ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

kk
TH.13/05
Kop
r

# TESIS

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

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

IMAM ROPII
NIM : 090214832 M

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2004

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# TESIS

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

Imam Ropii
090214832 M

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2004

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

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

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister

Dalam Program Studi Ilmu Hukum

Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh :

Imam Ropii

090214832 M

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# LEMBAR PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 8 DESEMBER 2004

Oleh

Pembimbing

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH.

NIP. 130 541 986

Mengetahui :

KETUA PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

Dr. Hj. Sarwirini, SH., MS.

NIP . 131453126

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

Tesis ini telah diuji

Oleh Tim Penguji :

1. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S : Ketua
2. Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, S.H. : Anggota
3. Romlah Sartono, S.H., M.S. : Anggota
4. Sukardi, S.H., M.H. : Anggota
5. Sumardji, S.H., M.Hum. : Anggota

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rakhmat dan karunia-Nya, sehingga tesis ini dapat diselesaikan sesuai dengan yang direncanakan.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada bapak Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH., MS. selaku pembimbing yang dengan penuh perhatian dan kesabaran telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran serta asahan ilmu yang sangat bermanfaat dalam rangka menyelesaikan studi ini khususnya, serta pengembangan keilmuan hukum selanjutnya. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada yang terhormat : Ibu Dr. Tatik Sri Djatmiati, SH., MS, Bapak Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon, SH, MS. Ibu Romlah Sartono, SH., MS, Bapak Sukardi, SH, MH, Bapak Sumardji, SH., M.Hum yang telah berkenan menguji sejak proposal penelitian tesis hingga tesis ini serta memberikan asahan dan pembelajaran keilmuan hukum yang tidak mungkin bisa saya dapatkan di luar Unair, kususnya dalam rangka perbaikan tesis serta untuk pengembangan ilmu hukum selanjutnya.

Saya ucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada Pemerintah Republik Indonesia c.q Menteri Pendidikan Nasional melalui Beasiswa Program Pasca Sarjana (BPPS) yang telah memberikan bantuan finansial, dimana bantuan atersebut sangat membantu dalam menyelesaikan studi ini.

Dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada : Bapak Rektor Universitas Airlangga atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan untuk dapat mengikuti dan menyelesaikan



Tesis Pemberhentian kepala daerah Imam Ropii

pendidikan program Magister, Bapak Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, atas kesempatan untuk dapat menjadi mahasiswa Program Magister pada Program Pascasarjana. Bapak Dr. Pieter Mahmud Marzuki, SH., MS., L.LM selaku KPS Ilmu Hukum Program Magister Hukum saat masuk kuliah, Ibu Dr. Hajah Sarwirini, SH., MS Ketua Program Studi (KPS) Ilmu Hukum Program Magister Hukum beserta para bapak dan ibu pengajar atas bantuan dan dorongannya serta asahan ilmu hukum untuk terus belajar dan kerja keras dalam menyelesaikan studi di Program Magister Hukum ini.

Bapak Rektor Universitas Wisnuwarhana Malang beserta staf yang tiada henti-hentinya selalu mendorong dan membantu penulis untuk melanjutkan studi di Program Magister ini.

Almarhum bapak Tadjali dan Ibu Muntikah, sungkem dan trimakasih yang tiada terhingga yang telah mendidik dan membesarkan serta mendoakan setiap saat untuk anak-anaknya yang menjadi penyemangat saat saya berada dalam kekalutan, kakak-kakakku dan adik-adikku, anak-anakku Ariska Cesar Divian Candra Kusuma, Irsyad Farhan Zaki Rizqullah dan istriku Diana Kusumawati yang telah membantu dengan doa dan mendorong dengan semangat untuk melanjutkan dan menyelesaikan studi sampai dengan selesai. Rekan-rekan sejawat serta teman sesama mahasiswa, terima kasih atas kebersamaan dan jalinan persaudaraan yang telah menyadarkan saya betapa penting dan bermanfaatnya komunikasi dan kerja sama. Semoga para pihak yang telah saya sebut dan yang tidak sempat tersebut dalam ucapan ini yang membantu dalam menyelesaikan studi ini akan senantiasa dibalas dengan balasan yang berlipat oleh Allah SWT.

