

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG STATUS GUBERNUR DKI
BASUKI TJAHAYA PURNAMA DIKAITKAN DENGAN PASAL
83 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH DAN TAP MPR NOMOR VI
TAHUN 2001.**

S K R I P S I

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Menempuh
Sidang Ujian Sarjana Dan Meraih Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

APRIAN FUJI NUGRAHA

41151010130048

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Dibawah Bimbingan

Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H.



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG**

2017

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : APRIAN FUJI NUGRAHA

NPM : 41151010130048

Jenis Penulisan Tugas Akhir :Skripsi

Judul Penulisan Tugas Akhir : **“TINJAUAN YURIDIS TENTANG STATUS GUBERNUR DKI BASUKI TJAHAYA PURNAMA DIKAITKAN DENGAN PASAL 83 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN TAP MPR NOMOR 06 TAHUN 2001.**

Menyatakan bahwa tugas akhir ini adalah hasil karya sendiri dan bukan merupakan plagiat.Apabila dikemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini plagiat, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlang buana.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar, sehat wal’afiat dan tanpa tekanan dari pihak manapun.

Yang Menyatakan,

APRIAN FUJI NUGRAHA

NPM : 41151010130048

ABSTRAK

Seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya. Terkecuali sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu apabila: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri serta diberhentikan. Era demokrasi sekarang ini banyak kepala daerah atau pejabat Negara diberhentikan dari jabatannya, dikarenakan kepala daerah tersebut terkena kasus korupsi, melanggar sumpah/janji jabatan, melanggar larangan kepala daerah yang sebagaimana sudah diatur dalam undang-undang dan menyalah gunakan wewenang sebagai kepala daerah. Basuki Tjahaja Purnama Gubernur DKI Jakarta alias Ahok Gubernur DKI Jakarta sekaligus mengikuti Pemilihan Gubernur Jakarta periode kedua resmi ditetapkan menjadi tersangka, dugaan penistaan agama. Ketentuannya Ahok harus diberhentikan dari jabatannya serta ditolak pencalonannya dan mekanisme seperti apa yang diatur.

Tulisan ini untuk mengkaji Status Jabatan Basuki Tjahaya Purnama sebagai Gubernur DKI ketika tersandung Hukum ditinjau dari Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Bagaimana Dampak atau Akibat Hukum dari kepala daerah yang melanggar larangan sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang dalam sisi hukum tatanegara, menggunakan metode penelitian melalui pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian berdasarkan data kepustakaan untuk mengumpulkan data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan, dilakukan secara sistematis dan ilmiah untuk memperoleh suatu keterangan (informasi). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu tidak hanya menggambarkan permasalahan saja, melainkan juga menganalisis melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dengan menggunakan metode yuridis kualitatif. Berdasarkan tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui dan memahami kepastian hukum dan akibat hukum.

Hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap Status Jabatan Basuki Tjahaya Purnama sebagai Gubernur DKI yang terkena tindak pidana penistaan agama tidak serta merta diberhentikan karena tidak memenuhi unsur dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan jika tuntutan Jaksa mencapai 5 (lima) tahun penjara, maka itu beririsan dengan ketentuan Pasal 83 ayat (1) poin pertama Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Sedangkan jika tuntutan Jaksa di bawah 5 (lima) tahun penjara maka itu tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sehingga proses pemberhentian sementara Ahok tidak dapat dilanjutkan. Akibat hukum kepala daerah yang melakukan pelanggaran atau tidak melaksanakan ketentuan dalam TAP MPR Nomor 6 Tahun 2001 tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum atau pelanggaran peraturan perundang-undangan yang berakibat harus diberhentikan dari jabatannya. Disarankan dilakukan revisi Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Revisi ini dilakukan untuk memastikan tidak adanya perbedaan tafsir dalam undang-undang dan mengajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi agar didapat kepastian hukumnya.

Kepala Daerah, Hukum, Pemberhentian Jabatan

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum, Wr. Wb.

Segala Puji bagi Allah SWT. Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan nikmat sehat dan nikmat kesempatan kepada kita sekalian dalam melakukan aktifitas hidup keseharian, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir yang berbentuk Skripsi sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung. Adapun judul skripsi yang penulis ajukan adalah **TINJAUAN YURIDIS TENTANG STATUS GUBERNUR DKI BASUKI TJAHAYA PURNAMA DIKAITKAN DENGAN PASAL 83 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN TAP MPR NOMOR 06 TAHUN 2001.**

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing tugas akhir penulisan Skripsi ini yang dengan ketulusan serta kesabarannya telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan saran dan masukan selama proses bimbingan hingga selesai.

Selanjutnya penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Brigjen Pol. Purnawirawan. Dr. H.R. AR. Harry Anwar S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.

2. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung sekaligus dosen pembimbing penulis Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung
3. Ibu Meima, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung dan juga merangkap sebagai Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Bapak Cecep Sutrisna, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Bapak Aep Sulaeman, S.H., Sp.1., selaku Ketua Laboraturium Fakultas Hukum Langlangbuana Bandung.
9. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
10. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

11. Ibu Ai Marliah, S.H selaku Wali Dosen Penulis yang telah memberikan perhatian, bimbingan serta do'a bagi Penulis.

12. Para Dosen dan asisten serta Staf Tata Usaha Kependidikan dan Administrasi serta semua pihak yang dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

13. Sahabat tercinta angkatan Tahun 2013 . Fathir, Taupan yuwono, Sopian, Bang Black, Imam, Sandy rahmansyah, Bachroen serta teman baik dikelas HTN Perdata maupun Pidana, Jajaran DPM Fakultas Hukum 2016, Komisariat GMNI (Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia) Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, serta BRIGEZ Bandung Selatan yang tidak dapat disebutkan satu persatu terima kasih banyak atas bantuan dan kerjasamanya selama ini. Serta doa

12. Serta kepada semua pihak yang namanya tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas semua bantuan yang diberikan, semoga Tuhan Yang Maha Esa melimpahkan rahmat dan Karunia-Nya bagi Bapak, Ibu dan saudara/i sekalian.

Adapun penulis memperoleh dukungan dan doa dari pihak keluarga dan kerabat. Pada kesempatan ini secara khusus penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Aep Nugraha (Bapak) dan Nendah Sukaendah (Mama) tercinta yang selalu memberikan kasih sayang, doa untuk keselamatan dan keberhasilan kepada putramu dalam setiap

harinya, kepada Sodara-Sodaraku yang telah memberikan semangat, motivasi, dan dukungan selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Secara khusus juga penulis menyampaikan terima kasih kepada yang tersayang Rosie Ramadhan S.H., yang selalu meluangkan waktunya untuk berdiskusi, memberikan motivasi, nasehat, serta doa.

Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkannya dan bagi ilmu pengetahuan khususnya dibidang Hukum Perdata, serta akan memberi sumbangsih bagi Universitas Langlangbuana Bandung.

Bandung, 17 Oktober 2017

Penulis

Aprian Fuji Nugraha

DAFTAR ISI

	Hal
LEMBAR PERNYATAAN	
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Metode Penelitian	17
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEPALA DAERAH DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
A. Kepala Daerah	22
1. Pengertian Kepala daerah	22
2. Peran dan Fungsi Kepala Daerah.....	24
3. Tugas dan Pertanggung jawaban Kepala daerah	26
4. Unsur-unsur yang dapat memberhentikan Kepala daerah	29

B. Perundang-undangan Terkait Penelitian.....	34
1. Pasal 78 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	34
2. Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.....	37
3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan atau Wakil Walikota.....	38
4. Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.....	39
5. TAP MPR Nomor VI Tahun 2001.....	41
6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintaha Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia	42

**BAB III KEDUDUKAN HUKUM BASUKI THAJAYA PURNAMA
MENURUT PASAL 83 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

A. Ringkasan Kronologis Berdasarkan Putusan Nomor 1537/Pid.B/2016/PN.Jkt Utr.....	46
B. Peristiwa Hukum.....	48

**BAB IV STATUS JABATAN BASUKI TJAHAYA PURNAMA SEBAGAI
GUBERNUR DKI DAN AKIBAT HUKUM DARIGYBERNUR
YANG MELANGGAR LARANGAN**

A. Status Jabatan Basuki Tjahaya Purnama sebagai Gubernur DKI ditinjau dari Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	54
B. Dampak atau Akibat Hukum dari Gubernur yang melanggar larangan sebagaimana sudah diatur dalam undang-undang	61

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	68
B. Saran	68

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai negara hukum yang demokrasi, maka tujuan utama dari negara ini adalah seperti tercantum dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”¹⁾

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, yaitu pada bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa negara turut aktif dan bertanggungjawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.

¹⁾ Solli Lubis, *Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung. 2009.hlm.27

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-undang 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.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa setiap daerah di Indonesia itu dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota adalah Wali Kota. Kepala dibantu oleh satu orang Wakil Kepala daerah, untuk Provinsi di sebut 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 pemerintah daerah kepada masyarakat.

Mencapai Tujuan utama negara Indonesia sebagai negara hukum yaitu menciptakan kesejahteraan bangsa. Maka untuk itu diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta ketertiban hukum . Dalam hal ini peraturan perundang-undangan penting karena tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam tatanan kehidupan masyarakat, yakni kondisi sistem hukum yang mendukung cita-cita kesejahteraan itu.²⁾

Salah satu bentuk perwujudan konsep tujuan negara adalah dengan dibentuknya otonomi daerah, yang merupakan salah satu bentuk penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing. Otonomi daerah merupakan salah satu subsistem menjadi kesatuan. Melalui Otonomi daerah setiap daerah baik itu di provinsi atau kabupaten/kota memiliki kepala daerah masing-masing yang dipilih melalui pemilukada. Pemilihan umum adalah wujud nyata dari demokrasi procedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis.

²⁾ *Ibid.* hlm.28

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Kepala Daerah adalah Pejabat yang menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan dan pemerintah daerah atau pejabat yang memimpin disuatu daerah tertentu dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah.³⁾

Kepala daerah secara hirarki, tidak jauh berbeda dengan kedudukan presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan diseluruh wilayah negara. Sedangkan kepala daerah hanya bertanggung jawab di wilayah tertentu yang dipimpinnya.

