

**PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA DAERAH YANG
MENJADI TERDAKWA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG
NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**
(Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama)

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

M Fakhrol Mahdi

NIM. 140105006

Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prodi Hukum Tata Negara

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) AR-RANIRY
DARUSSALAM – BANDA ACEH
2019 M/1440 H**

**PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA DAERAH YANG
MENJADI TERDAKWA DITINJAU DARI UU NO 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**
(Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama)

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
Darussalam Banda Aceh Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1) Dalam Ilmu Hukum Islam

Oleh:

M. Fakhru Mahdi

Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum
Prodi Hukum Tata Negara
NIM: 140105006

Disetujui untuk diuji/dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I



Dr. Ridwan Nurdin, MCL
NIP: 196607031993031003

Pembimbing II



Mumtazinur, SIP. MA.
NIP: 198609092014032002

**PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA DAERAH YANG MENJADI
TERDAKWA DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
(Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama)**

SKRIPSI

Telah Diuji Oleh Panitia *Munaqasyah* Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
dan Dinyatakan Lulus serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program
Sarjana (S-1) dalam Ilmu Hukum Islam

Pada Hari/Tanggal

Selasa, 15 Januari 2019 M
08 Jumadil Awwal 1440 H

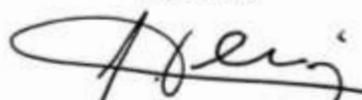
Darussalam- Banda Aceh
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi

Ketua,



Dr. Ridwan Nurdin, MCL
Nip: 196607031993031003

Sekretaris



Husni A. Jalil, SHI, MA
Nidn: 1301128301

Penguji I,



Dr. Mursyid Djawas, S. Ag., M.HI
Nip: 197702172005011007

Penguji II



Syuhada, S. Ag., M. Ag
Nip: 197510052009121001

Mengetahui,



Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D
Nip: 197703032008011015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : M. Fakhru Mahdi
NIM : 140105006
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.**
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.**
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.**
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.**

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 14 Januari 2019
Yang Menyatakan

(M. Fakhru Mahdi)

ABSTRAK

Nama : M. Fakhru Mahdi
Nim : 140105006
Fakultas/ Prodi : Syari'ah dan Hukum/ Hukum Tata Negara
Judul : Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama).
Tanggal Munaqasyah : 15 Januari 2018
Tebal Skripsi : 94 Halaman
Pembimbing I : Dr. Ridwan Nuridin, MCL.
Pembimbing II : Mumtazinur, SIP. MA.
Kata Kunci : Pemberhentian Sementara, Kepala Daerah, Terdakwa, Pemerintah Daerah.

Kepala daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin birokrasi untuk menggerakkan jalannya roda pemerintahan di daerah. Ketika menjalankan setiap urusan pemerintahan kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan tanpa terindikasi untuk memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun dalam hal ini gubernur DKI Jakarta Basuki Cahaya Purnama telah melakukan suatu kasus penodaan agama dengan menyinggung surah Al-Maidah ayat 51. Hal ini kemudian menjadi permasalahan disebabkan Basuki Cahaya Purnama kembali mencalonkan diri sebagai gubernur DKI Jakarta untuk periode selanjutnya tanpa diberhentikan sementara sedangkan Basuki telah ditetapkan sebagai terdakwa dalam kasus penodaan agama. Penelitian ini di format untuk menjawab permasalahan dengan rumusan masalah yaitu: Bagaimana penafsiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa, Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam kasus Basuki Cahaya Purnama. Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis menggunakan metode *deskriptif analisis*. Sedangkan untuk mengumpulkan data digunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan data primer dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengimplementasian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didalam kasus Basuki seharusnya diberhentikan sementara jika mengacu kepada pasal 83 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan diperkuat oleh surat dakwaan nomor register perkara idm 147/jkt.ut/12/2016. yang mendakwa Ir. Basuki Tjahaja Purnama Alias Ahok dengan pasal 156 atau 156 huruf a. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan pendapat para ahli didalam menafsirkan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, ada yang berpendapat tidak sepakat diberhentikan dan ada juga yang sepakat diberhentikan, namun kebanyakan ahli berpendapat sepakat diberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama dari gubernur DKI Jakarta.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT. yang mana dengan kudrah dan iradah-Nya, penulis telah dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul ***“Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”***.

(Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama).

Shalawat beriring salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, yang telah membawa umat manusia dari alam kebodohan menuju alam yang berilmu pengetahuan.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis banyak mendapat bimbingan dan arahan dari Bapak Dr. Ridwan Nurdin, MCL. selaku pembimbing I, Ibu Mumtazinur, SIP. MA selaku pembimbing II dan Bapak H. Mutiara Fahmi, Lc, MA selaku penasehat akademik serta diskusi-diskusi dengan pihak-pihak yang berkompeten lain baik akademik maupun non akademik. Atas bimbingan dan arahan yang telah diberikan kepada penulis, semoga mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Amin Yarabbal 'Alamin.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya penulis sangat terbuka menerima kritik dan saran dari semua pihak demi untuk kesempurnaan skripsi ini dimasa yang akan datang.

Akhirnya harapan penulis, semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk peneliti sendiri maupun untuk pihak lain dan untuk dijadikan referensi bagi para

pemerintah dalam memberhentikan sementara kepala daerah yang telah ditetapkan sebagai terdakwa.

Billahi Taufiq Wal Hidayah, Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Banda Aceh, 15 Januari 2019
Penulis,

M. Fakhrol Mahdi

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah penulis telah dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum. Dengan selesainya penulisan skripsi ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang setinggi-tinggi kepada :

1. Dr. Ridwan Nurdin, MCL sebagai Pembimbing Utama, yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.
2. Mumtazinur, SIP. MA. sebagai Pembimbing Kedua, yang juga telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.
3. Pihak Dekan Fakultas Syariah dan Hukum, Dr. Muhammad Siddiq, MH (Dekan) Dr. Jabbar Sabil, M.A, (Wakil Dekan I), Dr. Bismi Khalidin, S.Ag, M.Si (Wakil Dekan II) dan Saifuddin Sa'dan, S.Ag, M.Ag. (Wakil Dekan III)
4. H. Mutiara Fahmi, Lc, MA selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum sekaligus selaku Penasehat Akademik yang selalu memberikan motivasi, masukan dalam penulisan skripsi.
5. Husni A. Jalil, SHI, MA selaku Sekretaris Prodi Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah dan Hukum
6. Ucapan terima kasih yang sangat istimewa dan mendalam kepada orang tua tercinta, ayahanda Samidan dan Ibunda Asmawati yang selalu mendoakan dan memberikan motivasi, nasehat, serta masukan dan pengorbanannya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan pendidikan pada Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum.
7. Bapak/Ibu Dosen dan Staf pada Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum yang telah banyak berkontribusi memberikan ilmu pengetahuan, wawasan berfikir serta pengalaman kepada penulis.
8. Sahabat yang selalu menyemangati saya, Riza Sartinawati, Ulil Albab, Zahrul Fajeri, Nova Hardiani, Agus Junaidi, Usman Fauzi, Waliyul Ahdi, Ade Riski Novendra, Deky Munandar, Misbahul Hadi, Rabiah Adawiah Phonna, Andes

Perkasa, T. Raja Muda, Syahruman, Fandi Karim, T. Idul Adha, dan sahabat saya yang lainnya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

9. Rekan-rekan seangkatan leting 14, khususnya kepada Unit 01 Mahasiswa Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum dan Keluarga Besar HMI Komisariat Syariah dan Hukum yang selalu membantu saya, baik bantuan materil maupun non-materil.
10. Adek-adek leting HIMATARA, Alfianda, Fajrul Hamdi, Safira Maulina, Siti Rahmi, Ainul Mardiah, Ruchaiyyah Sofyan, Rosmawar, Raja Badri, Soraya Bunga Karmila, Wiwin Noviyulianda dan kepada adek-adek leting lain yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.
11. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah memberikan kontribusinya membantu penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih yang sangat istimewa dan mendalam kepada keluarga besar tercinta, Yang terakhir yang terspesial untuk keponaan tercinta Afdani Wasyifa Riski yang menjadi penyemangat saya dalam menyelesaikan program studi saya, dan semoga kelak menjadi anak yang shaleh dan berbakti kepada kedua orang tua. Amin.

Banda Aceh, 15 Januari 2019
Penulis,

M. Fakhrul Mahdi

TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/1987

1. Konsonan

No	Arab	Latin	Ket	No	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		16	ط	ṭ	t dengan titik di bawahnya
2	ب	b		17	ظ	ẓ	z dengan titik di bawahnya
3	ت	t		18	ع	‘	
4	ث	ṯ	s dengan titik di atasnya	19	غ	G	
5	ج	j		20	ف	F	
6	ح	ḥ	h dengan titik di bawahnya	21	ق	Q	
7	خ	kh		22	ك	K	
8	د	d		23	ل	L	
9	ذ	ẓ	z dengan titik di atasnya	24	م	M	
10	ر	r		25	ن	N	
11	ز	z		26	و	W	
12	س	s		27	ه	H	
13	ش	sy		28	ء	’	
14	ص	ṣ	s dengan titik di bawahnya	29	ي	Y	
15	ض	ḍ	d dengan titik di bawahnya				

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	a
◌ِ	<i>Kasrah</i>	i
◌ُ	<i>Dammah</i>	u

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َ يَ	<i>Fathah dan ya</i>	ai
◌ِ وَ	<i>Fathah dan wau</i>	au

Contoh:

كيف : *kaifa*

هول : *haua*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
◌َ اِ يَ	<i>Fathah dan alifatau ya</i>	\bar{a}
◌ِ يَ	<i>Kasrah dan ya</i>	\bar{i}
◌ُ يَ	<i>Dammah dan waw</i>	\bar{u}

Contoh:

قال : *qāla*

رمى : *ramā*

قيل : *qīla*

يقول : *yaqūlu*

4. Ta *Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua:

a. Ta *marbutah* (ة) hidup

Ta marbutah (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta marbutah (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

روضة الاطفال : *raudah al-atfāl/ raudatul atfāl*

المدينة المنورة : *al-Madīnah al-Munawwarah/
al-Madīnatul Munawwarah*

طلحة : *ṭalḥah*

Catatan:

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Hamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr; Beirut, bukan Bayrut; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus bahasa Indonesia tidak ditransliterasikan. Contoh: Tasauf, bukan Tasawuf.

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR.....	v
TRANSLITERASI	viii
DAFTAR ISI.....	xi
BAB SATU : PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Penjelasan Istilah.....	5
1.5 Kajian Kepustakaan.....	7
1.6 Metodologi Penelitian	10
1.7 Sistematika Pembahasan	12
BAB DUA : TINJAUAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN KONSEP PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH	
2.1 Pengertian Pemerintahan Daerah, Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah.....	14
2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah.....	14
2.1.2 Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	17
2.1.3 Penyelenggara Pemerintahan Daerah	27
2.2 Konsep dan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah	48
2.2.1 Pengertian Kepala Daerah	48
2.2.2 Penyebab Pemberhentian Kepala Daerah.....	49
2.2.3 Prosedur Pemberhentian Kepala Daerah	52
BAB TIGA : IMPLEMENTASI UNDANG – UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TERHADAP PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA DAERAH YANG MENJADI TERDAKWA	
3.1 Profil Gubernur DKI Jakarta	62
3.1.1 Karir Politik Gubernur DKI Jakarta	63
3.1.2 Wilayah Kekuasaan Gubernur DKI Jakarta	66

3.1.3 Basuki Cahaya Purnama Dan Status Terdakwa	67
3.2 Tafsiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah	69
3.3 Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap Pemberhentian Sementara Kepala Daerah	79
BAB EMPAT : PENUTUP	
4.1 Kesimpulan.....	88
4.2 Saran.....	89
DAFTAR PUSTAKA	91
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

BAB SATU PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.¹

Kepala daerah adalah jabatan politik atau jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi untuk menggerakkan jalannya roda pemerintahan di daerah. Dalam melaksanakan tugas pemerintahan, kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Masa jabatan kepala daerah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu 5 tahun satu periode dan maksimal menjabat 2 periode. Masa jabatan tersebut terhitung sejak hari pertama pelantikan.

Ketika menjalankan setiap urusan pemerintahan kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan sejalan dengan falsafah Pancasila dan tanpa adanya indikasi untuk memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berhasil dan sukses terselenggaranya urusan pemerintahan di

¹ Siswanto sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 55.

daerah terletak pada pandai dan cerdiknnya seorang kepala daerah dalam memimpin dan menjalankan roda pemerintahan di daerah sehingga segala tujuan dan hal yang ingin dicapai oleh suatu daerah tersebut bisa terealisasikan.

Pada tanggal 27 September 2016 lalu, di Indonesia telah terjadi suatu kasus penistaan agama yang dilakukan oleh gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Basuki Cahaya Purnama. Hal ini bermula ketika Basuki Cahaya Purnama berpidato di depan para nelayan yang merupakan warga Kepulauan Seribu. Pidato Basuki Cahaya Purnama sebagai gubernur DKI Jakarta ini menyinggung surah Al-Maidah ayat 51.²

Dari pernyataannya terkait dengan "dibohongi pake surah Al-Maidah 51", atau juga kasus penodaan agama, yang memicu tanggapan keras berupa rangkaian aksi bela Islam. Mulai dari massa Front Pembela Islam (FPI) yang berdemo di Bareskrim Polri dan balai kota DKI Jakarta pada 14 Oktober 2016, hingga aksi besar-besaran pada 4 November 2016 atau dikenal dengan istilah 411 didepan istana kepresidenan. Setelah aksi unjuk rasa dan upaya Polri melakukan gelar perkara secara terbatas, pada tanggal 16 November 2016 Basuki Cahaya Purnama ditetapkan sebagai tersangka. Setelah aksi 212 pada tanggal 5 Desember 2016 sidang dugaan penistaan agama digelar oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara dengan tersangka Basuki Cahaya Purnama.³

²Rina Atriana, Aditya Mardiasuti "Hakim : Ahok merendahkan surat Almaidah 51" dalam situs www.detiknews.com diakses tanggal 25 February 2017.

