.¹¹

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia.

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 pusatnya 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.

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.¹² Sehubungan dengan hal tersebut, uraian tentang kedudukan Kepala Daerah perlu didahului dengan uraian tentang negara kesatuan dan proses pembentukan daerah pada negara kesatuan (lazim disebut

¹⁰Soerjoeno Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Pres, Jakarta : 1983, hlm.32.

¹¹Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah: Persipan Bagi Peneliti*, UNRI Pres, Pekanbaru: 2005 hlm. 20.

¹²Dian Bakti Setiawan, *op.cit*, hlm. 74.

desentralisasi). Di samping itu, pada negara kesatuan juga terdapat apa yang di Indonesia lazim dikenal sebagai “wilayah administrasi”. Dalam perkembangan sejarah perundang-undangan pemerintah daerah di Indonesia kadangkala kepala “wilayah administrasi” ini juga dirangkap oleh Kepala Daerah. Karena itu ada kalanya Kepala Daerah sekaligus kepala wilayah. Untuk meletakkan perspektif yang tepat tentang substansi dan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah yang menjadi tema tulisan ini, haruslah diuraikan tentang wilayah administratif tersebut beserta proses pembentukannya (yang lazim disebut desentralisasi).¹³

Daerah dibentuk melalui proses yang disebut desentralisasi dalam sebuah negara kesatuan. Dalam kajian Ilmu Negara maupun Hukum Tata Negara Negara dibedakan pengertian bentuk negara dengan bentuk pemerintahan. Bentuk negara Federasi, Konfederasi, dan negara kesatuan. Menurut C.F Strong, semua negara apa pun bentuknya berasal dari proses integrasi (penggabungan). Proses khusus integrasi dapat terjadi karena perang, di mana pemenang perang mencaplok suatu wilayah (misal pada kasus Inggris & Perancis) atau perang yang membebaskan secara serempak sejumlah unit yang letaknya berdekatan yang mengadakan penggabungan demi mengantisipasi bahaya yang masih mungkin terjadi (misal Serbia, Slovenia) atau sejumlah unit yang terisolasi

akhirnya menyadari kebutuhan atau persatuan untuk mengantisipasi bahaya yang sampai saat tersebut belum terpikirkan keberadaannya (seperti keberadaan Australia).¹⁴

Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini maka seorang Ilmuwan menyatakan, berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.¹⁵

B. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, perubahan yang paling signifikan yang terdapat dalam undang-undang baru adalah mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini terdiri dari 240 Pasal. Dari 240 Pasal tersebut, 63 Pasal di antaranya mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara

¹⁴C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study Of Their History and Existing Form*, London:Sidwick & Jaksan, 1963, hlm. 113.

¹⁵ M.Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah, Pembangunan*, Jakarta: 1973, hlm.67.

¹³ *Ibid.* hlm. 75.

langsung, yaitu Pasal 56 sampai dengan Pasal 119.

Dalam rangka mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat sesuai tuntutan reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dengan memilih calon secara berpasangan. Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Asas yang digunakan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sama dengan asas pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil).

C. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Dari penjelasan di atas penulis ingin tetap memfokuskan isi bagian ini tetap berkaitan dengan Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Penelaahan terhadap pertanggungjawaban kepala daerah harus ditinjau dari dua segi. *Pertama*, Dari segi kedudukan kepala daerah. *Kedua*, dari segi sistem pemerintahan daerah. Segi kedudukan kepala

daerah seperti di uraikan di atas mencakup segi kepala wilayah administrasi sebagai hasil dari proses dekonsentrasi dan segi kepala daerah otonom sebagai hasil dari proses desentralisasi. Kedua segi ini mungkin menyatu dalam satu tangan, mungkin terpisah satu sama lain dan mungkin pula dalam praktik organisasi pemerintahan satu negara salah satunya tidak diberlakukan. Secara teoritis penelaahan pertanggungjawaban kepala daerah harus diletakkan dalam masing-masing segi ini. Uraian selanjutnya akan membahas secara beturut-turut pertanggungjawaban kepala daerah dalam rangka desentralisasi, dalam kerangka dekonsentrasi dan pertanggungjawaban dalam perspektif sistem pemerintahan daerah.¹⁶

Memang dalam negara kesatuan kedaulatan yang hakiki tidak ada pada daerah. Hubungan daerah dengan pusat bersifat hierarkis, dalam arti hubungan antara dua badan hukum publik yang tidak sederajat. Mengomentari amandemen rumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Frase “Negara Kesatuan Republik Inonesia dibagi atas...” Jimly Asshiddiqie mengungkapkan.¹⁷

“Penggunaan istilah dibagi atas ini dimaksudkan untuk

¹⁶ Dian Bakti Setiawan, *Op.Cit*, hlm. 80.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi*. Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006. hlm. 21.

menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat kebijakan penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengembangkan pola hubungan antara pusat dan daerah yang dimaknai bersifat horizontal”.