Sistem presidential, Presiden sebagai kepala Negara atau kepala pemerintahan pada dasarnya tidak dapat berakhir sebelum masa jabatannya, kecuali dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini juga bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya. Terkecuali sebagaimana diatur dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu apabila: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

³⁾ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad Xxi*, Radar Jaya Pratama, Jakarta.1999.hlm. 50-51.

- a. Meninggal dunia
- b. Permintaan sendiri
- c. diberhentikan

Era demokrasi sekarang ini banyak kepala daerah atau pejabat Negara diberhentikan dari jabatannya, dikarenakan kepala daerah tersebut terkena kasus korupsi, melanggar sumpah janji jabatan, melanggar larangan kepala daerah yang sebagaimana sudah diatur dalam undang-undang dan menyalah gunakan wewenag sebagai kepala daerah.

Provinsi DKI Jakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Pada tahun 2012 DKI Jakarta telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yaitu pemilihan gubernur dan wakil gubernur untuk periode 2012-2017 yang kemudian dimenangkan oleh Joko Widodo sebagai Gubernur dan Basuki Tjahaja Purnama sebagai Wakil Gubernur.

Pada pertengahan tahun 2014 Gubernur DKI Jakarta terpilih yakni Joko Widodo memutuskan untuk mencalonkan diri sebagai presiden Republik Indonesia, dan dalam hal ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada maka Basuki Tjahaja Purnama yang berhak untuk melaksanakan tugas gubernur atau Kepala Daerah sementara.

Memasuki tahun 2016 Basuki Tjahaja Purnama Gubernur DKI Jakarta alias Ahok mengikuti Pemilihan Gubernur Jakarta, periode ke dua

sementara itu masuknya, Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok jabatan calon Gubernur resmi ditetapkan menjadi tersangka, terkait dugaan penistaan agama. Masalahnya apakah Ahok harus diberhentikan dulu dari jabatannya serta ditolak pencalonannya.

Terkait dengan itu pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu melalui jalur hukum dengan pertimbangan putusan tetap dari pengadilan dan jalur politik yang memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah. Pengusulan kepada Presiden untuk Gubernur dan/atau Wakil Gubernur serta kepada Menteri untuk Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Wali Kota dan/atau Wakil Wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud untuk menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), dan/atau melakukan perbuatan tercela.

Gubernur DKI Jakarta terjerat kasus pidana yaitu dugaan penistaan agama yang menyeret calon Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama yang ditetapkan sebagai tersangka pada 16 November 2016, dengan status tersebut seorang kepala daerah dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD dengan pidana

penjara selama-lamanya 5 tahun, bagi tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana keamanan Negara.

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 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam melakukan pemberhentian kepala daerah.

adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian kepala daerah yang dianggap 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 dipimpinya. Pemberhentian tidak hanya mengancam kepada pemerintahan pusat (presiden), tetapi juga bagi para kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota).

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.

Hal inilah yang layak untuk dikupas secara mendalam dalam penelitian ini, Berdasarkan uraian diatas maka penulis berusaha untuk menuangkan hasil penelitian ini dalam bentuk skripsi dengan judul :
“TINJAUAN YURIDIS TENTANG STATUS GUBERNUR DKI BASUKI TJAHAJA PURNAMA DIKAITKAN DENGAN PASAL 83 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN TAP MPR NOMOR 06 TAHUN 2001”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas maka pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini di identifikasikan sebagai berikut :

1. Bagaimana Status Jabatan Basuki Tjahaya Purnama sebagai Gubernur DKI ketika tersandung Hukum ditinjau dari Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana Dampak atau Akibat Hukum dari kepala daerah yang melanggar larangan sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana kepastian hukum atas Jabatan Basuki Tjahaja Purnama sebagai Gubernur DKI Ketika Menjadi Terdakwa ditinjau dari Undang-Undang.
2. Untuk mengetahui dan memahami dampak atau akibat hukum dari kepala daerah yang melaksanakan tahapan sebagai mana diatur dalam undang-undang.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum sehingga dapat menambah referensi ilmiah yang berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum tata negara pada khususnya. Dapat memberikan gambaran dalam relevansinya antara teori – teori hukum yang telah diajarkan dalam bidang ilmu hukum tata negara dengan praktek yang terjadi di lapangan.

2. Kegunaan Praktis

Penulis berharap hasil penelitian dapat bermanfaat bagi para pihak khususnya bagi kepala daerah yang akan atau sedang menjabat sebagai kepala pemerintahan daerah, artinya bahwa para kepala daerah

melaksanakan aturan aturan sebagai bahan masukan dan pedoman bagi para praktisi hukum.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Sebagai konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, 3 (tiga) prinsip dasar wajib dijunjung oleh setiap warga negara yaitu supremasi hukum; kesetaraan dihadapan hukum; dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.⁴⁾

antara negara hukum formil dan negara hukum materil. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis, sedangkan negara hukum materil mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materil. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga

⁴⁾ A. Hamid S Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.1.

bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif.⁵⁾:

“Negara hukum formal adalah negara yang membatasi ruang gerakannya dan bersifat pasif terhadap kepentingan rakyatnya. Negara tidak campur tangan secara banyak terhadap urusan dan kepentingan warga negaranya. Sedangkan dalam negara kesejahteraan, pemerintah bisa bertindak secara lebih luas dalam urusan dan kepentingan publik jauh melebihi batas-batas yang pernah diatur dalam konsep negara hukum formal. Pemerintah memiliki keleluasaan untuk turut campur tangan dalam urusan warga negaranya dengan dasar bahwa pemerintah ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat”.⁶⁾

Hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan atas suatu anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban itu merupakan suatu hal yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendak oleh pembangunan dan pembaharuan.