³Imanuel Nicolas Manafe, *Perjalanan Kasus Ahok dari Penistaan Agama, gugatan cerai, hingga ditolaknya PK oleh MA*, 27 Maret 2018. Diakses melalui situs: <http://www.m.tribunnews.com/amp/metropolitan/2018/03/27/perjalanan-kasus-ahok-dari-penistaan-agama-gugatan-cerai-hingga-ditolaknya-pk-oleh-ma?page=2> Pada tanggal 26 September 2018.

Kemudian pada tanggal 20 April 2017, Basuki Cahaya Purnama didakwa oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan surat dakwaan nomor register perkara idm 147/jkt.ut/12/2016 pada sidang ke 20 dengan Pasal 156 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan 156 a KUHP pidana mengenai pernyataan perasaan dengan sengaja dimuka umum atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan, atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia yang diancam dengan ancaman hukuman paling lama 5 (lima) tahun penjara.⁴

Hal ini kemudian menjadi suatu polemik disebabkan Basuki Cahaya Purnama kembali mencalonkan diri sebagai Gubernur DKI Jakarta untuk periode tahun 2017 s/d 2022. Tidak diberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri), karena Menteri Dalam Negeri beralasan bahwa harus menunggu dulu tuntutan resmi Jaksa Penuntut Umum (JPU) di hari persidangan. Pada tanggal 20 April 2017, Basuki Cahaya Purnama diberikan dakwaan *alternative* yang hukumannya berbeda artinya Basuki Cahaya Purnama bisa dituntut dengan ancaman 5 (lima) tahun dan dibawah 5 (lima) tahun.⁵ Sedangkan Basuki Cahaya Purnama sendiri telah resmi berstatus sebagai terdakwa pada tanggal 16 November 2016 dalam kasus penistaan agama yang berkasnya telah teregister di pengadilan yang seharusnya diberhentikan sementara sesuai dengan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menyatakan bahwa :

⁴Andri Donnal Putera, “*Jaksa menuntut Ahok Bersalah dan dipidana 1 tahun Penjara*” dalam situs www.kompas.com, diakses tgl 25 February 2017.

⁵Daniel H.T, “*Jokowi yang mempertahankan Ahok, ini alasannya*” dalam situs www.kompasiana.com, diakses tanggal 25 Februari 2017.

“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”.

Adapun penjelasan pasal di atas bahwa setiap kepala daerah yang menjadi terdakwa maka harus diberhentikan sementara dari jabatannya. Namun Presiden tetap saja tidak memberhentikan Basuki Cahaya Purnama sebagai Gubernur DKI Jakarta. Sikap presiden ini dikuatkan oleh pernyataan Mendagri yang mengatakan ia siap diberhentikan Presiden jika ternyata putusannya salah.⁶

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa kepala daerah atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa atas kejahatan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana keamanan negara atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat diberhentikan sementara dari masa jabatannya. Namun hal ini tidak dilakukan dalam kasus penistaan agama yang dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta, yang perbuatan tersebut dapat digolongkan kedalam perbuatan yang dapat memecah belah NKRI. Oleh karena itu, penulis sangat tertarik membahas gagasan terkait **“Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun**

⁶Ihsanuddin “Mendagri siap diberhentikan jika keputusannya soal status Ahok salah” dari situs Kompas.com, diakses tanggal 25 Februari 2017.

2014 Tentang Pemerintahan Daerah” (Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama).

1.2 Rumusan Masalah

Ada dua rumusan masalah yang ingin penulis teliti dalam judul proposal ini yaitu :

1. Bagaimana penafsiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa?
2. Bagaimana implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam kasus Basuki Cahaya Purnama?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan Skripsi ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penafsiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa.
2. Untuk mengetahui implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa.

1.4 Penjelasan Istilah

1.4.1. Pemberhentian Sementara

Ketentuan Pasal 78 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: meninggal dunia, permintaan sendiri, dan diberhentikan.

Pemberhentian sebagai kepala daerah adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai seorang kepala daerah. Pemberhentian dari jabatan sebagai kepala daerah adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi bekerja pada suatu satuan organisasi negara.

Sedangkan pemberhentian sementara diatur pada Pasal 83 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemberhentian sementara menyebabkan yang bersangkutan tidak melakukan tugas dan wewenangnya untuk sementara waktu sampai proses hukum yang dijalani telah berakhir.

1.4.2. Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga disebutkan bahwa kepala daerah ialah seorang kepala pemerintahan di daerah, untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati dan untuk daerah kota disebut Walikota. Dapat diambil kesimpulan bahwa kepala daerah ialah seorang kepala pemerintah di daerah yang menjalankan roda pemerintahan yang merupakan perwujudan pemerintah pusat di daerah dalam sistem desentralisasi, untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati dan untuk daerah kota disebut Walikota.

1.4.3. Terdakwa

Pengertian terdakwa menurut pasal 1 butir 15 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menyatakan bahwa terdakwa adalah seorang tersangka yang dituntut, diperiksa dan diadili di pengadilan. Dari pengertian diatas dapat

disimpulkan bahwa yang dikatakan terdakwa adalah seorang tersangka yang telah dituntut dan diperiksa serta diadili di pengadilan.

1.4.5. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

1.5 Kajian Kepustakaan

Setiap penulisan sebuah karya tulis ilmiah memang menghendaki adanya kajian pustaka, guna menentukan bahwa tulisan itu tidak pernah ditulis oleh orang lain atau tulisan itu sudah pernah ditulis tetapi memiliki permasalahan dan objek kajian yang berbeda atau plagiatif dari tulisan orang lain.

Kajian pustaka disebut juga dengan kajian terdahulu. Kajian pustaka, sering juga diistilahkan dengan telaah pustaka. Kajian pustaka merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mempelajari penemuan-penemuan terdahulu, dengan mendalami, mencermati, menelaah, dan mengidentifikasi hal-hal yang telah ada, untuk mengetahui hal-hal yang ada dan yang belum ada.⁷

Kajian pustaka dimaksudkan untuk mengungkapkan alur yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis angkat. Kajian kepustakaan ini dibuat untuk membangun kerangka dasar dalam berfikir guna menemukan analisis masalah. Kajian pustaka ini berisi berbagai teori, pendapat, serta berbagai hasil penelitian sebelumnya ada kaitannya dengan permasalahan yang penulis bahas. Oleh karena

⁷Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 58.

itu melakukan kajian pustaka sangat penting, dan semua penelitian yang berkisar pada masalah yang sama hendaknya dijelaskan sebagai penelitian-penelitian terdahulu, sehingga jelas perbedaannya.⁸

Dari hasil penelusuran bahan-bahan pustaka yang dilakukan, baik itu yang mengkaji secara spesifik sumber data terkait isu maupun secara umum dalam bentuk jurnal, berbagai karya ilmiah dan buku-buku ditemukan berbagai judul tentang pemberhentian kepala daerah. Adapun tulisan yang membahas tentang pemberhentian kepala daerah yaitu:

Pertama, skripsi yang ditulis oleh M.Sadmi Al Qayum tentang *Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004* (studi kasus Pemberhentian Bupati Garut di tahun 2013) tentang Pemerintahan Daerah. Adapun kesimpulan yang terdapat dalam skripsi tersebut adalah menjelaskan tentang mekanisme pemberhentian kepala daerah dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian juga ada penjelasan tentang putusan Mahkamah Agung (MA) terhadap usulan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang ingin memberhentikan Bupati Garut. Jenis penelitian/pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif yaitu hukum kepustakaan sedangkan metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan/studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif (*legal research*).

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Siti Herawati dalam skripsinya yang berjudul *Pemakzulan Kepala Daerah Menurut Perspektif Siyasa dan Hukum*

⁸Mardalis, *Metode Penelitian Pendekatan Proposal*, cet ke V (Jakarta: Bumi Aksara, 2002) hlm. 34-35.

Positif (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Bogor Rahmad Yasin) didalam skripsi tersebut di jelaskan tentang latar belakang terjadinya Pemakzulan Bupati Bogor dan mekanisme pemakzulan Bupati Bogor dalam perspektif Fiqh Siyasah dan perspektif Hukum Tata Negara Indonesia Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*). Sumber data primer skripsi ini diambil dari Al-Qur'an dan Hadist, kitab-kitab Fiqh Siyasah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Ketiga, ada skripsi yang ditulis oleh Octora Permata Sari dengan judul *Kajian Yuridis Pemakzulan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*. Dalam skripsi ini dijelaskan tentang, yang pertama, memahami faktor-faktor penyebab terjadinya pemakzulan. Kedua, mengetahui peranan DPRD dan pemerintah pusat dalam proses pemakzulan kepala daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah *yuridis normatif*, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian *yuridis normatif* dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literature-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.

Sejauh ini, belum ditemukan karya ilmiah yang membahas secara khusus mengenai “Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.

1.6 . Metodologi Penelitian

Metode merupakan paparan tentang bagaimana cara dilakukannya suatu penelitian.⁹ Sedangkan pada prinsipnya dalam penulisan suatu karya ilmiah, metode yang digunakan sangat menentukan demi memperoleh data-data yang lengkap, objektif, dan tepat. Metode mempunyai peranan penting dalam penulisan suatu karya ilmiah untuk mencapai suatu tujuan bahwa hasil penelitian yang dihasilkan benar-benar tersusun secara efektif dan sistematis sehingga perwujudan karya ilmiah tersebut lebih sempurna.¹⁰

Metode penelitian yang digunakan dalam pembahasan penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu metode yang bertujuan membuat deskriptif, memaparkan data yang data, dan menganalisisnya, gambaran atau pemaparannya secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang di selidiki.¹¹

1.6.1. Jenis Penelitian

Berhubung permasalahan yang diangkat ini berkaitan dengan pemberhentian sementara kepala daerah yang lebih condong permasalahannya ke Undang-Undang maka penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Menurut Soerjono Soekanto,¹² penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan

⁹Marzuki,Abubakar, *Metodologi Penelitian Sistematika Proposal* (Banda Aceh: 2013), hlm.47.

¹⁰Husaini Usman, *Metodelogi Penelitian sosial* (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hlm. 41.

¹¹Muhammad Nazir, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Ghailia Indonesia, 1999), hlm. 63.

¹²Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press 1986), hlm. 3.

jalan menganalisisnya.¹³ Artinya bahwa suatu penelitian hukum itu dilakukan dengan berdasarkan metode, sistematika dan pemikiran yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum yang timbul dari suatu permasalahan dengan jalan menganalisis dan juga perlu adanya pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut yang kemudian bisa didapati suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul. Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *juridis normative* yaitu melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

1.6.2. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metode pengambilan data yang digunakan yaitu metode kualitatif, metode ini digunakan dalam pengumpulan data dengan melakukan studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan mempelajari data dan meneliti sejumlah Undang-Undang, buku-buku, karya ilmiah, media cetak dan dokumen-dokumen lain yang ada kaitannya dengan topik pembahasan yang peneliti lakukan. Ada tiga sumber data yang peneliti gunakan yaitu:

1.6.2.1. Bahan Hukum Primer

Sumber bahan primer yaitu bahan hukum yang mengikat atau peraturan yang membuat orang takut terhadap hukum dalam hal ini memuat rujukan utama yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

1.6.2.2. Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan sekunder yaitu bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olah pendapat

¹³Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, edisi 1 cet. Ke-3 (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2011), hlm. 3.

atau pikiran para pakar dan ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana penelitian tersebut mengarah, hal ini terdapat dalam berbagai jenis buku-buku hukum yang ditulis oleh pakar hukum, jurnal, karya ilmiah para sarjana, pendapat para ahli, dan koran atau media cetak yang lain. Bahan sekunder juga dapat diartikan sebagai data yang dikumpulkan langsung oleh peneliti sebagai penunjang dari data primer atau dapat pula didefinisikan sebagai sumber data yang mampu atau dapat memberikan informasi atau data tambahan yang dapat memperkuat data pokok.¹⁴

1.6.2.3. Bahan Hukum Tersier

Sumber tersier yaitu bahan hukum yang bisa memberi penjelasan terhadap sumber hukum primer atau sekunder baik itu berupa ensiklopedia hukum atau kamus hukum.

1.6.3. Teknik Penulisan

Mengenai teknik penulisan yang digunakan dalam penulisan ini penulis berpedoman pada buku panduan penulisan skripsi dan laporan akhir studi mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh Tahun 2014.

1.7 .Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan para pembaca dalam mengikuti pembahasan skripsi ini, maka dipergunakan sistematika pembahasannya dalam empat bab berikut:

¹⁴Sumardi Suryabrata, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 84.

Bab pertama merupakan pendahuluan yang terdiri lima sub bagiannya, diantaranya latar belakang, rumusan masalah, tinjauan penelitian, penjelasan istilah, kajian pustaka, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua merupakan bab kerangka teoritis yang memaparkan mengenai tentang konsep pemberhentian sementara kepala daerah, meliputi penjelasan pengertian dan dasar hukum pemberhentian kepala daerah, tugas-tugas dan wewenang kepala daerah, syarat-syarat kepala daerah diberhentikan.

Bab ketiga merupakan bab pokok atau inti dari masalah yang ingin diteliti, yaitu Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa, profil Gubernur DKI Jakarta, tafsiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap pemberhentian sementara kepala daerah.

