

**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG - UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Tesis

Oleh :

AL AZHAR RASYIDIN
06211034



**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Hukum Pada Program Pascasarjana Universitas Andalas**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2009**



**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Ringkasan

Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah membawa implikasi yang sangat signifikan terhadap ketatanegaraan pada level daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut maka pengaturan berkenaan dengan pemberhentian Kepala Daerah telah mengalami perubahan total, baik itu mengenai alasan-alasan pemberhentian maupun mekanismenya. Pada peraturan sebelumnya kepala daerah dapat saja diberhentikan dalam masa jabatannya dengan alasan-alasan "kecil" bahkan alasan-alasan yang berbau politis. Penelitian ini bertujuan mendapatkan jawaban berkenaan dengan bagaimana pemberhentian kepala daerah pasca lahirnya Undang-Undang ini, serta sebab-sebab apa saja yang dapat dijadikan alasan untuk memberhentikan Kepala Daerah. Hasil penelitian menunjukkan ada beberapa cara pemberhentian Kepala Daerah dan alasan-alasan yang mendorong dapatnya diberhentikan Kepala Daerah. Diantara cara-cara pemberhentian Kepala Daerah itu antara lain : *Pertama* Pemberhentian Atas Usulan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Pemberhentian model ini didasarkan atas beberapa alasan yaitu ; a. Alasan berakhir masa jabatan dan telah dilantik pejabat yang baru, b. Alasan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara, berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan, c. Alasan adanya pendapat DPRD dalam Rapat Paripurna yang diajukan ke Mahkamah Agung. *Kedua* ; Pemberhentian Sementara Oleh Presiden Atas Usulan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). *Ketiga* ; Pemberhentian Langsung Oleh Presiden. Pemberhentian ini terbagi pada dua yaitu ; Diberhentikan Sementara Dalam Masa Jabatannya dan Diberhentikan Selamanya Dari Jabatannya. Dalam cara pemberhentian Kepala Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sesungguhnya telah mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini terlihat karena dalam Undang-Undang ini, semua aturan yang berkenaan dengan proses pemberhentian Kepala Daerah harus dilakukan lewat mekanisme hukum, hal ini terlihat dengan dimasukkannya Mahkamah Agung sebagai lembaga yang akan mengadili setiap dugaan berkenaan dengan pemberhentian kepala daerah. Dimasukkannya lembaga yudikatif dalam menilai atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah dimaksudkan agar putusan dari proses itu memiliki nilai-nilai yuridis demokratis dan jauh dari nilai-nilai politis pragmatis.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik"¹. Negara Indonesia terdiri dari banyak pulau dan suku bangsa. Berdasarkan UUD Tahun 1945 Negara Indonesia dibagi atas daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah sendiri. Hal ini secara eksplisit dijelaskan dalam pasal 18 UUD Tahun 1945 :

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur oleh Undang-undang"².

Dengan dibaginya atas daerah provinsi dan kemudian dibagi kepada daerah kabupaten dan kota maka dalam Undang-Undang Dasar 1945 memberikan aturan terhadap sistem pemerintahannya. Dalam pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa :

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan³.

Sistem Pemerintahan di daerah merupakan implementasi dari bentuk otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menurut C.J Franseen seperti yang dikutip oleh Syarif Saleh otonomi daerah merupakan⁴ :

¹ Pasal 1 Ayat 1 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Pasal 18 Ayat 1 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Pasal 18 Ayat 2 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

"Hak mengatur urusan-urusan daerah dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya.

Dalam Pasal 1 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa⁵:

"otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Otonomi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah mengandung azas desentralisasi sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Adapun yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁶

J. Wajong memberikan pandangan bahwa otonomi daerah merupakan sebuah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri⁷.