Berbagai tulisan dan dalam beberapa kesempatan menjelaskan peranan hukum yang demikian yaitu pada satu sisi hukum merupakan alat untuk memerihara ketertiban dalam masyarakat dan pada sisi lain hukum

⁵⁾ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta 1962, hlm 49.

⁶⁾ *Ibid*, hlm. 53

merupakan sarana untuk pembaharuan masyarakat (*as a tool of social engineering*).⁷⁾

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat perlu ditegakkan sehingga hukum dapat berperan sebagai mana yang di harapkan. Penegakan hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan hukum dan sebagai komponen integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka menegakkan pilar-pilar negara hukum. Tujuan yang hendak dicapai adalah mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Penegakan hukum Dalam kurun waktu yang lama dipandang sebelah mata oleh masyarakat. Sebab hukum tidak mencerminkan keadilan dan kebenaran.

Pembaharuan dan penegakan hukum harus dimulai dari pemerintah, aparat hukum, dan masyarakat, sebab tidak mudah untuk menyadarkan tentang arti dan makna hukum yang sesungguhnya, keberadaan lembaga-lembaga hukum negara Indonesia tidak bekerja secara maksimal karena di sebabkan oleh faktor-faktor internal maupun external. Faktor-faktor tersebut akan menjadi kendala dalam penegakan hukum di indonesia.⁸⁾

Penegakan hukum merupakan pusat dari seluruh aktivitas kehidupan hukum yang dimulai dari perencanaan hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum dan evaluasi hukum. Penegakan hukum pada

⁷⁾ Mochtar kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung, 2006, hlm. 21.

⁸⁾ Ahmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2004, hlm.9.

hakikatnya merupakan interaksi antara berbagai perilaku manusia yang mewakili kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam bingkai aturan yang telah disepakati bersama. Oleh karena itu penegakan hukum tidak dapat semata-mata dianggap sebagai proses menerapkan hukum sebagaimana pendapat kaum legalistik. Namun proses penegakan hukum mempunyai dimensi yang luas dari pada pendapat tersebut, karena dalam penegakan hukum akan melibatkan dimensi perilaku manusia. Dengan pemahaman tersebut maka kita dapat mengetahui bahwa masalah-masalah hukum yang akan selalu menonjol adalah masalah "*law in action*" bukan pada "*law in the books*".⁹⁾

Hukum merupakan seperangkat aturan yang dibuat oleh manusia yang saling berhubungan dalam suatu masyarakat untuk mengatur tingkah laku manusia dan melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat agar anggota-anggota masyarakat tidak saling merugikan. Pelaksanaan fungsi hukum tersebut bertujuan untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan dalam masyarakat. Indonesia hukum dibuat untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Jadi hukum sesungguhnya dibuat

⁹⁾ Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum, Kebijakan Hukum, Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.6.

oleh manusia untuk kepentingan manusia, bukan sebaliknya manusia untuk hukum.¹⁰⁾

Pengaturan soal pemberhentian jabatan kepala daerah yang berstatus terdakwa masih dapat menjabat sebagai kepala daerah dapat dilihat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebenarnya bukan karena persoalan hukum pidana semata, melainkan juga karena persoalan hukum administrasinya. Pilkada DKI Jakarta dengan terseretnya satu kandidat kuat, Basuki Tjahaya Purnama Alias Ahok yang sekaligus menjabat sebagai seorang Gubernur yang terjerat kasus penistaan agama. Berita dan liputan terakhir, kasus yang menimpa kandidat pertahanan itu, di dalam tahap persidangan. Jaksa Penuntut Umum sudah membacakan dakwaannya, dan demikian juga Ahok dengan kuasa hukumnya sudah mengajukan eksepsi dan nota pembelaannya di meja hijau persidangan, Pengadilan Negeri Jakarta Utara.

Kasus hukum Ahok tidak dapat dipandang dalam sisi hukum pidana saja. Sebab Ahok sebagai Pasangan Calon (Paslon) Gubernur DKI Jakarta, ketika berstatus terdakwa dalam ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun, jelas memiliki implikasi hukum ketatanegaraan dalam regim Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) *dus* rezim Pemerintahan Daerah.

Mohammad Mahfud M.D Guru Besar Hukum Tata Negara memberikan pernyataan bahwa:

¹⁰⁾ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm.1.