Bab keempat merupakan penutupan yang mengangkat kesimpulan dari hasil penelitian sesuai dengan rumusan masalah serta memberikan saran-saran yang dianggap perlu.

BAB DUA

TINJAUAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN KONSEP PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH

2.1 Pengertian Pemerintahan Daerah, Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah.

2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas tiap-tiap daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan untuk daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi dalam kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis.¹⁵

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan

¹⁵Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 35.

keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.¹⁶

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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. Sedangkan pengertian pemerintah daerah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi

¹⁶Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum, 2005), hlm.37-38.

adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian kewenangan otonomi kepala daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota yaitu daerah provinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota. Melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja

¹⁷Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 8.

mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada masyarakat.¹⁸

Otonomi yang bertanggungjawab yang dimaksud berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.1.2 Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum.

Asas kepastian hukum menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah “asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara”. Hal ini sejalan dengan yang disebutkan oleh Siswanto Sunarno didalam bukunya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*” bahwa asas kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-

¹⁸HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm.7.

undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.¹⁹

Berdasarkan penjelasan tersebut asas kepastian hukum didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa unsur yaitu :

- a. Landasan peraturan perundang-undangan;
- b. Kepatutan, keajekan, dan keadilan;
- c. Kebijakan penyelenggara negara/penyelenggara pemerintahan;

Dari unsur-unsur diatas jelas bahwa asas kepastian hukum mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajekan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara/penyelenggaraan pemerintahan. Aspek kepastian hukum dalam arti materiil menekankan pada adanya kepastian perlindungan atas hak-hak warga dan dipenuhinya harapan-harapan yang telah ditumbuhkan oleh organ pemerintah. Dalam hal ini, menurut Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya "*Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan*", asas kepastian hukum menghendaki dihormatinya hak seseorang yang telah diperoleh berdasarkan suatu keputusan pemerintah. Jadi, setiap keputusan yang dibuat oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali ada hal-hal penting yang dijadikan dasar penarikan kembali dan hal ini harus dibuktikan melalui proses peradilan yang sah.²⁰

Hal ini sama dengan yang dikemukakan oleh Philipus M Hadjon, bahwa asas kepastian hukum memiliki 2 (dua) aspek, yaitu aspek materiil dan formil.

¹⁹Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 34.

²⁰Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 84.

Aspek hukum materiil berhubungan erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan, asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu ketetapan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan.²¹

Sedangkan secara formil, asas kepastian hukum dimaknai bahwa ketetapan yang muatan materinya memberatkan atau menguntungkan pihak tertentu, maka rumusan ketetapan harus disusun dengan kata-kata yang jelas atau tidak boleh multitafsir. Philipus menghendaki bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya.

2. Asas tertib penyelenggara negara.

Asas tertib penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Pemerintah daerah Tahun 2014 adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara. Hal ini sejalan dengan yang disebutkan oleh Siswanto Sunarno didalam bukunya yang berjudul "*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*" bahwa asas tertib penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.²²

²¹Philipus M Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-11 (Gajahmada University Press, 2011), hlm. 273-274.

²²Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 34.

Berdasarkan penjelasan diatas asas tertib penyelenggaraan negara terdapat beberapa unsur didalamnya, yaitu :

- a. Landasan keteraturan, keselarasan, dan keseimbangan;
- b. Pengendalian penyelenggara negara.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, dapat dipahami bahwa asas tertib penyelenggaraan negara mengandaikan setiap penyelenggaraan negara/pemerintahan harus dibangun/ dikendalikan berdasarkan pada prinsip keteraturan, keserasian, dan keseimbangan. Unsur-unsur ini juga menunjukkan kemiripan dengan asas kepastian hukum materiil (asas kepercayaan) dimana keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dituntut untuk dapat dijadikan pegangan oleh warganya.

3. Asas kepentingan umum.

Asas kepentingan umum menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah Tahun 2014 adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Unsur-unsur yang termuat di dalam asas kepentingan umum menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah:

- a. Mendahulukan kesejahteraan umum;
- b. Dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Berdasarkan unsur-unsur diatas dijelaskan bahwa asas kepentingan umum lebih menekankan kepada tanggung jawab penyelenggara negara/penyelenggara pemerintahan untuk mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Secara prinsipil asas

penyelenggaraan kepentingan umum itu menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyelenggaraan tugas pokok pejabat/instansi, selalu mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan.²³

4. Asas keterbukaan.

Asas keterbukaan menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat diuraikan unsur-unsur yang terdapat dalam asas keterbukaan yaitu ;

- a. Membuka diri terhadap hak masyarakat;
- b. Informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif;
- c. Penyelenggaraan negara/penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Berdasarkan unsur-unsur yang termuat dalam asas keterbukaan dapat dipahami bahwa asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara/penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

²³Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*. (Jakarta: BPHN, 2007), hlm. 13.

Prinsip keterbukaan juga memberikan kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan tanggapan dan kritik yang membangun terhadap pemerintah, memberikan penilaian terhadap jalannya pemerintahan. Pemerintah sebagai pihak berwenang harus mau dan mampu menyampaikan berbagai informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena memperoleh informasi adalah hak bagi masyarakat yang dijamin dengan Undang-Undang. Selain itu, informasi yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat haruslah yang mengandung kebenaran, bukan hasil rekayasa. Informasi yang benar itu juga harus disampaikan secara ikhlas kepada seluruh warga/masyarakat.²⁴

5. Asas proporsionalitas.

Asas proporsionalitas menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Hal ini sejalan dengan yang disebutkan oleh Siswanto Sunarno didalam bukunya yang berjudul "*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*" bahwa asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.²⁵

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa asas proporsionalitas yang dianut oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 menekankan kepada prinsip keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara. Makna dari asas keseimbangan (*proportionality*) sesungguhnya menghendaki adanya keseimbangan yang wajar apabila memuat pemberian sanksi

²⁴Idup Suhady, *Kepemerintahan yang Baik, Modul Diklat Prajabatan Gol. I dan II*. (Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia, 2009), hlm. 23-24.

²⁵Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 34.

dalam keputusan kepada yang melakukan kesalahan/pelanggaran. Sanksi hukuman tersebut hendaknya seimbang dengan kesalahannya. Prinsip ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban aparatur pemerintah, seperti “adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian/kealpaan seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS)”. Artinya, hukuman yang dijatuhkan tidak boleh berlebihan sehingga tidak seimbang dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai tersebut.

Prinsip ini bermaksud menjamin perlindungan hukum terhadap pegawai dengan baik, adil, tidak berlebihan. Pegawai Negeri Sipil juga memperoleh gaji dan tunjangan sebagai imbalan atas pekerjaan/jabatannya sesuai peraturan yang berlaku. Oleh karena itu setiap aparatur harus memahami hak dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya, memahami peraturan perundangan yang berkenaan dengan tugas, fungsi, tanggung jawab bahkan kewajiban dan larangan yang tidak boleh dilanggar. Dalam hubungan ini penting dikuasai mengenai uraian tugas/pekerjaan, peraturan disiplin dan tata tertib lainnya yang berlaku secara umum dan khusus di instansinya.²⁶

6. Asas profesionalitas.

Asas profesionalitas menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pengertian tersebut dapat diuraikan unsur-unsur yang termuat dalam asas profesionalitas menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yaitu:

²⁶Idup Suhady, *Kepemerintahan yang Baik, Modul Diklat Prajabatan Gol. I dan II*. 2009.*Ibid*, hlm. 24.

- a. Mengutamakan keahlian/kompetensi;
- b. Berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan/ sesuai bidang tugas.

Asas profesionalitas merupakan asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas ini mengandaikan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai salah satu unsur aparatur negara, yang berperan selaku pelayan masyarakat harus mempunyai keahlian atau kemampuan yang tinggi dalam pelaksanaan tugas atau pekerjaannya. Dengan perkataan lain Pegawai Negeri Sipil harus memiliki kompetensi (pengetahuan dan keterampilan) yang dipersyaratkan untuk melaksanakan pekerjaannya. Prinsip diatas harus dibarengi dengan berlandaskan kode etik, yaitu seorang Pegawai Negeri Sipil disamping harus menguasai suatu keahlian, juga harus memiliki sikap dan perilaku tertentu (jujur misalnya) dalam melaksanakan tugas kewajiban dan tanggung jawabnya.²⁷

7. Asas akuntabilitas.

Asas akuntabilitas menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan tersebut, unsur-unsur yang terkandung dalam asas akuntabilitas menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yaitu :

²⁷Idup Suhady, *Kepemerintahan yang Baik, Modul Diklat Prajabatan Gol. I dan II*. 2009.*Ibid*, hlm. 25.

- a. Kegiatan penyelenggara negara;
- b. Harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat;
- c. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun pengertian “penyelenggara negara” dapat merujuk kepada Undang-Undang Anti Korupsi Kolusi Nepotisme Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang–undangan yang berlaku”.

Prinsip akuntabilitas disebut juga sebagai prinsip tanggung gugat, menghendaki bahwa setiap pelaksanaan tugas dan hasil akhir dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dapat dan wajib dipertanggungjawabkan dengan sebaik–baiknya pada masyarakat dan para pihak yang terkait sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pertanggungjawaban kepada masyarakat di samping merupakan kewajiban adalah juga sewajarnya dilakukan karena rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.²⁸

Prinsip ini menekankan bahwa semua kegiatan dan hasil akhir yang dicapai harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap. Keharusan menerapkan konsep ini mengingat kegiatan pemerintah mempunyai pengaruh besar (dampak), dan juga karena kegiatan pemerintah dibiayai dari uang

²⁸Idup Suhady, 2009. *Ibid*, hlm. 25-26.

rakyat, sehingga segala kegiatan dan hasilnya harus dapat dipertanggung jawabkan. Sejak awal sampai akhir, kegiatan termasuk kegagalan dan keberhasilannya wajib dilaporkan secara tertib. Dengan prinsip ini setiap aparatur bisa digugat/dituntut bila ada kegagalan yang dialami karena kesengajaan/kelalaiannya.²⁹

8. Asas efisiensi.

Asas efisien menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik. Menurut pendapat Prajudi Atmosudirdja, asas efisien adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktivitas tinggi.³⁰

Dari kedua pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa asas efisiensi adalah suatu asas yang wajib dikejar seoptimal mungkin dengan meminimalisir anggaran pada penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara dengan produktivitas tinggi untuk mendapatkan hasil yang terbaik.

9. Asas efektifitas.

Asas efektifitas menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdja, asas efektifitas adalah kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.³¹ Dari dua

²⁹*Ibid.*,

³⁰Prajudi Atmosudirdja, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Penerbit Ghalia, 1984), hlm. 79-80.

³¹*Ibid.*,

pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa asas efektifitas adalah asas berorientasi tentang satu tujuan atau kegiatan yang tepat sasaran atau sesuai dengan perencanaan dan bermanfaat.

10. Asas keadilan.

Asas keadilan menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Berdasarkan penjelasan tersebut, unsur-unsur yang terdapat dalam asas keadilan menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 adalah:

- a. Setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara;
- b. Mencerminkan keadilan secara proporsional;
- c. Bagi setiap warga negara.

Menurut Jazim Hamidi, indikator yang termuat di dalam asas keadilan adalah sesuai dengan hukum dan sesuai dengan porsinya. Ada 10 (sepuluh) prinsip keadilan, yaitu, tanggung jawab, adaptif terhadap pendapat para ahli, berlaku baik kepada bawahan, rendah hati dan penyantun, tidak mementingkan diri sendiri, loyalitas tinggi, hidup sederhana, arif, cinta rakyat, tulus dan ikhlas. Nilai keadilan merupakan pertimbangan yang nilainya bersifat subyektif.³²

2.1.3. Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Pada penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kepala daerah, jauh lebih banyak dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Menurut Undang-

³²Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999). hlm 6.

Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat (kewenangan pemerintah absolute) ada 6 bidang yaitu:

1. Politik Luar Negeri.

Menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 Yang dimaksud dengan “urusan politik luar negeri” misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago didalam bukunya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*” bahwa politik luar negeri ialah urusan pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.³³

2. Pertahanan.

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yang dimaksud dengan “urusan pertahanan” misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan

³³Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Thafa Media, 2017) hlm. 100.

kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago didalam bukunya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*” bahwa pertahanan adalah urusan dalam mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, dan bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya.³⁴

3. Keamanan.

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yang dimaksud dengan “urusan keamanan” misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago didalam bukunya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*” bahwa keamanan adalah urusan dalam mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak setiap kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.³⁵

³⁴*Ibid.*

³⁵*Ibid.*

4. Yustisi.

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 Yang dimaksud dengan “urusan yustisi” misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago didalam buku nya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*” bahwa mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan lembaga kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.³⁶

5. Moneter dan Fiskal Nasional,

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yang dimaksud dengan “urusan moneter dan fiskal nasional” adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago didalam buku nya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*” bahwa moneter dan fiskal nasional adalah urusan dalam bidang mencetak

³⁶ *Ibid.*,

uang, menetapkan kebijakan moneter/fiskal, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.³⁷

6. Agama.

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014 yang dimaksud dengan “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur’an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan oleh Suharizal dan Muslim Chaniago didalam bukunya yang berjudul “*Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*” bahwa agama adalah kewenangan dalam bidang menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.³⁸

Selain enam urusan pemerintahan yang diuraikan diatas, sisanya menjadi wewenang pemerintah daerah, sehingga dengan demikian urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan apa saja selain enam bidang yang telah dikemukakan diatas, dengan syarat daerah mampu menyelenggarakan dan mempunyai potensi untuk

³⁷*Ibid.*

³⁸*Ibid.*

dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat pada saat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa, termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau daerah untuk melaksanakan urusan dibidang tertentu.

Pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa guna mewujudkan pembagian urusan yang konkurent secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, disusunlah kriteria yang meliputi:

1. Kriteria eksternalitas yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, urusan pemerintahan tersebut menjadi urusan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila dampaknya nasional menjadi kewenangan pemerintah.³⁹
2. Kriteria akuntabilitas yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut,

³⁹*Ibid*, hlm. 104.

dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

3. Kriteria efisiensi yaitu pendekatan dalam bagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.
4. Keserasian hubungan adalah bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan, saling tergantung, saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Sebagai daerah otonom, pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan.⁴⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi sebagai berikut “pemerintah daerah adalah penyelenggara 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”. Guna lebih memahami tentang penyelenggara pemerintah daerah, dapat diuraikan sebagai berikut:

⁴⁰Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm. 37.

1. Pemerintah Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintahan berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Namun secara umum, pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi seperti jabatan eksekutif, legislative, dan yudikatif.⁴¹ Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi: "pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom."

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten serta Walikota dan wakil walikota untuk kota, guna lebih memahami tentang pemerintah daerah berikut ini diuraikan tentang tugas dan kewenangan pemerintah daerah serta hak dan kewajiban pemerintah daerah, yaitu sebagai berikut:

a. Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*). Tugas yaitu satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada

⁴¹Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Dilengkapi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dengan Perubahan-Perubahannya* (Bandung : Pustaka Setia, 2010), hlm. 1.

organ tertentu untuk dilaksanakan sedangkan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.⁴²

Tugas Pemerintah Daerah menurut ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kepala daerah mempunyai tugas diantaranya:

- 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- 2) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan daerah (Perda) tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan Perda Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), rancangan Perda tentang perubahan APBD, rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- 5) Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan

⁴²M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara* (Bandung : CV. Bandar Maju, 2008), hlm. 56.

- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ateng Syafruddin menyadikan pengertian wewenang dengan membedakan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.⁴³ Wewenang Pemerintah Daerah menurut ketentuan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kepala Daerah mempunyai wewenang diantaranya:

- 1) Mengajukan rancangan Perda.
- 2) Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.
- 3) Menetapkan Pembentukan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) keputusan kepala daerah.
- 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah.

Pada saat pemerintah daerah menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali hak dan kewajiban tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah

⁴³Ateng Syafruddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, (Bandung: Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parayangan, 2000), hlm. 22.

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁴ Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Hak pemerintah daerah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kepala Daerah mempunyai hak diantaranya:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- 2) Memilih pemimpin daerah.
- 3) Mengelola aparatur daerah.
- 4) Mengelola kekayaan daerah.
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada didaerah.
- 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, dan
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk hak keuangan yang meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan dan tunjangan lain, serta hak protokoler.

Disamping hak-hak tersebut diatas, menurut Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:

⁴⁴Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah* (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 27.

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - 2) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi.
 - 4) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah,
 - 5) Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik,
 - 6) Melaksanakan program strategis nasional; dan
 - 7) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- a. Fungsi dan Kedudukan DPRD

Arti penting dari badan perwakilan adalah sebagai atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁵ Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normative bahwa pemerintahan harus dijalankan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan bergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁵Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 65.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah adalah unsur pemerintahan daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sebagai unsur pemerintah daerah, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya DPRD berpegang kepada prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, yang dimaksud dengan sejajar dan menjadi mitra adalah bahwa DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang efisien, efektif dan transparan dalam rangka memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat demi terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁴⁶

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah disamping pemerintah daerah, DPRD memiliki tiga fungsi utama yaitu:

- 1) Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota,
- 2) Fungsi anggaran yaitu menetapkan anggaran; dan
- 3) Fungsi pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

b. Tugas dan Wewenang DPRD

Menurut Bagir Manan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti kewajiban. Wewenang dalam

⁴⁶Deddy Supriady, Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Perencanaan Pembangunan Daerah* (Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama, 2004), hlm. 232.

kaitannya dengan otonomi daerah adalah hak yang mewakili pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).⁴⁷ Kaitannya dengan otonomi daerah, maka hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban mempunyai 2 (dua) pengertian yakni horizontal dan vertical. Wewenang secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan wewenang secara vertikal adalah kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁴⁸

Menurut Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah:

- 1) Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota.
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota.
- 4) Memilih bupati/walikota.
- 5) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.

⁴⁷Bagir Manan, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UUI Pres, 2002), hlm. 14.

⁴⁸Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah, Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal* (Yogyakarta: UUI Pres, 2005), hlm. 62.

- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- 10) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Hak dan Kewajiban DPRD

Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan rancangan Perda, mengajukan pertanyaan (interpretasi) usulan dan pendapat, memilih dan dipilih, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler dan keuangan dan administrasi.⁴⁹ Menurut Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Hak dan Kewajiban DPRD Kabupaten/Kota adalah:

- 1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak:
 - a) Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hal ini sejalan dengan yang dituliskan oleh Prof. Andi Pangerang dan Syafa'at Anugrah didalam bukunya yang berjudul "*Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*" bahwa hak DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk meminta

⁴⁹Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah* (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 75.

keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁵⁰

- b) Hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.
- c) Hak menyatakan pendapat adalah hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

2) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai kewajiban:

- a) Mengamalkan Pancasila.
- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- c) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- d) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵⁰*Ibid*, hlm. 74.

- e) Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- f) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat.
- g) Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- h) Memberi pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih di daerah pemilihannya.
- i) Mentaati Kode Etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD.
- j) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

d. Fungsi Anggaran Terhadap Pemerintah Daerah

1. Pengertian Anggaran

Istilah anggaran secara etimologis berasal dari bahasa Latin *budge* atau *budge* (bahasa Inggris) dan *etat deroi, bougette/bouge* (Prancis). Dalam bahasa Belanda, disebut *begroting (groten)*, yang bisa diberikan arti memperkirakan. Secara umum anggaran pemerintah merupakan rencana kerja pemerintah yang diwujudkan dalam bentuk uang selama periode waktu tertentu (biasanya satu tahun).⁵¹

Pengertian anggaran menurut Jhon F. Due, adalah “ *a budget is general sense of term, is a financial plan for specified period time*”. *A government budget, therefore is statement of proposed expenditures and expected revenues for the coming period together with data of actual expenditures and revenues for current*

⁵¹W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: PT Grasindo, 2006), hlm.28.

and past period. (Jhon F. Due mengatakan bahwa budget keuangan negara adalah suatu rencana keuangan untuk satu periode waktu tertentu. Government budget (anggaran belanja negara) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data penegeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau).⁵²

Sedangkan menurut M. Marsono anggaran adalah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada satu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan dan pada pihak lain merupakan perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin dapat diterima dalam masa tersebut.⁵³

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (32) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Perda. Penyusunan anggaran merupakan proses pembuatan rencana kerja dalam rangka waktu satu tahun, yang dinyatakan dalam satuan moneter dan satuan kuantitatif orang lain.⁵⁴

2. Fungsi Anggaran

Sistem pengelolaan keuangan pada dasarnya merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah. Salah satu sub sistem dalam penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pengelolaan keuangan daerah. Salah satu aspek penting

⁵²*Ibid*, hlm.27.

⁵³Subagio. *Hukum Keuangan Negara R.I* (Jakarta: Rajawali, 1991), hlm.13.

⁵⁴Narumondang Bulan Siregar. *Penyusunan Anggaran Perusahaan Sebagai Alat Manajemen dalam Pencapaian Tujuan* (Jakarta: Aksara Baru, 2003), hlm.1-2.

dalam pengelolaan keuangan daerah adalah keberadaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi DPRD berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah adalah menetapkan kebijaksanaan keuangan. Fungsi ini diimplementasikan melalui hak anggaran sebagai salah satu hak DPRD. Hak anggaran memberi kewenangan kepada DPRD untuk menetapkan dan memutuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Simmons, fungsi anggaran dibagi kepada 3 (tiga) yaitu:

- a. Fungsi hukum tata negara (*de staatsrechtelijke functie*): alat otorisasi dan alat memilih (*keuzefunctie*) sejumlah alternative (kepentingan dan anggaran kegiatan).
- b. Fungsi teknis pengurusan/mikro ekonomis (*de beheerstechnische functie*): dasar pengurusan secara tertib dan serasi (*doelmatig*) serta dasar pertanggungjawaban bagi pelaksana.
- c. Fungsi makro-ekonomis (*de macro-economische functie*): alat kebijaksanaan (*beleid*) dalam penentuan tingkat belanja nasional (*nationale bestidigen*).⁵⁵

Fungsi anggaran merupakan salah satu fungsi dari DPRD hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 149 yang berbunyi bahwa “ DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”.

Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran merupakan fungsi DPRD provinsi bersama-sama dengan pemerintahan daerah untuk menyusun dan

⁵⁵ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: PT Grasindo, 2006), hlm. 29.

menetapkan APBD didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 316 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD menerangkan bahwa yang dimaksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.

3. Prinsip Anggaran

Anggaran daerah hakikatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Konsekuensinya APBD, harus benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keberagaman daerah. Pasal 150 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama dengan kepala daerah. Di dalam suatu pemerintahan daerah, anggaran daerah pada hakikatnya merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan tujuan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.⁵⁶

Dengan demikian APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah Pasal 1 ayat (32) Undang-

⁵⁶HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, 2013. *Ibid.* hlm.64-69.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

a) Transparan dan Akuntabilitas

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintah daerah yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggungjawab pemerintah mensejahterakan masyarakat maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan.⁵⁷

b) Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat.⁵⁸

c) Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan distribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.⁵⁹

⁵⁷Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Revisi)* (Jakarta : Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah 3, 2005), hlm. 37-38.

⁵⁸*Ibid.*

⁵⁹*Ibid.*

d) Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat.⁶⁰

e) Format Anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan anggaran belanja mengakibatkan surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan apabila terjadi defisit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁶¹

2.2 Konsep dan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah

2.2.1 Pengertian Kepala Daerah

Didalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota, yang berarti bahwa kepala daerah ialah seorang kepala pemerintahan di daerah atau disebut juga lembaga eksekutif.

Syarat yang ditetapkan menjadi kepala daerah adalah warga Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan syarat-syarat yaitu, bertaqwa kepada tuhan

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid.*

yang maha esa, setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah, tidak pernah terlibat kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat, sehat jasmani dan rohani, berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun, tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri, menyerahkan daftar kekayaan pribadi, dan bersedia di calonkan menjadi kepala daerah.⁶²

Lembaga eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan negara dalam pandangan Montesquieu didalam bukunya *L'esprit des Lois* (1748) oleh Immanuel Kant dipopulerkan dengan sebutan *Trias politica* merupakan cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan Undang-Undang/ Pemerintahan.⁶³

2.2.2 Penyebab Pemberhentian Kepala Daerah

Istilah pemberhentian sering disebut juga dengan istilah *impeachment* yang berasal dari kata "*to impeach*" yang berarti meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutan terbukti, maka hukumannya adalah "*removal from office*" atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata "*impeachment*" itu sendiri

⁶²Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Jawa Timur : Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, 2003), hlm. 159.

⁶³Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: Jatim, 2016), hlm.125

bukanlah pemberhentian, tetapi bersifat panuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang telah dilakukan.⁶⁴

Secara normatif, dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan ada tiga alasan utama pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam masa jabatannya, yaitu :

1. Karena meninggal dunia
2. Atas permintaan sendiri, dan
3. Diberhentikan

Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah karena alasan meninggal dunia dan atas permintaan sendiri, relatif tidak menimbulkan rententan masalah. Persoalan akan muncul ketika kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan dari jabatannya, sehingga harus ada alasan-alasan yang sesuai secara hukum.⁶⁵ Kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diberhentikan pada akhir masa jabatannya dan ditengah masa jabatannya, kepala daerah dapat diberhentikan atau berhenti dengan alasan yaitu, meninggal dunia, mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatan dan telah dilantik pejabat yang baru, dan mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang

⁶⁴Jimly Asshidqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 600.

⁶⁵Pemberhentian ditengah masa jabatan ini populer dengan istilah *impeachment* (pendakwaan) atau pemakzulan. Istilah kata pemakzulan berasal dari kata “makzul” yaitu berhenti memegang jabatan, turun tahta. Selengkapnya lihat Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 9.

melibatkan tanggungjawabnya dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.⁶⁶

Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sembilan alasan kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan dari jabatannya, yaitu :

- 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
- e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah,
- 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.

Tidak hanya terbatas pada larangan bagi kepala daerah tetapi juga melanggar sumpah jabatan merupakan tindakan yang bisa mengakibatkan

⁶⁶Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi* (Jawa Timur : Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, 2003), hlm. 165.

diberhentikan seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Isi dari sumpah jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah tercantum dalam Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang berbunyi “*Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa*”.

Pemberhentian menurut Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, terjadi karena beberapa faktor diatas atau dengan kata lain pemberhentian dilakukan kepada kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum yang berlaku.

2.2.3. Prosedur Pemberhentian Kepala Daerah

Mekanisme pemberhentian kepala daerah melalui beberapa tahapan dalam perjalanannya dan juga melewati aspek hukum dan politik. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemberhentian dibedakan menjadi beberapa tahapan sesuai dengan bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 dijelaskan tentang :

- 1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b 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 wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.

- 2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.⁶⁷

Proses pemberhentian diatas hanya berlaku jika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah meninggal dunia, mengundurkan diri atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan dilantik pejabat baru, serta tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan.

⁶⁷Amandemen Undang-Undang Pemda, *UU RI Nomor 9 Tahun 2015* (Jakarta : Sinar Grafika, 2016), hlm. 99-100.

Pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan tentang :

- 1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e, dan/atau huruf f dilaksanakan dengan ketentuan:
 - a. Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan 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 dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela;
 - b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
 - c. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final;
 - d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak

melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota;

- e. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD; dan
 - f. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.
- 2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan Mahkamah Agung, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak menyampaikan usul kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri

memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.

Proses pemberhentian diatas hanya berlaku jika kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah atau janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Sebelum pemberhentian dilakukan sebelumnya, DPRD telah menyatakan pendapat bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Pendapat DPRD tersebut telah diajukan kepada Mahkamah Agung (MA) untuk diputuskan. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar terhadap apa yang dituduhkan oleh DPRD, setelah diputuskan oleh Mahkamah Agung selanjutnya DPRD mengusulkan kepada Presiden (untuk kepala daerah provinsi) dan Menteri Dalam Negeri (untuk kepala daerah Kab/Kota) untuk memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dari jabatannya sesuai dengan pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pada Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan tentang :

1. Dalam hal DPRD tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1), pemerintah pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang:

- a. Melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - b. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
 - c. Melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j; dan/atau
 - d. Melakukan perbuatan tercela.
2. Untuk melaksanakan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah pusat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah untuk menemukan bukti-bukti terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
 3. Hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pemerintah pusat kepada Mahkamah Agung untuk mendapat keputusan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
 4. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran, pemerintah pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
 5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah oleh pemerintah pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dalam peraturan pemerintah.

Proses pemberhentian pada Pasal 81 sama halnya dengan Pasal 80 akan tetapi yang membedakan keduanya ialah pada Pasal 81 Undang-Undang Tahun 2014 disebutkan bahwasanya DPRD tidak mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terhadap Presiden maupun Mendagri,

melainkan pemerintah pusat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah untuk menemukan bukti-bukti terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Hasil dari pemeriksaan tersebut disampaikan kepada Mahkamah Agung untuk mendapatkan keputusan.

Pada Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan tentang :

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.
2. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.
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.
4. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

5. Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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.

Pada pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan proses pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila telah terbukti dan telah memperoleh putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Adapun tindak pidana yang dimaksud dalam pasal ini adalah tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada dua status pemberhentian seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang terdapat dalam pasal ini yaitu, “diberhentikan sementara dan diberhentikan”. Pengertian diberhentikan sementara dijelaskan dalam Pasal 83 ayat (1) dan (2) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menjadi terdakwa sebagaimana disebutkan dalam Pasal (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan atau dengan kata lain proses hukumnya masih berjalan. Sedangkan untuk kata diberhentikan dijelaskan dalam Pasal 83 ayat (4) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan jika kasus tindak pidana

yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Berbeda halnya dengan Pasal 80, pada Pasal 83 tidak membutuhkan usulan dari DPRD untuk memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. pemberhentian sementara ataupun pemberhentian dilaksanakan langsung oleh Presiden untuk Gubernur dan/atau wakil gubernur, Mendagri untuk Bupati dan/atau wakil bupati / Walikota dan/atau wakil walikota.⁶⁸

⁶⁸ Amandemen Undang-Undang Pemda, *UU RI Nomor 9 Tahun 2015* (Jakarta : Sinar Grafika, 2016), hlm. 100-107.

BAB TIGA

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TERHADAP PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA DAERAH YANG MENJADI TERDAKWA

3.1 Profil Gubernur DKI Jakarta

Ir Basuki Tjahaja Purnama MM atau lebih dikenal dengan panggilan Ahok, ia dilahirkan di Manggar, ibu kota kabupaten Belitung Timur 29 Juni 1966. Anak pertama dari empat bersaudara, orang tuanya bernama Indra Tjahaja Purnama (Cung Kim Nam) ibunya bernama Buniarti Ningsih (Bun Nen Caw). Basuki menikahi istrinya yang bernama Veronica ST, seorang wanita kelahiran 6 September 1977 yang berasal dari Medan, Sumatera Utara. Basuki memiliki tiga orang anak, Nicholas (1998) dan Daud (2006) serta seorang putri bernama Nathania (2001).⁶⁹

Setamat dari sekolah menengah pertama, Basuki melanjutkan sekolahnya di Jakarta. Kemudian melanjutkan kuliah di Universitas Trisakti pada Fakultas Teknologi Mineral (sekarang Fakultas Teknologi Kebumihan dan Energi) jurusan Teknik Geologi. Setelah menamatkan pendidikannya dan mendapat gelar Sarjana Teknik Geologi (Insiyur geologi) pada tahun 1989, Basuki pulang kampung dan menetap di Belitung dan mendirikan perusahaan CV Panda yang bergerak dibidang kontraktor pertambangan PT Timah. Basuki sempat menggeluti dunia kontraktor tambang timah selama dua tahun. Setelah itu ia melanjutkan studi pendidikannya (S2) dibidang Manajemen Prasetiya Mulya Jakarta, mendapatkan

⁶⁹Basuki Tjahaja Purnama, *Merubah Indonesia* (Jakarta: Center for Demokrasi and Transparency, 2008), hlm. 118.

gelar *Master in Business Administration* (MBA) atau Magister Manajemen (MM), membawa Basuki diterima di PT Simaxindo Primadaya di Jakarta, perusahaan yang bergerak dibidang kontraktor pembangunan pembangkit listrik, sebagai staff direksi bidang analisa dan keuangan proyek. Karena ingin berkonsentrasi bekerja dan membangun daerah maka di tahun 1995, Basuki memutuskan berhenti bekerja dan kembali kekampung halamannya lalu mendirikan PT Nurindra Ekapersada sebagai persiapan membangun pabrik Gravel Pack Sand (GPS) pada tahun 1995. Akhir 2004 investor Korea berhasil diyakinkan untuk membangun Tin Smelter (peleburan biji timah) di KIAK. Hal ini dilakukan untuk menaikkan harga biji timah tambang rakyat di Belitung.⁷⁰

3.1.1 Karir Politik Gubernur DKI Jakarta

Tahun 2003 saat gaung reformasi menggelegar ke setiap pelosok nusantara, Basuki mencoba terjun ke dunia politik dengan bergabung dengan Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB), dengan menduduki jabatan Dewan Pimpinan Cabang PPIB Kabupaten Belitung Timur, inilah awal mula karir Basuki di dunia perpolitikan. Pada pemilu 2004, Basuki mencalonkan diri sebagai anggota legislatif, tanpa diduga Basuki terpilih untuk menjadi anggota DPRD Kabupaten Belitung Timur periode 2004-2009.⁷¹

Ketika menjadi anggota DPRD Kabupaten Belitung Timur, Basuki dikenal sebagai seorang politisi yang bersih, juga vokal dalam menyuarakan kepentingan rakyat kecil. Ternyata menjadi wakil rakyat bagi Basuki tidaklah cukup dalam menyuarakan kepentingan rakyat dan mensejahterakan kehidupan rakyat

⁷⁰*Ibid*, hlm. 122.

⁷¹*Ibid*, hlm. 123.

dikarnakan tidak seide, beda gagasan dan pemikiran juga sikap yang tidak sama diantara para anggota dewan lainnya, juga ditambah dengan pola kerja pengelolaan APBD olah pemerintah daerah yang tidak pro rakyat. Basuki akhirnya banting setir mencalonkan diri sebagai bupati pada pemilihan kepala daerah langsung Kabupaten Belitung Timur Tahun 2005.⁷²

Basuki berpasangan dengan Khairul Effendi, B.Sc. dari Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK) ikut sebagai calon Bupati dan Wakil Bupati Belitung Timur periode 2005-2010. Dengan mengantongi suara 37,13 persen pasangan ini terpilih menjadi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Belitung Timur definitif pertama. Pasangan Basuki dan Khairul ini unggul di Kabupaten Belitung Timur yang menjadi lumbung suara Partai Bulan Bintang (PBB) pada pemilu legislatif tahun 2004 lalu.

Basuki kemudian mengajukan pengunduran dirinya pada 11 Desember 2006 untuk maju dalam Pemilihan Gubernur Bangka Belitung 2007. Pada 22 Desember 2006, ia resmi menyerahkan jabatannya kepada wakilnya, Khairul Effendi. Di Pilkada Gubernur Bangka Belitung tahun 2007, Basuki mengambil bagian menjadi kandidat calon Gubernur. Presiden RI Ke-4 K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mendukung Basuki untuk menjadi Gubernur Bangka Belitung dan ikut berkampanye untuknya. Gus Dur menyatakan bahwa "Basuki sudah melaksanakan program terbaik ketika memimpin Kabupaten Belitung Timur

⁷²*Ibid*, hlm. 124.

dengan membebaskan biaya kesehatan kepada seluruh warganya". Namun dalam pemilihan tersebut ia dikalahkan oleh rivalnya, Eko Maulana Ali.⁷³

Pada tahun 2009, Basuki mencalonkan diri dan terpilih menjadi anggota DPR RI dari daerah pemilihan Bangka Belitung mewakili Partai Golongan Karya. Ia sukses meraup 119.232 suara dan duduk di Komisi II.⁷⁴ Basuki sesungguhnya telah berniat mencalonkan diri sebagai Gubernur DKI Jakarta sejak tahun 2011 melalui jalur independen. Ia sempat berusaha mengumpulkan fotocopy kartu tanda penduduk (KTP) untuk bisa memenuhi persyaratan maju menjadi calon independen. Namun pada awal tahun 2012, ia mengaku pesimistis akan memenuhi syarat dukungan dan berpikir untuk menggunakan jalur melalui partai politik.⁷⁵

Pada akhirnya Basuki mencalonkan diri sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta berpasangan dengan Joko Widodo dalam pemilihan umum Gubernur DKI Jakarta 2012. Pasangan Jokowi dan Basuki ini mendapat 1.847.157 (42,60%) suara pada putaran pertama.⁷⁶ Dan 2.472.130 (53,82%) suara pada putaran kedua, mengalahkan pasangan Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli.⁷⁷

Selama kampanye Pemilihan Umum Presiden Indonesia 2014, Jokowi meletakkan posisinya sebagai Gubernur DKI Jakarta. Untuk mengisi posisi ini, Basuki mengisi posisi pejabat (Plt) gubernur hingga akhirnya Jokowi dilantik

⁷³*Ibid.*

⁷⁴F. Harianto Santoso, *Wajah DPR dan DPD 2009-2014: latar belakang pendidikan dan karir* (Jakarta: Kompas, 2010), hlm.171.

⁷⁵www.beritasatu.com, *Ahok Pesimis Lolos Cagub Independen DKI Jakarta*, 1 Februari 2012. Diakses melalui situs: <http://www.beritasatu.com/megapolitan/29121-a-hok-pesimis-lolos-cagub-indep-enden-dki-jakarta>. Pada tanggal 24 September 2018.

⁷⁶Riana Afifah "*Jokowi-Ahok Pemenang Pilkada Putaran Pertama*". 19 Juli 2012. Diakses melalui situs: <https://megapolitan.kompas.com/read/2012/07/19/1721403/JokowiAhok.Pemenang.Pilkada.Putaran.Pertama>, Pada tanggal 24 September 2018.

⁷⁷Riana Afifah "*Jokowi-Basuki Menangi Pilkada DKI Putaran II*". 28 September 2012. Diakses melalui situs: <https://megapolitan.kompas.com/read/2012/09/28/1724329/jokowi.basuki.mena.ngi.pilkada.dki.putaran.ii>. Pada tanggal 24 September 2018.

sebagai Presiden RI, yang mengharuskannya mundur dan Basuki resmi diangkat sebagai Gubernur sesuai Perpu Pilkada No 1 tahun 2014 pada tanggal 14 November 2014. Pada 14 November 2014, DPRD DKI Jakarta mengumumkan Basuki sebagai Gubernur DKI Jakarta menggantikan Joko Widodo yang telah menjadi Presiden Republik Indonesia. Setelah pengumuman ini, DPRD DKI Jakarta mengirimkan surat ke Kementerian Dalam Negeri agar Basuki dilantik menjadi Gubernur.⁷⁸

3.1.2 Wilayah Kekuasaan Gubernur DKI Jakarta

Gambar.3.1
Peta wilayah DKI Jakarta



⁷⁸ Ferdinand, *Ahok Akan menjadi Gubernur Pertama yang Dilantik Langsung Oleh Jokowi*, 14 November 2014. Diakses melalui situs: <https://m.detik.com/news/berita/2748504/ahok-akan-menjadi-gubernur-pertama-yang-dilantik-langsung-oleh-jokowi>. Pada tanggal 24 September 2018.

Provinsi DKI Jakarta terletak antara 6°12'LS dan 106°48'BT. Kota Jakarta merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata ± 7 meter di atas permukaan laut. Luas wilayah Provinsi DKI Jakarta, berdasarkan SK Gubernur No.171 tahun 2007, adalah berupa daratan seluas 662,33 km² dan berupa lautan seluas 6.977,5 km².

