

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan perubahan yang sangat signifikan terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia dimana pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung yang merupakan konsekwensi perubahan tatanan kenegaraan kita akibat dari amandemen UUD 45.¹ Undang – Undang ini pada dasarnya mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan desentralisasi.

Penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Betapapun luasnya otonomi yang dimiliki suatu daerah dalam pelaksanaannya harus tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan harus ada hubungan serasi antara pemerintah daerah , DPRD dan masyarakat. Kinerja penyelenggaraan otonomi daerah , yaitu pemerintah daerah dan DPRD, harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat.

Dengan adanya kebijakan desentralisasi yang dianut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dibentuk-bentuk daerah otonom dalam wilayah negara

¹ Rozali Abdullah, 2010, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 5

kesatuan Republik Indonesia. Daerah tersebut akan di pimpin oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota, dimana Kepala Daerah ini akan dipilih langsung oleh masyarakat. Kepala Dearah Kabupaten/Kota yang dipilih langsung oleh masyarakat melalui pemilihan umum, Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah akan menyampaikan aspirasi masyarakat yang memilihnya.

Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam melakukan tugas dan kewenangannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila dalam melakukan jabatannya Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah melakukan pelanggaran, maka Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan jabatannya sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pemberhentian Kepala Daerah ini tidak terlepas dari otonomi daerah, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi tidak dapat disamakan dengan kebebasan suatu daerah untuk melaksanakan fungsi pemerintahannya sesuai dengan kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional bangsa. Konflik kepentingan antara melaksanakan fungsi otonomi dengan mempertahankan kesatuan bangsa sering terjadi manapun terutama dinegara negara berkembang. Sebagaimana diketahui bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, pelayanan masyarakat dan pembangunan, maka dalam hal ini pemerintah mengemban sedikitnya tiga fungsi yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 setelah amandemen, terdapat paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah, sebagai berikut:²

- a. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Yang diharapkan di masa depan tidak ada lagi

² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat studi Hukum(PSH) fakultas Hukum UII Yogyakarta, hlm .229

pemerintahan dekosentrasi dalam pemerintahan daerah.

- b. Pemerintahan daerah disusun dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan dibidang administrasi Negara (*administratief regelen en bestuur*) dijalankan oleh pemerintahan daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
- c. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga tidak perlu seragam atau sama. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar cultural, sosial ,ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
- d. Pemerintah daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati satu kesatuan masyarakat hukum adat (*adatrechts gemeenschap*) dan berbagai hak teradisionalnya. Satuan pemerintahan yang asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi,air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.
- e. Pemerintahan daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu Kota Negara),kesejahteraan (seperti D.I.Yogyakarta)atau karena keadaan sosial cultural (seperti D.I. Aceh)
- f. Anggota DPRD dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum.
- g. Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan selaras dan adil.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemberhentian Kepala Daerah, mengatur tentang pemberhentian Kepala Daerah dimana maka tindak lanjutnya DPRD mengusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang berimplikasi pada pemberhentian Kepala Daerah. Dalam hal meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang diatur dalam pasal 42 ayat (1) huruf (h) yang dimaksudkan sebagai pemberdayaan DPRD, untuk mewujudkan *Checks and balances*, Namun, dalam prakteknya tidak jarang menjadi salah satu sumber potensi konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah dua hal tersebut mengatur perihal pemberhentian Kepala Daerah., yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan:

“ Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud Pada ayat(1) Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat” .

Kepala Daerah memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban Kepada DPRD. Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah telah diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, laporan keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Inforamasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat, dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 bahwa untuk terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah sejalan dengan menciptakan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif dan efisien sesuai dengan prinsip tata pemerintahan yang baik, maka Kepala Daerah wajib melaporkan

penyelenggaraan pemerintahan. Yang menjadi persoalan, jika seorang Kepala Daerah tidak mampu mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan kepada DPRD maka untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik yang dicita-citakan tidak dapat terwujud sebab tidak memungkinkan terciptanya *Checks and Balances* .