“Gubernur DKI Jakarta Ahok harus diberhentikan sementara dari jabatannya, akibat status terdakwa, Mohammad Mahfud M.D mendasarkan pendapatnya pada bunyi Pasal 83 ayat (1) dan (2) UU No. 23/2014 (Pemda) yang memang secara tegas menyatakan :

(1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun [...];

(2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.”¹¹⁾

Pernyataan di atas penulis artikan begitu perkara didaftarkan di pengadilan, maka dengan sendirinya Ahok seharusnya diberhentikan sementara dari jabatannya. Karena itu yang bersangkutan sebelumnya menjalani cuti sebagai calon gubernur pada Pemilihan Kepala Daerah yang akan datang.

“Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo memberikan pernyataan untuk menunda pemberhentian sementara Ahok. Mendagri mengatakan, pemberhentian sementara Ahok harus menunggu pembacaan tuntutan dari Jaksa. Jika jaksa menuntut Ahok dengan tuntutan pidana penjara lima tahun barulah dapat diberhentikan sementara”.¹²⁾

Apabila tuntutan jaksa kurang dari lima tahun, menurut Mendagri, Ahok tidak dapat dikenakan pemberhentian sementara. Merujuk pandangan Mendagri ini, tuntutan hukum yang dibacakan Jaksa nantinya mencapai angka 5 (lima) tahun penjara atau malah lebih rendah. Penulis mengamati Mendagri lebih kurang hendak menyatakan bahwa jika tuntutan Jaksa mencapai 5 (lima) tahun penjara, maka itu beririsan

¹¹⁾ Denny Indrayana , “*Kasus Ahok dan Akibat Hukumnya*”, diakses dari www.detiknews.com, pada tanggal 30 Agustus 2017, pukul 10.47 WIB

¹²⁾ Tjahjo Kumolo, *CNN Indonesia*, 6 Februari 2017.

dengan ketentuan Pasal 83 ayat (1) poin pertama UU Pemda. Sedangkan jika tuntutan Jaksa di bawah 5 (lima) tahun penjara maka itu tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pemerintah Daerah, sehingga proses pemberhentian sementara Ahok tidak dapat dilanjutkan. Kurang lebih demikian tafsiran Mendagri.

Penulis melihat tidak ada alasan bagi Kementerian Dalam Negeri untuk tidak mengaktifkan kembali calon petahana Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok sebagai gubernur DKI. Sebabnya, kasus yang menimpanya pun terbilang bukan pidana berat namun kepala daerah memang harus dinonaktifkan kala terjerat kasus hukum pidana. proses penonaktifan itu bisa terjadi manakala kembalinya ia pada posisi pemerintahan berpotensi bisa menghilangkan barang bukti atau memengaruhi jalannya persidangan.

Mengacu pada aturan pemberhentian sementara Kepala Daerah peraturan terkait urusan ini bisa kita lihat ketentuannya dengan jelas dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintah daerah menyatakan :

“Ayat 1 Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan (1) tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, (2) tindak pidana korupsi, (3) tindak pidana terorisme, (4) makar, (5) tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau (6) perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 83 ayat (2) mengatur bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan. Ayat selanjutnya mengatur bahwa

Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.”

Sebagaimana diketahui bahwa Ahok telah berstatus terdakwa dalam kasus dugaan penistaan agama yang didakwa Pasal 156a KUHP dengan ancaman pidana maksimal 5 (lima) tahun penjara. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintah Daerah yang mencantumkan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan dua ketentuan ini sudah saling beririsan di angka 5 (lima) tahun.

Terkait akibat hukum status Basuki Tjahaja Purnama sebagai tersangka dari sisi hukum tata negara, pada diri Basuki Tjahaja Purnama paling tidak ada tiga status subyek hukum yang berbeda.

Pertama adalah Basuki Tjahaja Purnama sebagai warga negara yang berstatus tersangka dugaan tindak pidana penodaan agama. Kedua Basuki Tjahaja Purnama sebagai calon gubernur dalam pemilihan gubernur di DKI Jakarta. Ketiga Basuki Tjahaja Purnama sebagai gubernur non-aktif di Jakarta. Atas tiga status subyek hukum itu, status tersangka Ahok membawa akibat hukum yang berbeda-beda.

F. Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini terbagi kedalam beberapa bagian, yaitu:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Yuridis Normatif*, yaitu suatu penelitian secara deduktif dimulai dari analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundangan yang mengatur terhadap permasalahan di atas. Penelitian hukum secara yuridis maksudnya adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan-peraturan perundang-undangan beserta peraturan lainnya yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.¹³⁾ Sedangkan bersifat normatif maksudnya adalah penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara suatu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan dalam prakteknya, dalam penelitian hukum normatif maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian dilanjutkan dengan penelitian data primer di lapangan atau terhadap prakteknya.

Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan menguji data sekunder yang berupa hukum positif khususnya di bidang hukum tata Negara yang berkaitan dengan Status Jabatan lebih khususnya Status Jabatan Kepala Daerah ketika terjerat hukum menurut Undang-Undang Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam skripsi ini bersifat *Deskriptif Analitis* yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci,

¹³⁾ Roni Hanitjo Soemito, *Metode Penelitian dan Jurimetri*, PT. Ghalia Indonesia, Bandung, 1998, hlm. 33.

sistematika, dan menyeluruh¹⁴⁾ menggambarkan ketentuan–ketentuan yang berhubungan Status Jabatan Kepala Daerah kemudian menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang–undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori–teori hukum.