Desentralisasi (otonomi) merupakan fenomena ketatanegaraan. Ia berkenaan dengan organisasi negara. Atas dasar uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa hubungan antara dua badan hukum publik yang bersifat hierarkis tersebut diatur dalam aturan-aturan ketatanegaraan. Karena itu bentuk aturan yang dimungkinkan hanyalah Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang. Di dalam Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah pada pemerintahan pusat.

D. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Proses Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur

penyelenggara pemerintah daerah di samping pemerintah daerah. DPRD memiliki tiga fungsi utama, yaitu:¹⁸

1. Fungsi legislatif, yaitu membentuk peraturan daerah.
2. Fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran.
3. Fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketiga fungsi tersebut di atas, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu :

1. Membentuk Peraturan Daerah (PERDA), yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala

¹⁸ Rozali Abdullah, *Op.cit*, hlm, 105.

daerah kepada presiden melalui menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota.

5. Memilih wakil kepala daerah apabila hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepala pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
8. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
9. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

- a) keteranganya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.¹⁹

E. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa

Jabatannya Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam Sistem Presidensial, presiden sebagai kepala negara/kapala 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 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu apabila :

1. Meninggal dunia
2. Permintaan sendiri : atau
3. Diberhentikan

Pemberhentian, sebagaimana dimaksud pada huruf (c) di atas dapat dilakukan karena :

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

¹⁹ Ibid. hlm. 140.

dan/atau wakil kepala daerah.²⁰

PENUTUP

1. Proses substansi pemberhentian kepala Daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari undang-undang tersebut substansi pemberhentian kepala daerah hanya dapat di lakukan jika kepala daerah terbukti melanggar aturan hukum, hal ini tentunya berbeda dari undang-undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah yang masih terdapat nuansa politik dalam proses pemberhentian kepala daerah. Meskipun demikian di dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih terdapat penafsiran yang bersifat multitafsir terutama aturan yang terkait berupa : Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah, dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan kepala daerah.
2. Kontruksi hukum pemberhentian kepala daerah

berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1P/Khs/2013 terkait usulan DPRD Garut untuk proses memberhentikan Bupati Kabupaten Garut Tahun 2013 dapat dilihat dalam konsideren menimbang dan diktum putusan dimaksud, yang pada dasarnya menerima permohonan DPRD Kabupaten Garut atas usulan Pemberhentian Bupati Kabupaten Garut. Adapun alasan hukumnya berupa pelanggaran etika yakni “Kawin Kilat” yang dilakukan oleh Aceng Fikri dan melanggar peraturan perundang-undangan, adapun undang-undang yang di langgar oleh Aceng Fikri ialah:

- a. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan karena tidak mencatatkan perkawinannya dengan Fany Octora;
- b. Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan juncto Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan karena perkawinan H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag. (Bupati Garut) dengan Fany Octora tidak ada persetujuan dari istri;

²⁰ Dian Bakti Setiawan, *Op.Cit*, hlm. 172-173.

- c. Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan karena H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag. (Bupati Garut) menceraikan Fany Octora dilakukan tidak di depan sidang pengadilan yang berwenang untuk itu;
- d. Melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah, yang menghendaki Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib mentaati dan mengakkan seluruh peraturan perundang-undangan dan wajib menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jika dikorelasikan dengan alasan pemberhentian kepala daerah di dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah alasan pemberhentian Bupati Kabupaten Garut Tahun 2013 kurang tepat, hal ini di karenakan :

- a. Aceng Fikri Melakukan pernikahan sebagai subjek hukum natural person atau pribadi. Sedangkan Aceng Fikri menjalankan tugasnya sebagai Bupati

Kabupaten Garut sebagai subjek lembaga. Seharusnya DPRD tidak bisa menyalahkan Bupati atas perbuatan pribadinya. Kalau dikatakan melanggar etika, etika mana yang di langgar oleh Aceng Fikri karena menurut hukum Islam pernikahan tersebut sudah sesuai dengan etika dan syariat Islam.