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# RINGKASAN

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

Imam Ropii

Berdasarkan pada pasal 7 A Undang Undang Dasar 1945 Amandemen, Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Presiden sebagai kepala Pemerintah yang proses pemilihannya melibatkan seluruh warga negera yang memenuhi syarat oleh UUD dimungkinkan untuk diberhentian dalam masa jabatannya jika memenuhi syarat. Ketentuan ini juga membawa implikasi pada Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah yaitu dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila memenuhi syarat untuk itu. Dalam UU No. 32/2004 pengaturan tentang Pemerintahan Daerah telah berhasil dilakukan dengan telah disyahkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu pengaturan yang sangat berbeda antara UU No. 32/2004 dengan pengaturan Pemerintahan Daerah masa sebelumnya adalah tentang pemberhentian Kepala Daerah. Pada prinsipnya pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dapat dilakukan pada masa jabatannya dan pada akhir masa jabatan.

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Darah dari segi prosesnya dapat dilakukan dalam dua model. Pertama, pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang didasarkan atas usul Dewan Perwakilan Rakyat. Pemberhentian atas usul DPRD ini dibagi dalam dua kelompok alasan. Pertama, karena alasan berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru dan karena alasan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan (pasal. 29 ayat (2) adan b.). Pemberhentian karena alasan ini diusulkan DPRD kepada Presiden. Kedua, pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah karena alasan : a) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah ; b) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala daerah;c) tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah; dan d) melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Pemberhentian karena alasan ini diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD berupa "pendapat DPRD" untuk diajukan ke Mahakamah Agung guna diperiksa, diadili dan diputuskan.

Kedua, pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD. Pemberhentian model ini dilakukan secara langsung oleh Presiden dengan dua sifat. Pertama pemberhentian sementara. Pemberhentian sementara dilakukan langsung oleh Presiden karena alasan : a) apabila dinyatakan

melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan (sesuai dengan penjelasan pasal ini, pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan pertama/pengadilan negeri). b) karena diduga melakukan tindak pidana terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Kedua, pemberhentian. Pemeberhentian dilakukan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena alasan : a) terbukti melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap; b) terbukti melakukan tindak pidana terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang muat dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ini lebih mengedepankan mekanisme hukum dari pada mekanisme politik melalui pertanggungjawaban kebijakan. Pemberhentian dengan mekanisme hukum melalui proses pengadilan merupakan mekanisme yang lebih adil dan transparan daripada mekanisme politik melalui DPRD.

Dalam mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakiul Kepala Daerah, seperti halnya dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, hegemoni Presiden masih sangat besar. Hal ini nampak baik mengenai pengesahan calon Kepala Daerah dan Wakilnya maupun proses pelantikan serta proses pengesahan dalam pemberhentian Kepala daerah dan atau Wakil Kepala aerah.

Mengingat proses pemilihan dan pengesahan serta pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya di daerah-daerah sudah mendekati untuk dilaksanakan mengingat masa jabatannya yang hampir habis, maka pembentukan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan hal tersebut merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi.

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# SUMMARY
# DISMISSAL OF REGIONAL HEAD BASED ON LAW NO. 32 YEAR 2004 OF REGIONAL GOVERNMENT

IMAM ROPII

Based on article 7 A of Basic Law 1945 Amendment, President and Vice President are able to be dismissed from their position by MPR upon the suggestion of DPR, on due course have been conducted a Law Offence such as for being unfaithful to their nation, Corrupt, bribery, serious criminal offence, or other improper attitude even if they are proved improper to be a President and/or Vice President.

President as Government Head whom the election process have envolved all citizen who are considered qualify by the Basic Law (UUD) is possible to be dismissed in his ruling period if he is considered improper. This provision also has an impact to Regional Head as the regional government which is he can be dismissed during his ruling period if he is considered so. According to UU No. 32/2004 the arrangement on Regional Government has been successfully approved by the legalizing of Law No. 32 year 2004 about Regional Government.

One of the diversity in arrangement between Law No. 32/2004 with the Arrangement of Regional Government on previous era is on the dismissal of Head of Regional Government. In principle, the dismissal of Regional Head and/or Vice Regional Head shall be conducted during their ruling period or at the end of their period.