3. Tahapan Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut, yaitu:

- a. Penelitian kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data yang terdiri atas:
 - 1). Bahan hukum primer, berupa bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang–Undang, yang terdiri dari:
 - a) Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.
 - b) Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
 - c) Pasal 83 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemeintahan Daerah.
 - d) TAP MPR Nomor 06 Tahun 2001.
 - e) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil

¹⁴⁾ Winama Surachman, *Pengantar Ilmu Dasar dan Teknik*, Tarsito, Bandung, 1999, hlm. 32.

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan atau Wakil Walikota.

- 2). Bahan hukum sekunder, berupa bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku, jurnal, laporan- laporan, karya tulis ilmiah, hasil penelitian para sarjana, yang berkaitan tentang Regulasi Jabatan Kepala Daerah.
 - 3). Bahan hukum tersier, berupa bahan-bahan hukum yang memberikan informasi terhadap hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti ensiklopedia, kamus, situs internet, dan artikel surat kabar yang berkaitan dengan penelitian.
- b. Penelitian Lapangan, dilakukan dengan cara mengumpulkan, meneliti dan menyeleksi dari data primer yang diperoleh secara langsung dari lapangan untuk menunjang data sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi perpustakaan , yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan penelitian.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian ini selanjutnya akan dianalisis secara *kualitatif*, yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis* berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku sebagai kaidah positif dan tidak mempergunakan statistik dan angka-angka.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEPALA DAERAH DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah Secara Umum

Berdasarkan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa sebuah Pemerintah Daerah memiliki seorang Kepala Daerah yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, Kepala Daerah untuk Kabupaten disebut dengan Bupati, dan Kepala Daerah untuk Kota disebut Walikota. Masa Jabatan Kepala daerah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

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."¹⁵⁾ Jika kekuasaan pusat

15) Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2012,

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.

Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

“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 1945.”

Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

“Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Gubernur sebagai kepala daerah adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat yang ada pada tingkat propinsi (ibukota provinsi) dengan berpedoman pada azas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas, azas kepastian hukum, azas tertib penyelenggaraan Negara, azas kepentingan umum, azas keterbukaan, azas proporsionalitas, azas akuntabilitas, azas kompetensi, azas efisiensi dan azas efektifitas.

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya. Kepala daerah provinsi

disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota.

Daerah provinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur. Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan yang dibuat bersama lembaga DPRD provinsi. Namun dalam praktiknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan semua peraturan perundang-undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi undang-undang.¹⁶⁾

2. Peran dan Fungsi Kepala Daerah

a. Peran Kepala Daerah

Berkaitan dengan hubungan antara pemerintahan dan administrasi Negara, maka didalam organisasi modern sebagaimana Negara dan perangkatnya, Max Weber mengintroduksi terminology birokrasi dengan mengatakan sebagai berikut;

Pemerintahan tiada lain adalah yang berhasil menopang klaim bahwa pemerintahlah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Sedangkan dalam pelaksanaan organisasi pemerintahan dibentuk birokrasi.¹⁹⁾

¹⁶⁾ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT. Grasindo, Jakarta; 2005, hlm,215

¹⁹⁾ C.S.T. Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan (Comparative Government)*, Erlangga, Jakarta, 1987, hlm 45

Peran pemerintah daerah dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan ;

- a. desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- c. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Karena tugas pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan umum, maka kegiatan administrasi Negara di kenal sebagai suatu kebijakan publik, yang memiliki rentang pengaturan dalam kuantitas dan kualitas seiring dengan kebutuhan kongkrit masyarakat sehari hari.

b. Fungsi pemerintahan daerah

Tugas pokok pemerintahan adalah pelayanan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran. Sedangkan birokrasi itu sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu;

- a. Birokrasi patrimonial yang berfungsi berdasarkan nilai nilai tradisional yang tidak memisahkan antara tugas, wewenang, dan tanggung jawab dinas dengan urusan pribadi pejabat.
- b. Birokrasi modern (rasional) dicirikan dengan adanya spesialisasi, hukum, pemisahan tugas dinas dan urusan pribadi.

Fungsi-fungsi pemerintah daerah kurang lebih juga di dukung oleh perangkat daerahnya.

3. Tugas dan Pertanggung jawaban Kepala Daerah

Tugas kepala daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD yaitu Pada pasal 25 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah., Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah berbunyi sebagai berikut :

- a. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- b. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;

- e. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas Wakil Kepala Daerah

- a. Membantu Kepala Daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. Membantu Kepala Daerah dalam mengordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindak lanjuti laporan dan atau temuan hasil pengawasan aparat, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan perkembangan dan pelestarian social budaya dan lingkungan hidup;
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah diwilayah kecamatan, kelurahan dan atau desa bagi wakil Kepala Daerah kabupaten atau kota ;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah;
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Ayat (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

dan Ayat (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Gubernur karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, dan bertanggung jawab kepada presiden. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di daerah, Gubernur mempunyai tugas dan wewenang yakni:

- a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah, kabupaten atau kota;
- b. kordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten atau kota;
- c. kordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di provinsi dan kabupaten atau kota;

Pertanggungjawaban Kepala Daerah selain mempunyai kewajiban diatas, Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, disampaikan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati atau walikota dalam satu tahun .¹⁷⁾

¹⁷⁾ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemeintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 30.