Wilayah DKI memiliki tidak kurang dari 110 buah pulau yang tersebar di Kepulauan Seribu, dan sekitar 27 buah sungai/saluran/kanal yang digunakan sebagai sumber air minum, usaha perikanan dan usaha perkotaan. Berdasarkan posisi geografisnya, Provinsi DKI Jakarta memiliki batas-batas: di sebelah utara membentang pantai dari barat sampai ke timur sepanjang ± 35 km yang menjadi tempat bermuaranya 9 buah sungai dan 2 buah kanal, yang berbatasan dengan Laut Jawa, sementara di sebelah selatan dan timur berbatasan dengan wilayah Provinsi Jawa Barat, sebelah barat dengan Provinsi Banten. Wilayah administrasi Provinsi DKI Jakarta terbagi menjadi 5 wilayah Kota Administrasi dan satu Kabupaten Administrasi, yaitu: Kota Administrasi Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Pusat, Jakarta Barat dan Jakarta Utara, serta Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.⁷⁹

3.1.3 Basuki Cahaya Purnama Dan Status Terdakwa

Dalam kariernya sebagai Gubernur DKI Jakarta, Basuki telah memicu berbagai macam kontroversi yang kebanyakan disebabkan oleh pernyataannya. Beberapa di antaranya adalah kontroversi lahan Rumah Sakit Sumber Waras, penertiban Kalijodo, tuduhan mencap warga sebagai "komunis", penggunaan

⁷⁹ [www.humanitarianresponse.info](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/DKIJAKARTA.pdf), *DKI Dalam Angka 2012*. Diakses melalui situs :<https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/DKIJAKARTA.pdf> pada tanggal 25 September 2018.

kata-kata kasar, dan pernyataannya terkait dengan "dibohongi pake surah Al-Maidah 51", atau juga kasus penodaan agama, yang memicu tanggapan keras berupa rangkaian Aksi Bela Islam. Mulai dari massa Front Pembela Islam (FPI) yang berdemo di Bareskrim Polri dan Balai Kota DKI Jakarta pada 14 Oktober 2016, hingga aksi besar-besaran pada 4 November 2016 atau dikenal dengan istilah 411 didepan Istana kepresidenan. Setelah aksi unjuk rasa dan upaya Polri melakukan gelar perkara secara terbatas, pada tanggal 16 November 2016 Basuki ditetapkan sebagai tersangka. Setelah aksi 212 pada 5 Desember 2016 sidang dugaan penistaan agama digelar oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara dengan tersangka Basuki Cahaya Purnama.⁸⁰

Terkait dengan kasus penodaan agama yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama yang memicu berbagai macam aksi umat islam sehingga pada tanggal 20 April 2017, Basuki Cahaya Purnama didakwa oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) pada sidang ke 20 dengan pasal 156 KUHP dan 156 a KUHP pidana mengenai pernyataan perasaan dengan sengaja dimuka umum atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan, atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia yang diancam dengan ancaman hukuman paling lama 5 (Lima) tahun penjara.⁸¹

⁸⁰Imanuel Nicolas Manafe, *Perjalanan Kasus Ahok dari Penistaan Agama, gugatan cerai, hingga ditolaknya PK oleh MA*, 27 Maret 2018. Diakses melalui situs: <http://www.m.tribunnews.com/amp/metropolitan/2018/03/27/perjalanan-kasus-ahok-dari-penistaan-agama-gugatan-cerai-hingga-ditolaknya-pk-oleh-ma?page=2> Pada tanggal 26 September 2018.

⁸¹Andri Donnal Putera “*Jaksa menuntut Ahok Bersalah dan dipidana 1 tahun Penjara*” dalam situs: www.kompas.com, diakses tgl 25 February 2017.

3.2 Tafsiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah yang menyebutkan Pemberhentian sementara kepala daerah terdapat didalam Pasal 83, adapun ketentuan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa :

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

Berdasarkan bunyi Pasal 83 ayat (1) disebutkan bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah akan diberhentikan sementara jika didakwa melakukan 6 tindak pidana kejahatan dan/atau perbuatan yaitu:

1. Tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 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

Para ahli berbeda pendapat dalam menyikapi kasus penodaan agama yang dilakukan oleh kepala daerah DKI Jakarta, perbedaan pendapat tersebut mengacu pada penafsiran frase “tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun” dan “perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga dibagian ini akan dijelaskan secara sederhana tentang perbedaan pendapat diantara para ahli mengenai kedua frase tersebut.

Adapun pendapat ahli yang pertama adalah Mahfud MD yang merupakan ahli atau pakar Hukum Tata Negara sekaligus mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,⁸² Beliau menjelaskan bahwa setiap kepala daerah yang sudah terdakwa dengan ancaman minimal lima tahun, maka harus dinonaktifkan tanpa melalui usulan DPRD. Lebih lanjut Mahfud menjelaskan pemberhentian sementara Basuki juga tidak bisa menunggu tuntutan karna hal tersebut menurut Mahfud adalah amanah dari Undang-Undang yang harus

⁸²www.m.detak.co, *Mahfud: Pasal 83 UU Pemd, Ahok Harus Dinonaktifkan*, 09 Februari 2017. Diakses melalui situs: <http://www.m.detak.co/detail/berita/mahfud-pasal-83-uu-pemda-ahok-harus-dinonaktifkan>. Pada tanggal 27 September 2018.

dilakukan, dan jika Presiden tetap ingin mempertahankan Basuki dengan kata lain membenarkan Basuki kembali menjadi Gubernur maka Pasal 83 Undang-undang Pemerintah Daerah tersebut harus dicabut terlebih dahulu.

Pendapat ahli yang kedua adalah Refly Harun yang merupakan ahli Hukum Tata Negara, beliau mengutarakan pendapat yang berbeda dengan Mahfud MD, menurut Refly jika kita mengacu kepada Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut sebagai landasan hukum maka tidak ada alasan memberhentikan Basuki. Dikarnakan ancaman pidana yang terdapat didalam pasal 156a KUHP tidak sesuai dengan yang terdapat didalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut. Perbedaan tersebut jelas terdapat pada frase yang didalam Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dikatakan paling singkat 5 (lima) tahun, sedangkan Basuki diancam dengan Pasal 156a tentang penodaan agama yang frase dalam Pasal 156a diancam paling lama 5 (lima) tahun, lebih lanjut Refli menjelaskan jika frasenya paling singkat 5 tahun maka itu kategori kejahatan berat sedangkan frase paling lama 5 tahun itu masuk dalam kategori kejahatan menengah atau ringan. Maka oleh sebab itu penafsiran pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak dapat dijadikan landasan hukum untuk memberhentikan sementara Basuki sebagai Gubernur DKI Jakarta, pendapat Refly ini ia sampaikan kepada media.⁸³

Adapun pendapat ahli yang ketiga adalah Prof Djohermansyah Djohan yang merupakan guru besar IPDN yang juga mantan Direktur Jendral Otonomi Daerah, beliau menyampaikan bahwa asal usul masuknya aturan pemberhentian

⁸³Raj Jordan, *Refly Harun: Taka da alasan untuk Menonaktifkan Ahok*, 11 Februari 2017. Diakses melalui situs: <https://m.detik.com/news/berita/d-3419686/refly-harun-tak-ada-alasan-untuk-memonaktifkan-ahok>, pada tanggal 27 September 2018.

sementara itu bermula ketika awal reformasi. Pertama sekali dimasukkan kata pemberhentian sementara itu didalam Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya berumur 5 tahun dikarnakan pada 2004, Presiden Megawati mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Pemda), selanjutnya Undang-Undang tersebut sudah mengalami dua kali perubahan dengan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 yang disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Prof Djohermansyah menjelaskan bahwa mengenai frasa “ diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih” yang muncul didalam ketentuan pemberhentian sementara dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hal tersebut asal usulnya dikarenakan hukuman pidana berat diketika itu diukur dengan ancaman pidana 5 tahun ke atas.⁸⁴

Kemudian setelah 10 tahun, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dan Undang-Undang tersebut juga telah diubah sebanyak dua kali dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 yang disahkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Ketentuan pemberhentian sementara dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelumnya ancaman pidana penjara disebut “5 tahun atau lebih” menjadi “paling singkat 5 tahun”.

⁸⁴Novrieza Rahmi, *Sembari Membandingkan, Yuk Tengok “Metamorfosis” Pemberhentian Kepala Daerah*, 13 April 2017 diakses melalui situs: <http://www.m.hukumonline.com/berita/baca/It58ee65520a30b/sembari-membandingkan-yuk-tengok-metamorfosis-pemberhentian-kepala-daerah>, pada tanggal 27 September 2018.

Pemberhentian sementara yang dahulu setelah ada putusan pengadilan berubah menjadi saat berstatus “terdakwa”. Menurut Prof Djohermansyah, alasan perubahan aturan pemberhentian sementara yang semula setelah ada putusan pengadilan menjadi saat berstatus “terdakwa”, tak lain agar kepala daerah bisa focus mengurus perkara hukumnya dipengadilan, selain itu supaya tidak mengganggu jalannya pemerintahan. lebih lanjut beliau menjelaskan tentang perubahan frasa ancaman pidana penjara “5 tahun atau lebih” menjadi “paling singkat 5 tahun, itu berubah karna mengadopsi pola KUHP diadopsi pasal-pasal dalam KUHP menggunakan istilah “paling singkat” sekian tahun, bukan sekian tahun “atau lebih”.⁸⁵

Kemudian menurut Arsul Sani Salah satu anggota Komisi III (Bidang Hukum, HAM, dan keamanan) DPR RI, beliau menjelaskan bahwa ada beberapa hal yang dilupakan oleh beberapa ahli yang berpendapat jika Basuki tidak perlu diberhentikan sementara diantaranya adalah:⁸⁶

1. Pemahaman tentang Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut lebih merupakan pemahaman berbasis sudut pandang leksikal saja, yakni menginterpretasikan secara sederhana makna kata "paling singkat" dalam Pasal 83 tersebut dan memperlengkapannya dengan kata "paling lama" dalam Pasal 156a KUHP. Dikatakan interpretasi leksikal

⁸⁵Novrieza Rahmi, *Sembari Membandingkan, Yuk Tengok “Metamorfosis” Pemberhentian Kepala Daerah*, 13 April 2017 diakses melalui situs: <http://www.m.hukumonline.com/berita/baca/lt58ee65520a30b/sembari-membandingkan-yuk-tengok-metamorfosis-pemberhentian-kepala-daerah>, pada tanggal 27 September 2018.

⁸⁶Arsul Sani, *Satu Perspektif Hukum Pidana Tentang Pemberhentian Sementara Ahok Jika dikaitkan dengan Pasal 83 UU Pemda*, 12 February 2017. Diakses melalui situs: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt589fc49413255/satu-perspektif-hukum-pidana-tentang-pemberhentian-mentara-ahok-oleh--arsul-sani>, Pada tanggal 27 September 2018.

secara sederhana saja karena interpretasi ini tidak mempertimbangkan "suasana kebatinan" yang menjadi maksud pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) ketika merumuskan Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut. "Suasana kebatinan" ini harus diperiksa melalui risalah pembahasan pasal tersebut yang dalam khasanah ilmu hukum disebut sebagai "*memorie van toechliting (MvT)*". Penggunaan MvT menjadi relevan terutama ketika penjelasan atas suatu pasal hanya menyatakan "cukup jelas", sebagaimana halnya Penjelasan Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut. Jika kita tengok MvT atas pasal ini, maka tidak ada pembahasan atas pasal dalam RUU-nya yang didasarkan pada pikiran ataupun kehendak untuk bisa diinterpretasikan seperti interpretasi mereka yang berpendapat bahwa Basuki tidak perlu diberhentikan sementara. Risalah pembahasan atas Pasal tersebut mengarah pada pemikiran bahwa seorang kepala daerah yang menjadi terdakwa dengan pasal dakwaan yang ancaman pidana penjaranya 5 tahun atau lebih maka akan diberhentikan sementara. Tidak diperdebatkan apakah ancaman pidana tersebut hanya untuk kejahatan dengan rumusan hukuman "paling singkat" atau "lebih dari" lima tahun".

2. Jika kita mau "bermain-main" dengan penafsiran leksikal dengan melepaskan diri dari MvT atas Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut, maka penafsiran leksikal dimaksud juga masih bisa dipatahkan. Pasal 83 ini selain menyebut dakwaan melakukan kejahatan dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 tahun, juga menyebut

"perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)". Dikaitkan dengan dakwaan terhadap Basuki yang mengacu pada Pasal 154 dan Pasal 156a KUHP, maka adalah sah saja jika kita melakukan penafsiran "sistematis" Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan dakwaan berdasar Pasal 156 dan 156a KUHP untuk sampai pada sudut pandang bahwa Basuki harus diberhentikan sementara karena dakwaan terhadap dirinya menyangkut perbuatan yang dapat memecah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi soal pemberhentian sementara Basuki tidak semata hanya bersandar pada perbuatan pidana yang diancam hukuman penjara paling singkat 5 tahun tersebut. Tetapi karena perkataannya yang menyangkut Qur'an surat Al-Maidah ayat 51 tersebut dapat memecah belah NKRI.

3. Karena dakwaan terhadap Basuki menyangkut dua pasal KUHP yang keduanya memuat kalimat "diancam dengan pidana penjara" maka juga sah saja jika kita melihat dari sudut pandang ancaman pidana "*in abstracto*" yang total ancamannya menjadi 9 tahun (dari Pasal 156 maksimal 4 tahun dan Pasal 156a maksimal 9 tahun), sehingga dari sudut pandang ancaman pidana "*in abstracto*", Basuki juga dapat dipandang telah didakwa untuk perbuatan yang akumulasi ancamannya adalah 9 tahun, terlepas bahwa dalam sistem hukum pidana kita, hakim tidak dapat mengakumulasikan vonisnya dengan pidana penjara sampai 9 tahun.
4. Jika ancaman pidana ini dipahami sebagai ancaman pidana "*in concreto*" (yakni maksimal pidana yang bisa dijatuhkan hakim) dan perbuatan

Basuki dilihat dari sisi doktrin "*concursum realis*" (karena selain perbuatan berpidato di Kepulauan Seribu juga ada perbuatan menulis buku yang sama-sama dianggap menista agama atau alim ulama), maka ancaman pidana terhadap Basuki bukan hanya maksimal 5 tahun penjara, melainkan 5 tahun plus 1/3 (sepertiga)-nya atau menjadi 6 tahun 7 bulan.