The Dismissal of Regional Head and /or Vice Regional Head according to its procedures can be conducted in two models. First, the dismissal of Regional Head and/or Vice Regional Head based on the suggestion of Legislative Assembly (DPR). This kind of dismissal by Province Legislative Assembly is divided in two reasons. First, due to the ruling period of previous Regional Head has ended and the new Regional Head has been elected, also due to the reason that he is considered unable to continue his duty as a Regional Head and is not present for 6 months (Article 29 verse (2) a and b). This kind of Dismissal is suggested by Regional Legislative Assembly (DPRD) to the President. Second, the dismissal of Regional Head and/or Vice Regional Head caused by : a)having been considered as no longer qualify for being a Regional Head and/or Vice Regional Head; b) having been stated to have offence the sworn/oath as Regional Head or Vice Regional Head; c) does not conduct his obligation as Regional Head and/or Vice Regional Head; and d) trespassing the prohibited for Regional Head and/or Vice Regional Head. Dismissal to the above reasons shall be decided in Final Meeting of Regional Legislative Assembly (DPRD) in the form of " Regional Legislative Assembly opinion" to be proposed to Supreme Court for further investigation, judgement and decide.

Second, the dismissal of Regional Head and / or Vice Regional Head without the suggestion of Regional Legislative Assembly. This kind of dismissal is conducted directly by President in two natures. First, temporary dismissal. Temporary Dismissal issued by President is done for the following reasons: a) If the pointed persons is stated to have conducted a serious criminal offence and is threatened with 5 years imprisonment at least or more based on the court decision ( according to this article, the pointed court is the first stage of court/ state court). B)

he is being suspected for a terrorism act, betrayal and / or other criminal act that is endangering the State. Second, Permanent Dismissal. Permanent Dismissal is issued by President without any suggestion from the Regional Legislative assembly due to the following reason: a) being proved to have conducted a criminal act with at least 5 years imprisonment or more based on the court decision which has gained a permanent law empowerment; b) being proved to have conducted a terrorism act, betrayal and/or criminal act that may endangering the State.

Dismissal of Regional Head and or Vice Regional Head contained on the Law of Regional Government is more concern about the law mechanism rather than the Political mechanism through its Policy responsibility. Dismissal with a law mechanism which is settled through Judgement process is considered more fair and clear compare to that of Political mechanism through Regional Legislative Assembly.

On the mechanism of dismissal of Regional Head and / or Vice regional Head, as well captive of the previous Law of Regional Government, President hegemony is still dominant. This can bee seen in the approval of future Regional Head and his Vice or even in the inauguration of Regional Head and or Vice Regional Head.

Considering the election process and approval also the dismissal of Regional Head and or his Vice in every region will come shortly as their ruling period are almost off, then the forming or Government Regulation which govern about the implementation of this dismissal is becoming a priority task that can not be postponed any longer.

# ABSTRACT
# THE DISMISSAL OF REGIONAL HEAD BASED ON LAW NO. 32 YEAR 2004 OF REGIONAL GOVERNMENT

**IMAM ROPII**

The dismissal of Regional Head as well contained on Law of Regional Government Number 32 Year 2004 by following the term prevail on Basic Law (UUD) 1945 amendment shall be conducted during his ruling period. The dismissal of Regional Head and or Vice Regional Head in their ruling period, seeing through the process is conducted in two model of dismissal.

First, dismissal of Regional Head and/or his Vice are conducted based on the suggestion of Regional Legislative Assembly which is then approved by President. There are three ways of dismissal based on this model, which are based on the decision of Regional Legislative Assembly, directly suggest for a dismissal to the President based on article 29 verse (2) a and b, and by the decision of Regional Legislative assembly, they propose it to the Supreme Court to give further consideration upon the opinion of Regional Legislative Assembly based on the reason as well mentioned on article 29 verse (2) c,d,e and f, also due to the suspicion that he has conducted a criminal offence and if there is an indication that his case shall be put on Police Authority (article 32).

Second, the dismissal of Regional Head and/or Vice Regional Head by President without the suggestion of Regional Legislative Assembly. This model is conducted by President both for Temporary Dismissal or permanent dismissal due to reasons have conducted criminal offence and is threatened for at least 5 years imprisonment or more and suspected for terrorism act, betrayal and or criminal act that may endagering the State (article 30 and 31).

Dismissal of Regional Head and/or his Vice Regional Head in this Law is more concern on the Law mechanism through Judgement process rather than Political mechanism through the justification of Regional Legislative Assembly, where the Law mechanism is considered more fair and objective.

Considering the Election implementation of Regional Head and or his Vice which based on the Law of Regional Government will be coming shortly, the Issuance of Implementation rules from this law is becoming a necessity which can not be postponed any longer.