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.¹⁸⁾

4. Unsur-unsur yang dapat memberhentikan Kepala daerah

a. Larangan Kepala Daerah

Kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilarang :

1. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, krooni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undnagan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat lain;

¹⁸⁾ Dian Bakti Setiawan, *Op.Cit*, hlm. 80.

2. turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik Negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun;
3. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan daerah bersangkutan;
4. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
5. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang untuk mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
6. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
7. merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Pemberhentian Kepala Daerah

Dalam Sistem Presidensial, presiden sebagai kepala negara/kepala 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 dan/atau wakil kepala daerah.²⁰⁾

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Kepala daerah yang diberhentikan dari jabatannya karena :

- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan;
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah/atau wakil kepala daerah;

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

- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan, yakni sebagai berikut:

- a. Melanggar Sumpah/Janji

- (1) Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
- (2) Pendapat DPRD diputuskan melalui rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
- (3) Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan keputusannya bersifat final.
- (4) Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/atau janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan rapat paripurna untuk memutuskan usul

pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden.

(5) Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut, paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

b. Melakukan Tindak Pidana yang Diancam Pidana Penjara Lima Tahun atau Lebih

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh presiden tanpa melalui DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun atau lebih berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

c. Melakukan Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Terorisme, Makar, dan/atau Tindak Pidana Terhadap Keamanan Negara.

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum.

d. Menghadapi Krisis Kepercayaan

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukantindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi. Penggunaan hak angket

dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

B. Perundang-Undangan

1. Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Apabila kepala daerah (gubernur, bupati, atau wali kota) berhenti karena meninggal dunia, diberhentikan karena berhalangan tetap, atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dilakukan pengisian jabatan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah. Dalam hal pengisian jabatan gubernur belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur. Begitu pula dengan bupati dan wali kota. Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota. Jika wakil kepala daerah yang berhenti, atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

Akan tetapi, jika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Menyangkut soal berhentinya kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yaitu jika berhalangan tetap, meninggal dunia, atau tersangkut tindak pidana. Hal-hal tersebut diatur dalam Pasal 78 jo. Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah:

Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah :

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. berakhir masa jabatannya;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
 - e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
 - f. melakukan perbuatan tercela;
 - g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
 - i. mendapatkan sanksi pemberhentian.

Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

Pemerintah Daerah :

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. 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;
- c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
- d. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
- e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf e;
- g. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
- j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

Pasal 78 tersebut sebenarnya mengatur apa saja peristiwa/kondisi

yang menyebabkan jabatan kepala daerah berhenti secara demi hukum tak menjabat lagi. Ada 3 peristiwa atau kondisi yang menyebabkan jabatan tersebut berhenti, yaitu ketika kepala daerah meninggal dunia, pada saat permintaan berhenti diterima, dan pada saat dikeluarkannya keputusan diberhentikannya kepala daerah. Khusus berhenti karena diberhentikan, alasannya sama sekali tak berhubungan dengan suatu

tindak pidana kejahatan, melainkan karena hal yang lebih abstrak lagi, karena melanggar sumpah, melakukan perbuatan tercela atau mendapat sanksi pemberhentian. Ini tidak menunjukkan ketentuan yang sistematis, yang seharusnya menjadi ciri-ciri suatu undang-undang.

2. Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yang berbunyi :

Pasal 83 ayat (1) :

“Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Ayat (2) :

“Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.”

Ayat (3):

“ Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.”

Dengan diajukannya kasus Gubernur DKI Jakarta yaitu Basuki Tjahaya Purnama atau Ahok ke meja persidangan dengan didakwa Pasal 156 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Pasal 156a (A) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“tentang Penistaan Agama”), dalam konteks sekarang Ahok masih aktif menjabat sebagai Kepala Daerah

Gubernur DKI Jakarta akan sangat berkaitan dengan Pasal 83 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena meninggal, permintaan sendiri dan diberhentikan, diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.

Dengan diajukannya kasus Gubernur DKI Jakarta yaitu Basuki Tjahaya Purnama atau Ahok ke meja persidangan dengan didakwa Pasal 156 KUHP dan Pasal 156a (A) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana ("tentang Penistaan Agama"), dalam konteks sekarang Ahok masih aktif menjabat sebagai Kepala Daerah Gubernur DKI Jakarta akan sangat berkaitan dengan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan atau Walikota dan atau Wakil Walikota

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) calon kepala daerah tidak diperbolehkan mundur. Hal itu tertuang dalam PKPU Pasal 74, yang mana penggantian calon diperkenankan jika peserta berhala ngan tetap

dalam hal ini meninggal dunia dan sakit keras dengan menunjukkan surat dari dokter, berbunyi :

Ayat (1)

Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dilarang menarik pengajuan Pasangan Calon dan/atau salah seorang calon dari Pasangan Calon setelah penetapan Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67.