Defenisi di atas juga sejalan dengan konsep otonomi daerah menurut pasal 1 huruf h Undang-undang No. 22 tahun 1999⁸:

" Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan"

⁵ Martin Jimung, SVD, *Politik Lokal Dan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yayasan Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2005 hal 38

⁶ Pasal 1 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷ Pasal 1 Ayat 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Martin Jimung, SVD, *Op cit*, hal 38

⁹ Pasal 1 huruf h Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Defenisi ini berarti bahwa otonomi merupakan kondisi atau ciri untuk tidak selalu dikontrol oleh pihak lain (pemerintah pusat), atau otonomi juga berarti bentuk pemerintah sendiri yang memiliki hak untuk memerintah dan menentukan nasib sendiri yang sesuai dengan aspirasi dan konstruk sosial budaya masyarakatnya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah adalah keleluasan pemerintah daerah dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan juga tanggung jawab badan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah tersebut sebagai wujud manifestasi desentralisasi dan devolusi.

Menurut Arif Muljadi bahwa prinsip otonomi daerah yang ada di Indonesia merupakan bagian dari hukum administrasi Negara yang telah berkembang mulai saat lahirnya Negara Kesatuan RI, dan bahkan azas-azasnya telah mulai tumbuh semenjak sebelum masa kemerdekaan Negara RI, setidaknya sejak Negara Indonesia Ke 1 (sriwijaya) dan masa Negara Indonesia 2 (majapahit)⁹.

Pada awal kemerdekaan Indonesia berkenaan dengan konsep otonomi daerah Mohamad Hatta mengatakan ¹⁰.

“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan Bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan kecil atau besar berhak mendapat Otonomi, mendapatkan hak untuk menentukan nasib sendiri satu-satunya dapat mengatur Pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri asal saja peraturan-peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar Pemerintahan umum”.

⁹ Arief Muljadi, *Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi pustaka, Jakarta 2005 hal. 2

¹⁰ Lihat Muhamad Hatta dalam buku *Ke Arah Indonesia Merdeka*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm. 103.

Dalam perjalanannya supaya proses otonomi berlangsung secara berkesinambungan pada prinsipnya pasca reformasi telah diwujudkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai bentuk revisi dari Undang-Undang sebelumnya.

Dalam acuan dasar dari penyelenggaraan otonomi daerah setiap daerah harus membentuk suatu paket otonomi yang konsisten dengan kapasitas dan kebutuhannya,¹¹ sehingga paket otonomi daerah satu sama lain tidak perlu seragam. Perkembangan otonomi daerah dalam sejarahnya mengalami pasang surut, setidaknya sudah delapan produk hukum yang mengatur otonomi daerah di Negara kesatuan RI. Diantaranya produk hukum itu adalah ¹²:

1. UU No.1 Tahun 1945
2. UU No.22 Tahun 1948
3. UU No.1 Tahun 1957
4. Penpres No.6 Tahun 1959
5. UU No.18 Tahun 1965
6. UU No.5 Tahun 1974
7. UU No.22 Tahun 1999
8. UU No.32 Tahun 2004

Sebagai implementasi dari ketentuan Pasal 18 Ayat 1 Undang-undang Dasar Tahun 1945 maka lahirlah beberapa produk Undang-Undang yang merupakan instrumen hukum yang mengatur tentang pemerintah di daerah. Salah satu

¹¹ HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001 hal 1

¹² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum* "Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal 142

instrumen hukum yang menjadi acuan dasar dari otonomi daerah itu adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang ini secara normatif banyak menjelaskan tentang sistem pemerintahan di daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa¹³:

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD 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”.

Dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah Undang-Undang ini memberikan ruang yang lebih demokratis dimana dalam pengisian jabatan kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Aturan ini termaktub di dalam Pasal 24 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi :

Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan¹⁴.

Pentingnya pemilihan kepala daerah secara langsung, merupakan tuntutan yang amat mendasar dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah untuk pengembangan negara yang demokratis. Rukmana Amanwinata¹⁵ berpendapat bahwa :

“negara-negara demokrasi pada umumnya menganggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat lebih baik. Tingginya partisipasi politik menunjukkan

¹³ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁴ Pasal 24 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁵ Rukmana Amanwinata, “*Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Pada Pasal 28 UUD 1945*” dalam Suharizal, Tesis Unpad, hlm 3

bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan itu”.