Key word : Dismissal of Regional Head, Law No. 32/2004

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# DAFTAR ISI

Halaman

Halaman judul
Halaman Sampul dalam..... i
Halaman prasyarat gelar..... ii
Halaman persetujuan..... iii
Ucapan terima kasih..... iv
Ringkasan..... vi
Summary..... viii
Abstrak..... x
Daftar isi..... xi
Bab I Pendahuluan ..... 1
1.1. Latar belakang ..... 1
1.2. Rumusan masalah ..... 9
1.3. Tujuan penelitian ..... 9
1.4. Manfaat penelitian ..... 10
1.5. Metode penelitian ..... 10
1.6. Sistematika..... 11
Bab II Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD..... 13
2.1. Tugas dan wewenang serta hak DPRD..... 13
2.2. Alasan pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD ..... 27
2.3. Prosedur pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan alasan yang



Tesis Pemberhentian kepala daerah Imam Ropii

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

diusulkan DPRD ..... 30

Bab III Pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD. ..... 45

3.1 Alasan pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD ..... 46

3.2. Prosedur pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD ..... 49

Bab IV Penutup..... 55

4.1. Kesimpulan ..... 55

4.2. Saran ..... 57

Daftar pustaka..... 59



Tesis Pemberhentian kepala daerah Imam Ropii

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar belakang

Undang Undang Dasar 1945 pasca amandemen menegaskan, seorang Presiden dan / atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden (pasal.7 A)

Ketentuan dalam pasal tersebut sebagai dasar bahwa seorang Kepala Pemerintahan dan atau Wakil Kepala Pemerintahan, pada prinsipnya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana yang diatur dalam UUD.

Demikian juga seorang Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah[1] pada prinsipnya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila memenuhi syarat-syarat yang menyebabkan mereka dapat diberhentikan oleh pejabat yang berwewenang setelah melalui proses yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. (pasal 29 UU No. 32/2004)

Sejalan dengan perubahan UUD 1945 pasca amandemen, pasal 18 ayat (4) menegaskan "Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masing-masing sebagai Kepala Pemerintah daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis, yaitu dilakukan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan sebagaimana pemilihan terhadap Presiden dan Wakil Presiden".

[1] Kepala Daerah yang dimaksud dalam hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 24 ayat (2) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN Tahun 2004 No. 125, TLN No.4437 adalah Gubernur untuk Kepala Daerah Propinsi, Bupati untuk daerah Kabupaten, dan Walikota untuk daerah Kota.

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Ketentuan dalam UUD ini selanjutnya diatur lebih lanjut dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah LN RI Tahun 2004 No 125 TLN RI, No 4437 pasal 56 ayat (1) yang menegaskan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dipilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan berpasangan secara langsung oleh rakyat di daerahnya, akan membawa perubahan pada mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Pemerintah Daerah.

Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, pasal 29 ayat (1) berhenti karena : a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. diberhentikan.

Pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud oleh pasal 29 ayat (1) c karena : a. telah berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan / atau Wakil Kepala Daerah; d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah da/atau Wakil Kepala Daerah; e. tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Darah; f. melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. (pasal 29 ayat (2)

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipahami dari segi prosesnya dapat dikelompokkan ke dalam empat kategori. Pertama, pemberhentian oleh Presiden yang diusulkan oleh DPRD dengan keputusan DPRD , meliputi : a. karena meninggal dunia, b. Karena permintaan sendiri, c. karena berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru, dan d.

ADLN-Perpustakaan Universitas Airlangga
MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.

Kedua, pemberhentian oleh Presiden atas usul DPRD yang didasarkan pada putusan Mahkamah Agung. Pemberhentian ini terjadi karena : a. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, dan b. tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Ketiga, pemberhentian oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD. Pemberhentian ini bersifat sementara, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan dan karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara sebagai mana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, pasal 30 ayat (1),dan pasal 31 ayat (1). Pemberhentian tetap akan dilakukan oleh Presiden jika terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Kempat, pemberhentian oleh Presiden atas usul DPRD karena mengalami krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya. Pemberhentian karena desakan publik ini oleh DPRD ditindak lanjuti/ditanggapi dengan penggunaan hak angket, dan apabila ditemukan bukti melakukan tindak pidana DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum.