Ayat (2)

Pasangan Calon dan/atau salah seorang dari Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai Pasangan Calon oleh KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota

Merujuk pada peraturan PKPU Pasal 88 Ayat 1 (b), yang berbunyi :

(1) Pasangan Calon dikenakan sanksi pembatalan sebagai peserta Pemilihan oleh KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, apabila:

(b) Pasangan Calon terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sebelum hari pemungutan suara

4. Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945

UUD 1945 Pasal 1 secara garis besar membahas tentang Indonesia sebagai Negara Kesatuan dan berbentuk Republik yang mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, adapun bunyi ayat 3 dari pasal 1 UUD 1945 ini adalah sebagai berikut:

Bunyi Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945 (Sebelum Amandemen):

Ayat 3 belum ada sebelum Amandemen.

Bunyi Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945 (Setelah Amandemen,
ditambahkan setelah amandemen ke 3):

“Negara Indonesia adalah negara hukum”

Amandemen ke-3 UUD 1945 ini negara Indonesia mempertegas statusnya sebagai negara hukum melalui penambahan ayat terakhir (3) dari pasal 1 UUD 1945.

Konsekuensi Pasal 1 ayat 3 Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menurut Munadi yaitu :

“ Negara Indonesia adalah negara hukum, dan yang harus di junjung oleh setiap warga negara, anantara lain:

- a. Supremasi hukum
- b. Kesetaraan dihadapan hukum. (*asas equality before the law*) baik itu pejabat ataupun rakyat kecil harus sama di hadapan hukum
- c. Penegakan hukum dengan cara – cara yang tidak bertentangan dengan hukum. semua peraturan dan mekanisme sistem pradilan di indonesia harus berdasarkan prosedur yang tertera dalam Undang-Undang.”¹⁸⁾

¹⁸⁾ Munadi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002, hlm. 60.

Berlakunya Amandemen UUD 1945 Pasal 1 ayat 3, membuktikan bahwa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh golongan eksekutif (Gubernur – Bupati), legislatif (DPR), & yudikatif (Mahkamah Agung) serta LSM dari tingkat pusat sampai tingkat daerah ataupun warga sipil masih cukup banyak dengan berbagai macam jenis pelanggaran hukum .

Ketiga poin diatas adalah prinsip dari negara hukum tapi prinsip yang sebenarnya adalah titik keadilan.

5. TAP MPR Nomor 06 Tahun 2001

Menurut psikolog Universitas Indonesia Hamdi Muluk, Etika pejabat publik harus sejalan dengan visi dan misi pemerintah. Seperti jujur, berintegritas, adil, demokratis, tidak boleh berbicara yang bukan pada bidangnya, disiplin, tepat waktu, transparan, bertanggungjawab, malu berbuat salah apalagi korupsi, berkomunikasi dengan baik, jangan memberi laporan asal atasan senang, dan sebagainya. Itu sudah tertulis di TAP MPR RI dan visi, misi pemerintah.¹⁹⁾

TAP MPR Nomor 06 Tahun 2001 berbunyi:

“Etika Kehidupan Berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertindak laku dalam kehidupan berbangsa.”

Dalam buku, *The Rule of Law* dalam pikirannya harus digandengkan pula sekaligus dengan prinsip *the living ethics*. Baginya hukum (buatan manusia) bukanlah segala-galanya, akan tetapi diperlukan

¹⁹⁾ Hamdi Muluk, *Sudah Atur Etika Pejabat Publik*, diakses dari Perementaria.com, pada tanggal 15 September 2017, pukul 20.12 WIB

juga norma etika-moral dan bahkan norma agama untuk keperluan mengatur, mengendalikan dan mendorong dinamika kehidupan umat manusia. Keduanya harus berjalan seiring sejalan secara fungsional dalam upaya menerapkan prinsip *good governance*, baik dalam lapisan pemerintahan dan kenegaraan (suprastruktur) maupun dalam lapisan kemasyarakatan (infrastruktur).²⁰⁾

Ide pokok pikirannya menghendaki bahwa tidak semua persoalan dalam kehidupan keorganisasian warga masyarakat dan warga Negara ditangani oleh dan secara hukum. Sebelum segala sesuatu bersangkutan dengan hukum, sistem etika sudah lebih dulu menanganinya, sehingga diharapkan beban sistem hukum tidak terlalu berat. Jika etika tegak dan berfungsi baik, maka mudah diharapkan bahwa hukum juga dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Sehingga tidak heran dalam pandangannya bahwa ide-ide besar Negara hukum tidak akan tegak tanpa dilandasi basis etika yang hidup secara fungsional.²¹⁾

6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat

²⁰⁾ Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Sumber Hukum Tata Negara*, Penerbit Remadja Karya, Bandung, 1985, hlm. 1.

²¹⁾ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 295.

khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang. Selain itu, negara mengakui dan menghormati hak-hak khusus dan istimewa sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar konstitusional kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran undang-undang dimaksud dalam penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan pemerintah daerah otonom.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya atau yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di wilayahnya, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah provinsi, dan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi yuridis terhadap berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia, Jakarta. Konsekuensi tersebut bukan hanya dari segi penyelenggaraan pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom, kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedudukan perwakilan negara asing, dan

kedudukan lembaga internasional lainnya, melainkan juga karakteristik permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.