

**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DITINJAU  
DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH<sup>1</sup>**

Oleh : William Boyke Gosal<sup>2</sup>

Toar Neman Palilingan<sup>3</sup>

Engelien R. Palandeng<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui apakah yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah di mana dengan metode penelitian hukum normati disimpulkan: 1. Alasan pemberhentian kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terbagi atas dua, yakni alasan yuridis yaitu alasan pemberhentian kepala daerah yang disebabkan oleh pelanggaran hukum pidana, dan pelanggaran administratif (Hukum tata usaha negara) dan alasan etis yaitu alasan yang berdasarkan kepribadian atau integritas seorang kepala daerah. 2. Mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dibedakan menjadi dua yaitu mekanisme pemberhentian kepala daerah dan mekanisme pemberhentian kepala daerah sementara, kepala daerah diberhentikan karena alasan yang bersifat normatif (melakukan tindak pidana dan/atau pelanggaran administratif) dan alasan yang bersifat etis, sedangkan kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam paling singkat 5 (lima) tahun, korupsi, terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI, dan diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak kejahatan tersebut berdasarkan putusan

pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Kata kunci: kepala daerah; pemberhentian kepala daerah;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Pelaksanaan nilai-nilai demokrasi dalam lingkup kekuasaan lokal dalam hal ini pemerintahan daerah, yakni adanya mekanisme *check and balances* atau mekanisme saling control dan mengimbangi antara pemerintah daerah dan DPRD, wujud dari mekanisme *check and balances* salah satunya adalah pemberhentian kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

**B. Perumusan Masalah**

1. Apakah yang menjadi alasan pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?

**C. Metode Penelitian**

Metode Penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis normative.

**PEMBAHASAN**

**A. Alasan Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama berarti pemerintah daerah, kedua berarti pemerintahan daerah, dan ketiga berarti wilayah daerah.<sup>5</sup>

Pemerintah daerah pada pengertian pertama menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah daerah atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101668

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> H. M. Aries Djaenuri, *Op.Cit.*, Hlm. 5.

yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).<sup>6</sup>

Pemerintahan daerah pada pengertian kedua menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan.<sup>7</sup>

Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah.<sup>8</sup>

Pemerintahan daerah pada pengertian ketiga menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia Daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.<sup>9</sup>

Salah satu asas dalam pemerintahan daerah yang begitu penting adalah asas otonomi

daerah. Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, atau otonomi daerah dapat diartikan sebagai pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik.<sup>10</sup> Dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 23/2014 menyebutkan bahwa "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."<sup>11</sup>

Charles Eisenmann menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan. Sementara The Lieng Gie menjelaskan Otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan kelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk.<sup>12</sup>

Jadi otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku. Dengan demikian, otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.<sup>13</sup> Dengan adanya asas otonomi daerah maka dibentuk lembaga legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat, yang memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran. Fungsinya secara yuridis diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai 3 fungsi utama, yaitu: fungsi pembentukan peraturan daerah (fungsi legislasi), fungsi anggaran (budgeting) dan fungsi pengawasan (fungsi control).

<sup>6</sup> *Ibid.*, Hlm. 5-6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Hlm. 6.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hlm. 7.

<sup>10</sup> Yusnani Hasyimzoem dkk, *Op.Cit.*, Hlm. 14.

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>12</sup> Hanif Nurcholis, 2005, *Op.Cit.*, Hlm. 23-24.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hlm. 24.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:<sup>14</sup>

- a. Membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan Kepala Daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri dalam negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabata
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan mengupayakan terlaksananya kewajiabn daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lembaga Eksekutif di daerah meliputi Gubernur dan Wakil Gubernur Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota dan perangkat daerah yang membantunya. Kepala Daerah adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif di daerah yaitu mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan asas-asas pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kepala Daerah

menjalankan pemerintahan sesuai dengan program yang telah ditetapkan sendiri.

Sementara itu lembaga legislatif di daerah yaitu DPRD mempunyai hak:<sup>15</sup>

- a. Hak Interpelasi

Hak interpelasi sebagaimana yang dimaksud adalah DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- b. Hak Angket

Hak Angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. Hak Menyatakan Pendapat.

Hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Bentuk dan susunan pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan pemerintah daerah, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.<sup>16</sup>

Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD

---

<sup>15</sup> Andi Ippoh, *Keberadaan Hak Angket Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 3, Volume 2, Tahun 2014, Hlm. 4.

<sup>16</sup> Hidayat Andyanto, *Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal "Jendela Hukum" Fakultas Hukum UNIJA. Volume 3, Nomor, April 2016, Hlm. 62.