Hal ini dapat dilihat dari kasus pemberhentian Aceng Fikri sebagai Bupati Garut yang telah melakukan beberapa permasalahan yang tidak mencerminkan tingkah laku seorang kepala daerah (Bupati), sebagai berikut :³

1. Aceng fikri dipecat dari kepengurusan Golkar.

Saat terpilih menjadi Bupati Garut setelah memenangi Pilkada Garut 2008 dalam dua putaran sebagai calon independen bersama [Diky Candra](#), mengungguli kandidat dari [PDIP-Partai Golkar](#) dengan mengumpulkan 57 persen suara. Pada September 2011, Wakilnya Diky Candra menyatakan telah menyampaikan pengunduran diri karena ketidakharmonisan hubungan dengan aceng fikri. Sebelum Pilkada, Diky dan Aceng berjanji untuk tidak membawa politik dalam jabatan pemerintahan mereka, dan Diky menilai Aceng Fikri telah mengkhianatinya dengan masuk ke Partai Golkar dan menjabat sebagai wakil ketua DPD Jabar dari partai tersebut. Terkait kontroversi sang bupati pada Desember 2012, partai Golkar menyatakan bahwa Aceng sudah dipecat dari kepengurusan Golkar, karena aceng dipecat sejak kasus pemukulan terhadap ketua Pengurus Anak Cabang (PAC) Banjarwangi, Garut pada saat Musdalub di Garut, 24 Februari 2012.

2. Skandal mobil dinas

³ Lihat [http// www.BerhentiNya Aceng Fikri.com](http://www.BerhentiNyaAcengFikri.com)

Pada 11 Juni 2011, Puti Harissa Pratidhina, terlibat kecelakaan tabrakan beruntun melibatkan tiga kendaraan roda empat. Kecelakaan tersebut diduga karena Puti sedang mabuk, dimana kendaraan yang dikemudikan oleh Puti adalah mobil dinas milik Bupati Garut, yang adalah milik negara/rakyat.

3. Pernikahan kilat dengan Fani Oktara.

Pada 14 Juli 2012, aceng menikah siri dengan Fani Oktora dengan mengaku sebagai duda. Setelah 4 (empat) hari diceraikan karena sang gadis disinyalir tidak perawan lagi setelah malam pertama , dengan cara mngirim sms kepada fani oktara dan meminta seluruh yang telah dibrikannya.

4. Pernikahan kilat Shinta Larasati

Menikahi seorang wanita di Karawang, Jawa Barat, bernama Shinta Larasati mengaku dinikahi Aceng dengan usia pernikahan 2 bulan saja dan menceraikan

Menurut Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang prosedur pemberhentian harus diawali adanya rekomendasi dari DPRD. Hal ini juga diatur dalam Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah berhenti karena :

1. Meninggal dunia
2. Permintaan sendiri
3. Diberhentikan karena, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah dan/atau Wakil kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberhentikan karena:

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru.
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut selam enem bulan.
- c. Tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah.
- d. Dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.
- e. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.
- f. Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Apabila MA sudah mendapat berkas-berkas rekomendasi pemberhentian Aceng Fikri dari DPRD Garut, selanjutnya MA akan segera membentuk majelis hakim dari kamar tata usaha negara (TUN). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut, Jawa Barat, menyerahkan penetapan keputusan pemberhentian Aceng Fikri dari jabatan Bupati Garut kepada Presiden. Penyerahan itu berdasarkan hasil kesepakatan anggota DPRD dalam sidang paripurna yang digelar secara terbuka di gedung DPRD Garut, proses lebih lanjut diserahkan kepada Presiden sesuai aturan yang berlaku dan penyerahan keputusan pemberhentian kepada Presiden sesuai aturan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Mahkamah Agung (MA) dengan Putusan Makamah Agung Republik Indonesia tersebut Nomor 1/Khs/2013, mengabulkan keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 tahun 2012 pada 21 Desember 2012 tentang pendapat DPRD Kabupaten Garut terhadap dugaan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Aceng Fikri berdasarkan hukum.