- b. Bahwa hak beragama, termasuk menjalankan ajaran Agama Islam bagi Aceng Fikri dan menjalankan syari'at ajaran Agama Islam mengenai tata cara perkawinan yang dilakukan oleh Aceng Fikri adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi sedikitpun dalam keadaan apapun, sebagaimana dijamin dapa! Pasal 28 I ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, perbuatan Aceng Fikri yang menikah berdasarkan tata cara Agama Islam itu dalam kedudukannya sebagai seorang laki-laki Warga Negara Indonesia yang beragama Islam itu dijamin dalam Pasal 28 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Namun staus pernikahan sirri dan cara proses perceraian Aceng Fikri sebagai Bupati Garut yang menjadi dasar bagi DPRD Kabupaten

Garut memberhentikan ia dari jabatannya. Jika hanya ini alasan untuk memberhentikan seorang kepala daerah, maka bukan tidak mungkin jika nantinya akan ada DPRD yang juga dapat melakukan usulan pemberhentian kepala daerah terkait dengan pernikahan siri kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Arifin, Kabul Suhino dan Sudjino, 1960, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang keadaan Bahaya sebagai Tindakan Darurat Politik*. Latar Belakang, BAPPIT Pusat Permata, Jakarta.
- Abdullah, Rozali, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, PT.RajaGrafindo, Jakarta.
- Alrasid, Harun, 1999 *Pengisian jabatan Presiden*,: PT Pustaka Utama Gratifi, Jakarta.
- Ashsofa, Burhan, 1996 *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994 *Gagasan kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, PT.Ichtiar Baru Von Hoeve ,Jakarta.
- _____, 2006, *Konsolidasi*. Jakarta, Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan MKR.
- _____, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Kapita,Sukarna _____, Selecta Administrasi Negara, 1983 Bandung:Alumni.
- Logman, *Over de Theorie Van Enn Steling Staarecht*, Tanpa Tahun Terjemahan Makkatutu dan J.R Pangkerego, Ikhtiar Baru Van-Hoeve, Jakarta.
- MD, Mahfud, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta.
- Manullang,M, 1973 *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah*, _____Pembangunan, Jakarta.
- Marbun S.T, dan Mahfud, Moh. MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, 2004, Liberty Yogyakarta.

Manan, Bagir, Lembaga
Kepresidenan, 2003, FH UI
Press, Jakarta.

_____, *Menyongsong Jalur
Otonomi Daerah*,
Yogyakarta: Pusat Studi
Islam Fakultas Hukum UII

Rasyad, Aslim, 2005 *Metode Ilmiah*:
Persipan Bagi Peneliti, UR
Pres, Pekanbaru.

Sabarno, Hari, 2008, *Memandu
Oronomi Daerah Menjaga
Kesatuan Bangsa*, Sinar
Grafika, Jakarta.

Syafrudin, PT Rafika Aditama,
Jakarta.

Jurnal :

Muhammad Bahrul Ulum, 2013
"Proses pemakzulan kepala
daerah" Artikel pada Jurnal
Hukum, 21 Novemebr 2013.

Porter, David O. dan Eugene A.
Olsen, Some Critical Issue in
goverment Centralization adn
Decentralization, Public
Administration Review,
Januari/Februari 1976.

Majalah/Buletin/Surat Kabar

Gamawan Fauzi " Pemberhentian
Kepala Daerah: *Tempo Pos*, 21
Maret 2013.

Jurnal/Kamus/Makalah :

Kamus Besar Bahasa Indonesia,
1995 ,: Balai Pustaka,
Jakarta Longman Dictionary
of Centemporary English,
1989 Logman :Group
Limited.

Rudianto, *Peran DPRD dalam
pemberhentian Kepala
Daerah*, Tesis, Program
Pascasarjana Universitas

Islam Indonesia,
Yogyakarta, 2008.

Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi
Daerah*, Jakarta : Rineka
Cipta, 2002

**Peraturan Perundang-undangan
:**

Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia Tahun
1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun
2004 Tentang Pemerintahan
Daerah, Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun
1999 Nomor Tambahan
Lembaran Negara Republik
Indonesia Nomor 72

Peraturan Pemerintah No 6 Tahun
2005 Tentang Pemilihan,
Pengesahan Pengangkatan,
Pemberhentian Kepala
Daerah dan Wakil Kepala
Daerah Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun
Nomor 2000 Tambahan
Lembaran Negara Republik
Indonesia Nomor 4480

Website :

[http://www.ut.ac.id/htm/sumplemen/
adpu4440/pemerintahan_da
erah.htm](http://www.ut.ac.id/htm/sumplemen/adpu4440/pemerintahan_daerah.htm), diakses, tanggal 6
Desemeber 2013.