---

<sup>14</sup> Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban diatas juga terdapat larangan-larangan yang ditetapkan dalam undang-undang. Kepala Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

Berdasarkan prinsip *checks and balances*, jabatan Kepala Daerah kinerjanya diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahkan DPRD diberikan kewenangan untuk mengusulkan proses pemberhentian Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam melakukan pemberhentian Kepala Daerah.

Dengan adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian Kepala Daerah yang dianggap melakukan kesalahan-kesalahan yang bertentangan dengan regulasi yang berlaku, hal ini akan membuat kinerja Kepala Daerah cenderung profesional dan menjalankan visi dan misinya dengan baik untuk kemajuan daerah yang dipimpinnya, serta kewajiban menaati salah satu Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) yakni asas tidak menyalahgunakan kewenangan (*detournement de pouvoir*).<sup>17</sup>

Dalam melaksanakan mekanisme pemberhentian kepala daerah harus didasarkan pada alasan-alasan yang ditentukan dalam perundang-undangan. Konsep pemberhentian kepala daerah dalam Undang-Undang

Pemerintahan Daerah terbagi atas dua yakni Pemberhentian kepala daerah dan Pemberhentian kepala daerah sementara, sehingga alasan dari dua konsep pemberhentian tersebut juga berbeda.

Alasan pemberhentian kepala daerah secara tetap, menurut pasal 78 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah, yaitu:<sup>18</sup>

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

Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah pada masing-masing negara berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran alasan pemberhentian kepala daerah juga mewarnai proses pemberhentian kepala daerah atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori dari sisi akademis. Menurut Jimly Assididie, mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah di negara-negara yang mengadopsi ketentuan ini juga berbeda-beda. Namun secara umum, mekanisme pemberhentian kepala daerah pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*supreme court*).<sup>19</sup>

Pasal 78 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah memuat bahwa: Selanjutnya ditegaskan bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena “diberhentikan” sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:<sup>20</sup>

- 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j.

<sup>17</sup> Azmi, *Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 04, Nomor, Agustus 2019, Hlm. 75.

<sup>18</sup> Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>19</sup> Cynthia Hadita, *Pemberhentian kepala daerah.....*, *Op.Cit.*, Hlm. 52.

<sup>20</sup> Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan 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.
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

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) adapun 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
6. Perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya bermula dari adanya pelanggaran terhadap tugas, wewenang, kewajiban, melakukan perbuatan yang dilarang maupun pelanggaran lainnya yang diatur dalam undang-undang yang secara umum terkait dengan pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah, maka DPRD dapat memberdayakan fungsi pengawasan (*controlling*) dengan menjalankan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapatnya terhadap kepala daerah hingga berlanjut pada mekanisme-mekanisme berikutnya (melalui lembaga yang berwenang) dan berimplikasi terhadap pemberhentian kepala daerah.<sup>21</sup>

Dalam praktiknya pemberhentian kepala daerah berdasarkan dari berbagai alasan diatas, terbagi menjadi alasan yuridis (Hukum), alasan etis atau etika kepemimpinan dan pengaruh dinamika politik dalam suatu pemerintahan daerah.

#### 1. Alasan Yuridis (Hukum)

Menurut undang-undang pemerintahan daerah telah mengatur alasan pemberhentian kepala daerah yang disebabkan oleh pelanggaran hukum pidana dan pelanggaran administratif (Hukum tata usaha negara). Alasan pemberhentian berdasarkan hukum merupakan alasan yang objektif dalam memberhentikan kepala daerah karena jelas ketika ada orang yang melanggar hukum maka akan mendapatkan sanksi dan pribadinya dicap buruk di tengah masyarakat.

Penyalahgunaan Kekuasaan (*Abuse of Power*) merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang pejabat publik atau penguasa dengan agenda kepentingan tertentu, baik untuk kepentingan individu maupun kepentingan kelompok atau korporasi.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cynthia Hadita, *Op.Cit.*, Hlm. 53.

<sup>22</sup> Raden Imam Al Hafis dan Moris Adidi Yogya, *Abuse of Power: Tinjauan Tentang Penyalahgunaan Kekuasaan Oleh Pejabat Publik Di Indonesia*, PUBLIKA, Vol 3, No. 1, 2017, Hlm. 2.