Dari alasan pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan /atau Wakilnya perlu penegasan terhadap mekanisme dan lembaga yang berwewenang adalah karena alasan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan atau Wakil

Kepala Daerah dan karena melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Dalam UU ini tidak diatur tentang mekanisme dan lembaga yang berwewenang.

Perlunya pengaturan/penegasan lebih lanjut tentang mekanisme dan lembaga yang berwenang karena alasan tersebut adalah bagaimana jika dalam praktek terjadi kondisi yang disebabkan oleh dua alasan tersebut. Tentunya akan terjadi kesulitan proses penegakkannya dan penindakannya.

Kepala Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggara negara[2], dan penanggungjawab dalam pelaksanaan tugas Pemerintahan Daerah, dalam menjalankan peraturan perundangan-undangan dan kebijakan daerah senantiasa berada dalam pengawasan DPRD. Oleh sebab itu keberadaan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah bersama Pemerintah Daerah memiliki peranan yang sama-sama penting. Hal ini karena DPRD selain sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah juga melakukan fungsi pengawasan/kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sesuai dengan pasal 56 UU No. 32/2004, Kepala daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD, akan tetapi dipilih secara demokratis oleh rakyat di daerahnya secara langsung. Sebagai konsekuensi dari dipilihnya kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerahnya, maka rakyat berhak (dapat) melakukan pengawasan sebagai bentuk partisipasinya dan sekaligus kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur pemerintah daerah kepada publik (rakyat) yang telah memilih/mendukung dan memberikan

[2] UU No. 28/1999 pasal 2 angka 4 dan 6 dengan penjelasannya menegaskan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagai salah satu unsur penyelenggara negara.

kepercayaan untuk senantiasa menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.[3] Hanya saja bagaimana mekanisme, tempat/sarana dan sasaran dari penyampaian informasi kepada masyarakat ini yang harus memerlukan pengaturan lebih lanjut.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan asas demokrasi, serta sesuai dengan asas umum dalam penyelenggaraan negara[4] maka diperlukan keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memungkinkan masyarakat berpartisipasi secara aktif, karena demokrasi perwakilan saja saat ini sudah tidak memadai,[5] untuk itu pemberian kesempatan berpartisipasi kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sesuatu yang tidak dapat ditunda dan dihindari.

Prinsip dalam pemerintahan demokrasi moderen adalah adanya perwakilan dan pertanggungjawaban.[6] Pemilihan umum dan sistem perwakilan adalah sarana demokrasi. Kekuasaan pemerintahan demikian juga pemerintahan daerah harus dilaksanakan secara bertanggungjawab, karena kekuasaan itu lahir dari suatu kepercayaan rakyat sehingga logis jika harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Oleh sebab itu partisipasi masyarakat sangat penting dalam

---

[3] Hak untuk mendapaatkan Informasi tentang laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan salah satu informasi yang bersifat publik. Dalam RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik pasal 3 dinyatakan "setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh informasi publik dengan prosedur yang efektif, efisien, dan dengan biaya yang wajar", selanjutnya dalam pasal 17 dinyatakan " Setiap Badan Publik wajib memberikan informasi Publik kepada masyarakat secara berkala, sekalipun tanpa adanya permintaan. RUU ini sebagai bentuk pentingnya informasi publik untuk masyarakat terhadap kerja dan kinerja instansi publik dalam hal ini termasuk penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

[4] Asas ini dicantumkan dalam pasal 3 angka 4 (beserta penjelasannya) UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.LN. Tahun 1999 No.75, TLN, No. 3851.

[5] Philipus M. Hadjon, Keterbukaan pemerintahan dan tanggung gugat pemerintah (Makalah) disampaikan pada seminar hukum nasional ke –VII diselenggarakan oleh BPHN dan DEPKEH RI, Jakarta 12 – 15 Oktober 1999.h. 9. (selanjutnya disebut, Philipus M. Hadjon I).

[6] Suwoto Mulyosudarmo, Peralihan kekuasaan, kajian teoritis dan yuridis terhadap pidato Nawaksara, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997. h. 1. (selanjutnya disebut Suwoto Mulyosudarmo I)

pelaksanaan demokrasi dimana pelaksanaan pemilihan kepada daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat maka rakyat dapat dan berhak mengawasi secara langsung penyelenggaraan pemerintahan daerah selain dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah.