DPRD Garut sebelumnya lewat Sidang Paripurna memutuskan Aceng Fikri sbagai Bupati Garut telah melanggar etika, perundang-undangan, dan sumpah janji jabatan, akibat skandal nikah siri Aceng dengan Fany Oktora (18) yang hanya berumur empat hari. Aceng menceraikan Fani melalui pesan singkat (SMS). Makamah Agung kemudian mengabulkan permohonan DPRD Kabupaten Garut yang merekomendasikan pemberhentian Aceng Fikri sebagai Bupati Garut .

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik mengambil judul
“PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH OLEH MAKAMAH AGUNG BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 78 TAHUN 2012 TENTANG PEMILIHAN, PENGESAHAN PENGANGKATAN, PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH/ WAKIL KEPALA DAERAH (Studi : Aceng Fikri sebagai Bupati Garut)”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan di teliti, sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Pemberhentian Kepala Daerah oleh Makamah Agung berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah (Studi : Aceng Fikri sebagai Bupati Garut) ?
2. Bagaimana Akibat Hukum Putusan Makamah Agung terhadap Pelanggaran hukum yang dilakukan Aceng Fikri sebagai Bupati Garut?

C. Tujuan Penelitian.

4. Untuk mengetahui Proses Pemberhentian Kepala Daerah oleh Mahkamah Agung berdasarkan Peraturan Pemerintah 78 Tahun 2012 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
5. Untuk mengetahui Akibat Hukum Putusan Mahkamah Agung terhadap Pelanggaran hukum yang dilakukan Aceng Fikri sebagai Bupati Garut.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik untuk kepentingan akademis maupun untuk kepentingan praktis :

1. Manfaat akademis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

2. Manfaat praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Kepala Daerah agar dalam melakukan jabatannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Metode Penelitian

Penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum.⁴

Pendekatan Masalah

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif di sini akan digunakan beberapa pendekatan, yaitu :

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan peraturan perundang-undangan serta peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian.⁵

b. Pendekatan analisis hukum (*analytical approach*)

Dalam pendekatan ini, seorang peneliti akan menelaah mengkaji secara mendalam atas bunyi teks sebuah peraturan perundang-undangan dan juga putusan-putusan pengadilan.

c. Pendekatan peraturan perundangan

4 Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers , Jakarta, hlm 50-51

5 Johnny Ibrahim, 2007, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publising, Malang, Jawa Timur, hlm 300

Dalam pendekatan ini seorang peneliti akan berpijak pada aturan-aturan hukum dan putusan pengadilan. Peneliti akan mencoba mengkaji keberlakuan sebuah aturan perundangan.

Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian.

Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data didapat dari penelitian yang penulis lakukan adalah :

- a. Data primer merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer,⁶ seperti: buku-buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah hasil seminar.
- b. Data sekunder merupakan data yang diambil melalui penelitian kepustakaan dari penelitian kepustakaan.

Teknik Pengolahan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah berbentuk Kualitatif, pendekatan masalah yang di gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan yuridis normatif, Penelitian berupa asas-asas hukum, sistematisasi hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum . Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum.⁷

6 Soekanto Soekanto, *Op.cit.*, hlm.52

7 Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers , Jakarta, hlm 50-51

Sumber Data

Dalam penelitian normative sumber data yang digunakan hanya data skunder , yang terdiri dari :⁸

a) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat seperti :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
- 4) Putusan Mahkamah Agung Nomor 1P/Khs/2013 Tahun 2013

b) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku yang erat kaitannya dengan penulisan, terdiri dari :

- 1) Buku-buku yang terkait dengan kepala daerah
- 2) Penelitian-penelitian terdahulu yang terkait pemilihan Kepala Daerah.
- 3) Jurnal-Jurnal yang berkaitan erat dengan topik permasalahan.

Analisis Data

Dari pengolahan data yang penulis lakukan, maka diperlukan analisis data, untuk itu digunakan analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh tidak dianalisis dengan uji statistik. Analisis ini berbentuk kalimat-kalimat/uraian-uraian yang menyeluruh, dengan gejala dan fakta yang terdapat dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang diteliti.

8 Amiruddin, Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 118-119.