Sebagian pandangan menyatakan bahwa penyalahgunaan kekuasaan disebabkan oleh kebijakan publik yang hanya dipandang sebagai kesalahan prosedur dan administratif, namun apabila dilakukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau suatu kelompok (korporasi) yang berdampak pada kerugian perekonomian dan keuangan negara, maka hal tersebut merupakan tindakan pidana.<sup>23</sup>

Makin besar kekuasaan yang dipegang, makin besar pula kemungkinan untuk melakukan penyimpangan. Tindakan penyalahgunaan kekuasaan tersebut sebagian besar berdampak pada terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Mengutip Lord Acton, *power tends to corrupt but absolute power to corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung disalahgunakan tetapi kekuasaan mutlak pasti disalahgunakan).<sup>24</sup>

Penyebab penyalahgunaan kekuasaan yang berakibat pada praktek KKN yang merajalela diantaranya:

- a. Bahwa punishment yang dirasakan dari hasil penyalahgunaan kekuasaan relatif lebih ringan dibanding dengan manfaat yang dirasakannya.
- b. Penyalahgunaan kekuasaan bisa diakali dan direayasa dalam bentuk wujud fisik pertanggungjawaban.
- c. Untuk mendapatkan kekuasaan memerlukan modal materi yang cukup besar, sehingga begitu kekuasaan melat pada dirinya tentu yang bersangkutan berusaha untuk mengembalikan modal awal plus keuntungan yang besar.
- d. Tidak baiknya sistem *check and balance* dalam sistem pemerintahan.

Oleh karena itu, perlu adanya mekanisme untuk mengatasi penyebab penyalahgunaan seperti tersebut diatas, yaitu:

- a. Peninjauan kembali punishment yang diberikan kepada mereka yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan negara, sehingga ada efek jera yang dirasakan.
- b. Pemeriksaan terhadap LPJ yang dilakukan oleh setiap instansi harus dilakukakan secara mendetail sehingga celah/ruang

mereka yang ingin melakukan penyalahgunaan kekuasaan dapat terminimalisir.

- c. Mengurangi biaya politik sebelum menjabat sebagai pejabat publik atau wakil rakyat, sehingga tidak ada rasa untuk mengembalikan uang yang telah digunakan dalam biaya politik sebelum menjabat.
- d. Memperkuat sistem check and balance dalam sistem pemerintah, sehingga bisa saling mengontrol dan memberikan teguran terhadap pelanggaran yang terjadi.

Dapat penulis contohkan, bentuk pelanggaran hukum yang seringkali kepala daerah lakukan adalah tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan bentuk pelanggaran administratif seperti kepala daerah tidak mematuhi prosedur regulasi dalam birokrasi, contohnya ketika kepala daerah meminta izin resmi dari atasan ketika bepergian ke luar negeri, prosedur administratif tersebut melanggar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Alasan etis atau etika kepemimpinan

Dalam menjalani kepemimpinan kepala daerah tidak pernah luput dari pelanggaran etis, menjadi suatu kewajiban seorang pemimpin harus memiliki minimal beberapa kemampuan kompetensi diantaranya adalah kemampuan pribadi yang meliputi memiliki integritas tinggi (jujur, loyal, beriman), memiliki visi yang jelas, intelegensia tinggi kreatif dan inovatif, tidak mudah puas, fleksibel, memiliki wawasan dan kharismatik, mempunyai idealisme dan cinta tanah air.

Setangguh dan secerdas apapun seorang pemimpin, pemimpin tersebut tetap harus memiliki integritas yang tinggi sehingga kemampuan dan kecerdasan yang dimiliki tidak disalahgunakan untuk memanipulasi setiap tindakan yang dilakukan. Secara normatif dalam undang-undang pemerintahan daerah telah mengatur mengenai alasan etik pemberhentian kepala daerah, yaitu:

- a. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah

<sup>23</sup> *Ibid.*, Hlm. 4.

<sup>24</sup> *Ibid.*

- b. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah
- c. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah
- d. Melakukan perbuatan tercela.

Di dalam etika biasanya dikenal dengan hati nurani. Menurut Bertens, hati nurani adalah instansi dalam diri manusia yang menilai tentang moralitas perbuatan manusia. Tidak mengikuti hati nurani berarti menghancurkan integritas pribadi dan mengkhianati martabat terdalam manusia. Dapat dikatakan juga bahwa hati nurani adalah kesadaran moral, instansi yang membuat seseorang menyadari yang baik atau yang buruk (secara moral) dalam perilaku seseorang.<sup>25</sup>

Etika selalu hadir pada setiap sisi kehidupan seseorang dan organisasi. Bahkan dari usia dini hingga lanjut usia selalu diperhadapkan bagaimana hidup yang selaras dengan etika terlebih bila orang tersebut berada di tengah-tengah komunitas dalam hal ini pemerintahan daerah.<sup>26</sup>

Nilai etis melekat dengan kepemimpinan publik atau kepemimpinan pemerintahan khususnya pemerintah daerah harus mampu merepresentasikan dirinya sebagai sosok yang cerdas sekaligus memiliki kepribadian yang menjunjung tinggi nilai-nilai etis. Integritas dirinya tidak akan dipertaruhkan untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai etika publik yang berlaku. Bila etika dilanggar oleh seseorang atau organisasi, maka sanksi sosial dan hukum akan dikenakan pada pemimpin publik yang melakukan pelanggaran etis tersebut.