5. Perlu diluruskan juga sikap Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) RI yang hanya akan memberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama apabila telah ada tuntutan jaksa penuntut umum yang menuntut Basuki agar dinyatakan bersalah. Pasal 83 ayat 2 Undang-Undang Pemerintahan Daerah secara jelas menetapkan "kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa diberhentikan berdasarkan register perkara di pengadilan". artinya pemberhentian sementara dilakukan setelah jaksa penuntut umum melimpahkan perkaranya (dengan surat dakwaan dan berkas perkaranya) ke pengadilan negeri dan kemudian kepaniteraan pengadilan negeri yang bersangkutan melakukan registrasi atas perkara pidana yang dilimpahkan tersebut. Pemahaman atas ketentuan Pasal 83 ayat 2 Undang-Undang Pemerintahan Daerah seperti dalam aliena juga bisa dengan merujuk pada ketentuan yang mengatur pemberhentian sementara pejabat negara lainnya, seperti bagi anggota DPR dan DPD RI dalam UU MD3. Sudut pandang Kemendagri karenanya tidak memiliki cukup landasan hukum, bahkan bisa menimbulkan "kegaduhan politik" baru baik di DPR maupun di tengah masyarakat.

Adapun beberapa pendapat ahli yang lain yang sependapat bahwa harus di berhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama sebagai gubernur DKI Jakarta sebagai berikut:⁸⁷

Pertama menurut pengamat politik dan Ketua Dewan Pendiri Network for South East Asian Studies (NSEAS), Muchtar Effendi Harahap, menilai diaktifnya kembali Basuki sebagai Gubernur DKI oleh Presiden Jokowi itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu menandakan sikap diskriminatif, dan mengabaikan penegakan prinsip-prinsip *good governance* (tata pengelolaan pemerintahan yang baik) pada pemerintahan di Indonesia. Dalam keterangan tertulisnya yang berjudul “*Mengapa Ahok Harus Dinonaktifkan Sebagai Gubernur DKI*”, Muchtar menyajikan kritik dan argumentasi sejumlah pakar hukum tentang penonaktifan Basuki. Sebagai perbandingan Muchtar juga menyajikan fakta-fakta penonaktifan gubernur, bupati dan wakil bupati dalam status terdakwa, bahkan ada masih tersangka.

Kedua, pakar hukum tata negara dari Universitas Parahyangan (Unpar), Bandung, Asep Warian, menilai Basuki seharusnya diberhentikan dari jabatan Gubernur DKI. Salah satu alasannya adalah jika mengacu pada Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah ketika seorang gubernur/bupati/walikota berstatus terdakwa, maka sudah semestinya diberhentikan sementara. Tetapi, Mendagri menafsirkan harus ada putusan. Bagi Asep terdakwa bukan inkrah. Pemberhentian sementara bukan dilihat pada kasusnya, tapi dilihat dari status terdakwa dan

⁸⁷www.konfrontasi.com, *Politik penonaktifan Ahok, Inkonsistensi Mendagri dan pendapat para pakar hukum*, 20 February 2017. Diakses melalui situs: [http://www.konfrontasi.com /content/politik/penonaktifan-ahok-inkonsistensi-mendagri-dan-pendapat-para-pakar-hukum](http://www.konfrontasi.com/content/politik/penonaktifan-ahok-inkonsistensi-mendagri-dan-pendapat-para-pakar-hukum). Tanggal 27 September 2018.

dakwaannya. Begitu juga soal penahanan seorang tersangka, jika ancaman hukuman pidananya di atas lima tahun, maka harus ditahan.

Ketiga, guru besar di bidang Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran (Unpad), Bandung, Romli Atmasasmita, mengatakan Jokowi melanggar dua Undang-Undang jika membiarkan Basuki menjabat gubernur lagi, yakni Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Pilkada. Romli menjelaskan pemberhentian sementara Basuki hukumnya wajib, tidak ada kecuali.

Keempat, Muchtar Effendi Harahap mengungkapkan, salah satu cita-cita gelombang reformasi dan demokratisasi di Indonesia adalah reformasi birokrasi pemerintahan. Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur. Alumnus Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta, tahun 1982 ini menegaskan reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Di Indonesia telah dipromosikan konsep *good governance* sebagai tata pengelolaan pemerintahan baik. Konsep *good governance* merujuk pengembangan dari gaya memerintah di mana batas-batas antara dan di antara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur. Hal ini sejalan dengan kebutuhan negara modern untuk melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu tentang empati dan perasaan publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun

politik. Hal ini kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan. *Good governance* mencakup pemerintah (negara) berdasarkan pada penegakan antara lain prinsip: (1) kesetaraan/*equity* (*non diskriminatif*), (2) akuntabilitas publik; dan, (3) *Rule of law* (aturan main). Berdasarkan kerangka berpikir tersebut kata Muchtar, maka kebijakan pemerintah tentang pengaktifan kembali Basuki sebagai Gubernur DKI dalam status sebagai terdakwa tentu membuktikan pemerintah tidak melaksanakan penegakan prinsip kesetaraan. Karena pemerintah telah memutuskan untuk menonaktifkan sejumlah gubernur dan bupati dalam status terdakwa.

Dari berbagai pendapat para ahli penulis lebih sepakat dengan pendapat untuk diberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama dari jabatan kepala daerah dengan alasan setiap kepala daerah yang sudah menjadi terdakwa itu diberhentikan sementara, tidak ada pasal lain bisa menapikan itu. Tidak bisa mengatakan menunggu tuntutan, kecuali pemerintah mencabut terlebih dahulu Pasal 83 ayat 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan hal ini diperkuat dengan banyaknya kepala daerah yang diberhentikan sementara ketika ditetapkan sebagai terdakwa tanpa menunggu tuntutan di pengadilan sehingga terciptanya prinsip kesetaraan dan keadilan dimuka hukum.

3.3 Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap Pemberhentian Sementara Kepala Daerah

Pengimplementasian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah didalam kasus Gubernur DKI Jakarta Basuki Cahaya

Purnama (Ahok) terhadap pemberhentian sementara, seharusnya diberhentikan sementara jika mengacu kepada Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan diperkuat oleh pendapat para ahli dalam menafsirkan Undang-Undang tersebut dan beberapa bukti lain dalam kasus seorang kepala Daerah diberhentikan sementara jika sudah ditetapkan sebagai terdakwa. Didalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa :

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

Pada Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatas, menjelaskan proses pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat

diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila telah terbukti dan telah memperoleh putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Adapun tindak pidana yang dimaksud dalam pasal ini adalah tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada dua status pemberhentian seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang terdapat dalam pasal ini yaitu, "diberhentikan sementara dan diberhentikan". Pengertian diberhentikan sementara dijelaskan dalam Pasal 83 ayat (1) dan (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menjadi terdakwa sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan atau dengan kata lain proses hukumnya masih berjalan. Sedangkan untuk kata diberhentikan dijelaskan dalam Pasal 83 ayat (4) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan jika kasus tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Diskursus yang dikembangkan oleh mereka yang berpendapat bahwa Basuki tidak perlu diberhentikan sementara atas dasar Pasal 83 Undang-Undang Pemerintahan Daerah hanya berangkat dari pemahaman leksikal atas kata-kata "paling singkat" dalam rumusan pasal tersebut. Mereka, antara lain juga berpendapat bahwa karena rumusannya menggunakan kata-kata "paling singkat" maka Pasal 83 tersebut sebagai dasar pemberhentian sementara kepala daerah

ditujukan untuk kepala daerah yang didakwa melakukan kejahatan berat. Sedangkan yang didakwakan kepada Basuki adalah Pasal 156 dan 156a KUHP yang masing-masing ancaman hukumannya paling lama 4 tahun dan 5 tahun penjara. Dengan ancaman hukuman yang "hanya" paling singkat 5 tahun tersebut maka Basuki Cahaya Purnama tidak perlu diberhentikan sementara, karena alasan: Pasal dakwaan yg paling berat Pasal 156a KUHP ancaman pidananya justru paling lama bukan paling singkat 5 tahun sehingga dakwaannya menyangkut kejahatan "menengah" saja, bukan kejahatan "berat".

Alasan lain Basuki harus dinonaktifkan adalah kasus-kasus penonaktifan gubernur, bupati, dan wakil bupati juga setelah tersangka atau terdakwa. Artinya, tidak harus menunggu tuntutan JPU atau vonis hakim. Perlakuan terhadap pimpinan eksekutif di daerah ini harus juga berlaku pada terdakwa Basuki. Inilah kasus-kasus dimaksud:⁸⁸

1. Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) Abdullah Puteh

Abdullah Puteh dinonaktifkan setelah jadi terdakwa. Sepuluh hari berselang sejak Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) meminta Presiden memberhentikan sementara Puteh, Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan keputusan mengalihkan tugas dan wewenang Puteh ke wakil Gubernur NAD dan ke Penguasa Darurat Sipil Daerah (PDSD). Instruksi Presiden didasarkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah sehingga tidak dapat menonaktifkan Puteh. Instruksi presiden itu hanya

⁸⁸www.konfrontasi.com, *Politik penonaktifan Ahok, Inkonsistensi Mendagri dan pendapat para pakar hukum*, 20 February 2017. Diakses melalui situs: <http://www.konfrontasi.com/content/politik/penonaktifan-ahok-inkonsistensi-mendagri-dan-pendapat-para-pakar-hukum>. Tanggal 27 September 2018.

akan berisi pengambilalihan pelaksanaan tugas Abdullah Puteh sebagai Gubernur NAD dan PDSD. Puteh yang menjadi tersangka kasus korupsi pembelian helikopter MI-2 buatan Rusia seharga 1,25 juta dollar AS dinonaktifkan.

2. Gubernur Sumatera Utara (Sumut) Syamsul Arifin

Syamsul menjadi terdakwa, lalu Kemendagri menonaktifkannya. Posisinya digantikan sementara oleh wakilnya. Penonaktifan ini terkait dengan status Syamsul menjadi terdakwa dalam kasus penyalahgunaan APBD Langkat pada 2000-2007. Dalam sidang perdananya, Syamsul terancam hukuman penjara 20 tahun atas kasus penyelewengan APBD Kabupaten Langkat pada periode tahun 2000-2007 di mana pada saat itu dia menjabat sebagai kepala daerah.

3. Gubernur Sumut Gatot Pujo Nugroho

Pemberhentian Gatot sebagai Gubernur Sumut dilakukan Mendagri setelah terdakwa menjalani sidang perdana pada 23 Desember 2015. Gatot dan istrinya, Evi Susanti, ditetapkan KPK sebagai tersangka dalam kasus dugaan suap terhadap hakim dan panitera Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan. Gatot dan Evi diduga menjadi pemberi suap kepada tiga hakim PTUN Medan dan seorang paniteranya. Untuk itu, Gatot dan Evi dijerat dengan pasal bersama-sama melakukan tindak pidana dengan pengacara OC Kaligis telah ditetapkan menjadi tersangka kasus ini.

4. Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah

Atut diberhentikan sementara oleh Mendagri setelah menjadi terdakwa kasus penyuaan terhadap Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Akil Mochtar sebesar Rp 1 miliar bersama Wawan, terkait Pilkada Lebak, Banten. Dalam kasus

ini Atut divonis empat tahun penjara dan denda Rp 200 juta subsidair lima bulan penjara. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) telah menandatangani surat pemberhentian sementara Gubernur Banten Atut Chosiyah. SK pemberhentian Presiden dimaksud adalah Nomor 28/P/2014.

5. Gubernur Kalimantan Timur (Kaltim) Suwarna Abdul Fatah

Suwarna dinonaktifkan dalam kasus korupsi Rp 346,8 Miliar. Dalam kasus penyalahgunaan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan penyalahgunaan lahan di Berau, Kaltim, Suwarna dinonaktifkan dari jabatannya.

6. Bupati Ogan Ilir, Sumatera Selatan, Ahmad Wazir Nofiadi Mawardi

Mendagri Tjahjo Kumolo juga memberhentikan Nofiadi pada 30 November 2016 setelah Badan Narkotika Nasional (BNN) menetapkannya sebagai tersangka. Nofiadi dan wakilnya, HM Pandji Ilyas, bisa saja dinonaktifkan karena tertangkap berpesta narkoba. Aparat BNN menggerebek rumah pribadi Nofiadi di Jalan Musyawarah III Kelurahan Karanganyar Gandus, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan. Nofiadi merupakan Bupati Ogan Ilir ke-2. Wazir sebelumnya menjabat sebagai anggota DPRD Ogan Ilir periode 2014-2019 dari Partai Golkar.

7. Bupati Bogor, Jawa Barat (Jabar) Rachmat Yasin

Bupati Bogor ini juga diberhentikan Mendagri setelah menjadi terdakwa kasus tukar guling lahan di Bogor. Dalam persidangan Yasin terbukti menerima suap sebesar Rp. 4,5 miliar dalam tukar guling lahan hutan seluas 2.754 hektare dengan PT BJA. Ia divonis 5,5 tahun penjara dan denda Rp300 juta subsidair tiga bulan kurungan.

8. Bupati Subang, Jabar, Ojang Sohandi

Ojang diberhentikan sebagai Bupati Subang. Gubernur Jabar Ahmad Heryawan menyerahkan Surat Keputusan Mendagri mengenai pemberhentian sementara Ojang sebagai Bupati Subang. Surat Keputusan Mendagri Nomor 131.32-9504 Tahun 2016 tentang Pemberhentian Sementara Bupati Subang pada 3 Oktober 2016 itu diserahkan langsung oleh Gubernur Jabar kepada Wakil Bupati Subang Imas Ayumningsih di Gedung Sate, Bandung. Penyerahan itu disaksikan pejabat Forum Musyawarah Pimpinan Daerah dan perwakilan DPRD Kabupaten Subang. Pemberhentian sementara Ojang diputuskan Mendagri setelah status hukum yang bersangkutan menjadi terdakwa suap, gratifikasi, dan tindak pidana pencucian uang.