Dalam pemilihan secara langsung, peran dan partisipasi rakyat sangat terlihat nyata. Sehingga proses demokratisasi bangsa terlihat dengan jelas berkat partisipasi dan keikutsertaan rakyat secara langsung dalam memilih Kepala Daerahnya. Dengan ikut sertanya rakyat dalam memilih Kepala Daerahnya, hal ini setidaknya telah memberikan legitimasi yang cukup terhadap figur terpilih dalam pesta demokrasi itu.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat juga merupakan proses politik bangsa menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab¹⁶. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan yang berkualitas maka persyaratan dan tata cara pemilihan mestilah diatur dalam peraturan perundang-undangan, agar proses itu berajalan sesuai dengan yang idealnya.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah) merupakan revisi dari undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang – undang Nomor 22 tahun 1999 pada dasarnya mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan cara perwakilan. Dimana DPRD sebagai perwakilan rakyat memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui pemilihan yang dilaksanakan oleh DPRD. Oleh karena mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu dilakukan oleh DPRD maka dapat dicurigai bahwa proses yang akan terjadi sarat dengan nuansa politis, bahkan berpotensi pada *money politic*.

¹⁶ Titik Triwulan Tutik, “ Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945”, Prestasi Pustaka, Jakarta - 2006, Hal7.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bahwa mekanisme Pemberhentian kepala daerah yang diatur pada Pasal 29 sampai Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya PP nomor 06 tahun 2005 terbagi kepada 3 model yaitu : *Pertama* ; Pemberhentian Atas Usulan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), *Kedua* ; Pemberhentian Sementara Oleh Presiden Atas Usulan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), dan *Ketiga* ; Pemberhentian Langsung oleh Presiden.
2. Pengaturan pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah dan Peraturan Pelaksanaannya PP Nomor 06 Tahun 2005 telah mencerminkan substansi demokrasi. Hal ini terlihat dengan dijalankannya proses hukum sebagai penyelesaian proses pemberhentian kepala daerah baik atas diusulkan oleh DPRD kepada Presiden maupun atas pemberhentian langsung oleh presiden

B. SARAN

1. Dengan telah terhimpunnya prinsip-prinsip demokrasi dalam pasal-pasal tentang pemberhentian kepala daerah maka wajibalah para penyelenggara negara untuk mewujudkan prinsip-prinsip tersebut dalam pelaksanaan

kenegaraan agar tujuan pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diwujudkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

2. Meskipun nilai-nilai demokrasi telah terhimpun dalam pengaturan tentang pemberhentian kepala daerah, maka inisiatif untuk melakukan revisi terhadap perundangan ini mestilah harus dilakukan, terutama dalam hal lembaga yang menguji pendapat DPRD menyangkut kepala daerah yang mengalami krisis kepercayaan publik. Dimana dalam undang-undang ini diajukan ke Mahkamah Agung, sebaiknya proses pengujiannya itu dialihkan ke Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga yang lebih berkompeten dalam menangani perkara ketata negaraan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Afan Gafar, *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi - Cetakan Ke tiga*, (Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2002).
- Agussalim Andi Gadjong, *"Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum"* Ghalia Indonesia, Bogor, 2007
- Alfian, *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia*, Gramedia Jakarta, 1986.
- Arief Muljadi, *Landasan Dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*. Prestasi pustaka; Jakarta 2005
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, Negara Hukum. Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri M, SH*. (Gaya Media Pratama : Jakarta, 1996).
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Ilmu Hukum (PSH) FH UH, Yogyakarta, 2000.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo. Jakarta, 2004.
- Deliar Noer. *Pengantar Ke Pemikiran Politik*. (CV. Rajawali : Jakarta, 1983)
- Eep Syaifullah Fatah, *Penghinaan Demokrasi Ala Orde Baru*. (Remaja Rosdakarya : Bandung, 2000).
- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi. Sebuah Telaah Filosofi*. (Jakarta : Gramedia, 1997).
- HAW.Widjaja, *Otonomi Daerah Dan Daerah Ortonom* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001
- Indra J Piliang, et al. 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Yayasan Harkat Bangsa Bekerjasama dengan *Partnership for Governance Reform In Indonesia*. Jakarta
- J.J. Von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum, Pembangunan*, Jakarta, 1988.