#### **B. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Bentuk dan susunan pemerintah daerah yang terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan

hubungan kerja yang kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.<sup>27</sup>

Berdasarkan prinsip *checks and balances*, jabatan Kepala Daerah kinerjanya diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahkan DPRD diberikan kewenangan untuk mengusulkan proses pemberhentian Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam melakukan pemberhentian Kepala Daerah.

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 :<sup>28</sup>

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

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:<sup>29</sup>

- 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;

<sup>25</sup> Rumsari Hadi Sumarto, *Etika Publik Bagi Kepemimpinan Pemerintah Daerah*, PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017, Hlm. 115.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Hidayat Andyanto, *Op.Cit.*, Hlm. 62.

<sup>28</sup> Pasal 78 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>29</sup> Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 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.

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.

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:<sup>30</sup>

- 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.

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.

Pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan tentang:<sup>31</sup>

- 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 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD

---

<sup>30</sup> Pasal 79 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>31</sup> Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 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 56 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 tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dan/atau melakukan perbuatan tercela.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Alasan pemberhentian kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terbagi atas dua, yakni alasan yuridis yaitu alasan pemberhentian kepala daerah yang disebabkan oleh pelanggaran hukum pidana, dan pelanggaran administratif (Hukum tata usaha negara) dan alasan etis yaitu alasan yang berdasarkan kepribadian atau integritas seorang kepala daerah.
2. Mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dibedakan menjadi dua yaitu mekanisme pemberhentian kepala daerah dan mekanisme pemberhentian kepala daerah sementara, kepala daerah diberhentikan karena alasan yang bersifat normatif (melakukan tindak pidana dan/atau pelanggaran administratif) dan alasan yang bersifat etis, sedangkan kepala daerah diberhentikan sementara karena didakwa

melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam paling singkat 5 (lima) tahun, korupsi, terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI, dan diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak kejahatan tersebut berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

## B. Saran

1. Harus adanya pengaturan lebih lanjut terkait dengan alasan pemberhentian kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka menjunjung tinggi kepastian hukum dan keadilan untuk tercapainya suatu *good governance* dalam suatu pemerintahan daerah.
2. Perlu adanya pengaturan yang lebih lanjut terhadap ketentuan normatif mekanisme pemberhentian kepala daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah demi terjaminnya kepastian hukum dalam suatu pemerintahan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Hendratno Toet Edie, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Handoyo Cipto Hestu B., 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- HR Ridwan, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers
- Huda Ni'matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media.
- Monteiro Mario Josef, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Yustitia.
- Nurcholis Hanif, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Grasindo.
- Setiawan Bakti Dian, 2017, *Pemberhentian Kepala Daerah : Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers.
- Soeprapto Indrati Farida Maria, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sukardja Ahmad H., 2014, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif FikihSiyasah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Sunarno Siswanto, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Yusnani Hasyimzoem dkk, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers.
- ## JURNAL/KARYA ILMIAH
- Achmad Mudatsir R, *Federalisme Negara Kesatuan : Telaah Teoritik Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol. I, No. 3, Maret 1998.
- Andi Ippeh, *Keberadaan Hak Angket Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 3, Volume 2, Tahun 2014.
- Azmi, *Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 04, Nomor, Agustus 2019.
- Cekli Setya Pratiwi dkk, *Penjelasan Hukum Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Pemerintahan*, Judicial Sector Support Program (JSSP), Jurnal Hukum, Mei 2016
- Cynthia Hadita, *Pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya*, Jurnal Hukum, 2019.
- Fatkurohman dan Miftachus Sjuhad, *Memahami Pemberhentian Presiden (IMPEACHMENT) di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume III, Nomor 1, Juni 2010.
- Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum"Jurnal Hukum, Volume 16, Nomor 3, Juli 2009 Hlm. 385 ;terkutip; Jimly Asshiddiqie, 2008, "Menuju Negara Hukum Yang Demokratis", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Merdi majiji, *Relasi hukum dan politik dalam sistem hukum Indonesia*, Jurnal Rechts Vinding. Volume 2 Nomor 3, Desember 2013.