9. Bupati Barru, Sulawesi Selatan, Andi Idris Syukur

Jadi terdakwa korupsi Andi dinonaktifkan. Dia tersangkut kasus suap mobil dan menjalani persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Makassar. Mendagri mengeluarkan keputusan setelah DPRD Barru sendiri mengajukan langsung ke Jakarta. Andi diperiksa terkait kasus dugaan korupsi dan pemerasan. Dalam kasus itu, penyidik Bareskrim Mabes Polri telah menyita satu unit mobil Pajero sport warna hitam dengan nomor plat DD 1727. Selain itu, Idris juga diduga kuat menerima gratifikasi atas pencairan dana pembangunan rumah toko dan pasar. Gratifikasi itu berupa satu mobil Toyota Alphard hitam dengan nomor polisi DD 61 AS. Saat keputusan penonaktifan Andi diambil, ia sedang disidangkan di Pengadilan Tipikor Makassar. Bahkan, kasus Andi sudah memasuki tahap penuntutan.

10. Wakil Wali Kota Probolinggo, Jawa Timur (Jatim), HM Suhadak

Suhadak diberhentikan sementara oleh Mendagri Tjahjo Kumolo pada 22 November 2016 setelah menjadi terdakwa kasus korupsi Dana Alokasi Khusus (DAK) tahun 2009. Keputusan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Hal ini menyusul setelah bersangkutan menjadi terdakwa dalam kasus korupsi Dana Alokasi Khusus bersama mantan Walikota Probolinggo Buchori tahun 2009. Berdasarkan perkara Nomor 175/Pid.Sus/TPK.2016/PN Surabaya, Suhadak ditetapkan sebagai terdakwa dalam tindak pidana korupsi DAK tahun 2009, sejak perkaranya dilimpahkan dari Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Probolinggo kepada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Surabaya pada 1 September 2016. Surat itu ditetapkan pada 9 November 2016. Sebelum keluarnya surat dari Mendagri ini, Gubernur Jatim Sukarwo terlebih dulu mengirim surat pengajuan pemberhentian Wakil Wali Kota Probolinggo itu pada 5 Oktober 2016. Surat bernomor 131/15935/011/2016 ini didasarkan atas ketetapan dari pengadilan. Keputusan ini tentunya berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. kepala daerah atau wakil kepala daerah harus diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan register perkara di pengadilan.

Jadi berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ditambahkan beberapa pendapat ahli serta bukti kepala daerah yang pernah diberhentikan sementara yang ditetapkan menjadi

terdakwa maka seharusnya Mendagri memberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama sebagai Gubernur DKI Jakarta.

BAB EMPAT PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Setelah penulis mengkaji dan memaparkan pembahasan ini, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Adapun tafsiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa didalam pasal 83 ayat (1) para ahli hukum berbeda pendapat dalam menafsirkan pasal tersebut, menurut Refly Harun, jika mengacu kepada pasal 83 ayat 1 maka Basuki Cahaya Purnama tidak diberhentikan sementara karena Basuki diancam paling lama 5 tahun. Berbeda dengan ahli hukum lainnya yang sepakat jika Basuki Cahaya Purnama harus diberhentikan, seperti pendapatnya Mahfud MD bahwa seorang kepala daerah yang menjadi terdakwa, bukan menjadi tertuntut, yang sudah menjadi terdakwa itu diberhentikan sementara. Tidak ada pasal lain yang bisa menafikan itu dan tidak bisa mengatakan menunggu tuntutan. Terkecuali pemerintah mencabut terlebih dahulu pasal 83 ayat 1 tersebut jika ingin mempertahankan Basuki Cahaya Purnama. Maka seharusnya presiden harus memberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama sebagai Gubernur DKI Jakarta.
2. Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 didalam kasus Basuki Cahaya Purnama seharusnya diberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama dari jabatan kepala daerah dengan alasan setiap kepala

daerah yang sudah menjadi terdakwa itu diberhentikan sementara, tidak ada pasal lain bisa menapikan itu. Tidak bisa mengatakan menunggu tuntutan, kecuali pemerintah mencabut terlebih dahulu Pasal 83 ayat 1 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan hal ini diperkuat dengan banyaknya kepala daerah yang diberhentikan sementara ketika ditetapkan sebagai terdakwa tanpa menunggu tuntutan di pengadilan sehingga terciptanya prinsip kesetaraan dan keadilan dimuka hukum.

4.2 Saran

1. Kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk dapat mengeluarkan kebijakan berupa pemberhentian sementara terhadap kepala daerah yang sudah ditetapkan sebagai terdakwa tindak pidana. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan asas *Equality before the law* yaitu mewujudkan suatu persamaan dihadapan hukum. Kemudian pemberhentian sementara tersebut bertujuan untuk memudahkan seorang kepala daerah dalam menjalani proses persidangan, sehingga kewajiban dan tanggung jawabnya terhadap rakyat dapat dilaksanakan oleh wakil kepala daerah.
2. Kepada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia agar dapat memberikan penjelasan yang tepat terhadap Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang pemerintahan daerah terhadap frasa “perbuatan lain yang” dapat memecah belah NKRI agar tidak terjadi multitafsir dikalangan politisi, akademisi, dan praktisi lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Sumber Buku

- Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Ateng Syafruddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, (Bandung: Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parayangan, 2000.
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (Revisi)*, Jakarta : Direktorat Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Wilayah 3, 2005.
- Bagir Manan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UUI Pres, 2002.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum, 2005.
- Basuki Tjahaja Purnama, *Merubah Indonesia*, Jakarta: Center for Demokrasi and Transparency, 2008.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pusaka Utama, 2004.
- F. Harianto Santoso, *Wajah DPR dan DPD 2009-2014: latar belakang pendidikan dan karir*, Jakarta: Kompas, 2010.
- HAW Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Husaini Usman, *Metodelogi Penelitian sosial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- Idup Suhady, *Kepemerintahan yang Baik, Modul Diklat Prajabatan Gol. I dan II*. Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia, 2009.
- Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah, Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, Yogyakarta: UUI Pres, 2005.
- Mardalis, *Metode Penelitian Pendekatan Proposal*, Jakarta: Bumi Aksara, cet ke V, 2002.

- Marzuki Abubakar, *Metodologi Penelitian Sistemika Proposal*, Banda Aceh, 2013.
- Muhammad Nazir, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghailia Indonesia, 1999.
- M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung : CV. Bandar Maju, 2008.
- Narumondang Bulan Siregar. *Penyusunan Anggaran Perusahaan Sebagai Alat Manajemen dalam Pencapaian Tujuan*. Jakarta: Aksara Baru: 2003.
- Prajudi Atmosudirdja, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Penerbit Ghalia, 1984.
- Philipus M Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajahmada University Press, Cet. Ke-11, 2011.
- Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.2008.
- Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2005.
- Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: BPHN, 2007.
- Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Jatim, 2016.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Jawa Timur : Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, 2003.
- Subagio, *Hukum Keuangan Negara R.I*. Jakarta : Rajawali, 1991.
- Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Sumardi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997.
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Dilengkapi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dengan Perubahan-Perubahannya*, Bandung : Pustaka Setia, 2010.

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Grasindo, 2006.

Zainuddin Ali, *Metode penelitian hukum*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, edisi 1 ke 3, 2011.

2. Sumber Penerbitan Online

Andri Donnal Putera, *Jaksa menuntut Ahok Bersalah dan dipidana 1 tahun Penjara*. Diakses 25 February 2017 melalui situs: <http://megapolitan.kompas.com>.

Arsul Sani, *Satu Perspektif Hukum Pidana Tentang Pemberhentian Sementara Ahok Jika dikaitkan dengan Pasal 83 UU Pemda*, Diakses pada tanggal 27 September 2018 melalui situs: <https://www.Hukumonline.com/berita/baca>.

Beritasatu.com, *Ahok Pesimis Lolos Cagub Independen DKI Jakarta*, Diakses pada tanggal 24 September 2018 melalui situs: <http://www.beritasatu.com/megapolitan>.

Daniel H.T, *Jokowi yang mempertahankan Ahok*, Diakses pada tanggal 25 February 2017 melalui situs: <http://www.kompasiana.com/danielt>.

Detak.co, *Mahfud: Pasal 83 UU Pemda, Ahok Harus Dinonaktifkan*, Diakses pada tanggal 27 September 2018 melalui situs <http://www.m.detak.co/detail/berita>.

Ferdinand, *Ahok Akan menjadi Gubernur Pertama yang Dilantik Langsung Oleh Jokowi*. Diakses pada tanggal 24 September 2018. melalui situs: <https://m.detik.com/news/berita>.

Humanitarianresponse.info, *DKI Dalam Angka 2012*. Diakses pada tanggal 25 September 2018 melalui situs: <https://www.Humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/DKI-JAKARTA.pdf>

Ihsanuddin, *Mendagri siap diberhentikan jika keputusannya soal status Ahok salah*, Diakses pada tanggal 25 February 2017 melalui situs: <http://nasional.Kompas.com/read>.

Imanuel Nicolas Manafe, *Perjalanan Kasus Ahok dari Penistaan Agama, gugatan cerai, hingga ditolaknya PK oleh MA*, Diakses pada tanggal 26 September 2018 melalui situs: <http://www.m.tribunnews.com/amp/metropolitan>.

Konfrontasi.com, *Politik penonaktifan Ahok, Inkonsistensi Mendagri dan pendapat para pakar hukum*, Diakses pada tanggal 27 September 2018

melalui situs: <http://www.konfrontasi.com/content/politik/penonaktifan-ahok-inkonsistensi-mendagri-dan-pendapat-para-pakar-hukum>.

Novrieza Rahmi, *Sembari Membandingkan, Yuk Tengok "Metamorfosis" Pemberhentian Kepala Daerah*, Diakses pada tanggal 27 September 2018 melalui situs: <http://www.m.hukumonline.com/berita/baca>.

Raj Jordan, *Refly Harun: Tak ada alasan untuk Menonaktifkan Ahok*, Diakses pada tanggal 27 September 2018 melalui situs: <https://m.detik.com/news/berita>.

Riana Afifah, *"Jokowi-Ahok Pemenang Pilkada Putaran Pertama"*. Diakses pada tanggal 24 September 2018 melalui situs: <https://megapolitan.kompas.com/read>.

Riana Afifah, *"Jokowi-Basuki Menangi Pilkada DKI Putaran II"*. Diakses pada tanggal 21 September 2018 melalui situs: <https://megapolitan.kompas.com/read>.

Rina Atriana, Aditya Mardiasuti, *"Hakim : Ahok merendahkan surat Almaidah 51"* Diakses pada tanggal 25 Agustus 2018 melalui situs: <https://m.detik.com/news/berita>.

3. Sumber Undang-Undang

Amandemen Undang-Undang Pemda, *UU RI Nomor 9 Tahun 2015*, Jakarta : Sinar Grafika, 2016.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH
Nomor : 111/Un.08/FSH/PP.00.9/01/2018

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

- Menimbang** : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syari'ah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;
b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.
- Mengingat** : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri ;
7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS di lingkungan Departemen Agama RI;
8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry;
10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

MEMUTUSKAN

- Menetapkan** :
- Pertama** : Menunjuk Saudara (i) :
- | | |
|---------------------------|-----------------------|
| a. Dr. Ridwan Nurdin, MCL | Sebagai Pembimbing I |
| b. Mumtazinur, SIP, MA | Sebagai Pembimbing II |
- untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :
- Nama** : M. Fakhru Mahdi
NIM : 14010506
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Judul : Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau dari Undang-Undang Nomor.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- Kedua** : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Ketiga** : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2018;
- Keempat** : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.



Ditetapkan di : Banda Aceh
Pada tanggal : 09 Januari 2018

RIWAYAT HIDUP PENULIS

A. DATA PRIBADI

1. Nama : M. Fakhru Mahdi
2. Tempat/Tanggal Lahir : Tapaktuan, 01 Januari 1997
3. Jenis Kelamin : Laki-laki
4. Pekerjaan/ NIM : Mahasiswa/ 140105006
5. Agama : Islam
6. Kebangsaan/Suku : Indonesia/ Aceh
7. Status Perkawinan : Belum Kawin
8. E-mail : Fakhru.11mahdi@gmail.com
9. Alamat Asal : Gampong Batee Tunggay, Kec. Samadua,
Kab. Aceh Selatan

B. DATA ORANG TUA/WALI

1. Ayah : Samidan
2. Pekerjaan : Petani
3. Ibu : Asmawati
4. Pekerjaan : IRT
5. Alamat : Gampong Batee Tunggay, Kec. Samadua,
Kab. Aceh Selatan

C. JENJANG PENDIDIKAN

1. MI : SDN Batee Tunggay Lulus Tahun 2008
2. MTs : MTs Darul Aitami Lulus Tahun 2011
3. MA : MAS Darul Aitami Lulus Tahun 2014
4. Perguruan Tinggi : Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas
Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Tahun Masuk
2014-sekarang.

D. JENJANG ORGANISASI

1. Perguruan Tinggi : Ketua Devisi Politik Hukum dan HAM Dewan Eksekutif
Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum Tahun 2016/2017
: Ketua Departemen Bidang Pengkaderan HMI Komisariat
Syari'ah dan Hukum Tahun 2017/2018
: Ketua HMPS Hukum Tata Negara Tahun 2017/2018
: Sekjen BIMS Sedar Tahun 2017/2018

Banda Aceh, 28 November 2018
Penulis,

M. Fakhru Mahdi