Sejalan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, maka lahirnya dukungan dan hilangnya kepercayaan (krisis kepercayaan) dari rakyat pemilih terhadap kepala daerah (pemerintah daerah) merupakan sebuah konsekuensi dari sistem pemilihan itu.

Suwoto Mulyosudarmo menyatakan, sistem pemberhentian melalui hak publik dapat dilakukan dalam sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, dan dalam sistem pemilihan yang demikian tentunya logis bila pemberhentian terhadap Kepala Daerah juga dilakukan oleh masyarakat pemilih.[7] Artinya sebagai salah satu cara untuk memberhentikan Kepala Daerah dan atau Wakilnya, masyarakat juga memiliki hak untuk melakukan pengawasan yang dalam bentuknya berupa dukungan atau penarikan kepercayaan kepada mereka yang dalam hal ini berbentuk penarikan dukungan/krisis kepercayaan dan pelaksanaan terhadap hal ini dilakukan melalui mekanisme yang ditetapkan oleh DPRD dengan mengacu pada peraturan perundangan.

Dalam UU No. 32/2004 pasal 32 ayat (1) krisis kepercayaan dari masyarakat sebagai salah satu alasan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakilnya dapat terjadi apabila ada dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan atau Wakilnya yang kemudian ditindak lanjuti oleh DPRD dengan menggunakan hak angket (ayat 2).

---

[7] Suwoto Mulyosudarmo. Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Editor A. Mukthie Fadjar dan Harjono, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, h.256. (selanjutnya disebut Suwoto Mulyosudarmo II).

Dalam suasana yang demikian, lahirnya krisis kepercayaan dari rakyat pemilih merupakan salah satu bentuk pengawasan/kontrol publik kepada pemerintah daerah serta sebagai salah satu mekanisme pemberhentian terhadap kepala daerah yang diatur dalam undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut.

Dalam pelaksanaan sistem desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah, Kepala Daerah memiliki peran semakin penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan di daerah.[8]. Untuk itu diperlukan jaminan hukum bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangannya agar dapat menjalankan tugas-tugas pemerintahan dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah serta kebijakan daerah yang telah ditetapkan bersama dengan DPRD.

Berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan mendasar pada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tadinya lebih bersifat Legislative Heavy kini ke arah mekanisme yang berkeseimbangan dan saling mengawasi antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang dahulu menjadi sarana untuk menggoyang jabatan dan sebagai salah satu alasan pemberhentian, kini tidak lagi dilakukan secara horisontal ke DPRD saja akan tetapi yang utama secara vertikal ke pemerintah sebagai konsekuensi dari hubungan antar susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan negara kesatuan. (pasal 27 ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2004).

---

[8] J. Kaloh, Kepala Daerah, (pola kegiatan, kekuasaan, dan perilaku Kepala Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,2003. h. 5. (selanjutnya dsb. J. Kaloh I)

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam undang-undang tersebut juga lebih mengedepankan mekanisme hukum melalui proses di pengadilan dari pada mekanisme politik oleh DPRD melalui pertanggungjawaban kebijakan. .Sejalan dengan pembagian daerah otonom yang berpegang pada hubungan hirarki dan antar susunan pemerintahan sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan, maka hal ini juga akan membawa konsekuensi pada jalur koordinasi dan pengawasan,[9] antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah .

Kepala Daerah tidak lagi dengan mudah diganggu dan diancam untuk diberhentikan oleh DPRD melaui laporan pertanggungjawaban. Dalam UU tersebut pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di laporkan kepada Pemerintah untuk digunakan sebagai bahan untuk melakukan evaluasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (pasal 27 ayat (4), sedang dalam hal ini DPRD hanya berwewenang meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang masukannya dapat dijadikan bahan dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut (pasal 42 ayat (1) h. Apabila DPRD tidak dapat menerima isi laporan keterangan pertanggungjawaban tersebut, mekanisme yang dapat digunakan oleh DPRD adalah menggunakan hak DPRD untuk meminta keterngan (interpelasi) atas keterangan laporan yang disampaikan.

---

[9] Philipus M. Hadjon, Kedudukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan (makalah) disampaikan dalam seminar Sistem pemerintahan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh BPHN Depkeh dan Ham RI bekerjasama dengan FH. UNAIR dan Kanwil Depkeh dan Ham Jawa Timur, Surabaya, 9-10 Juni 2004, h.. 3. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II)

Pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya yang lebih mengedepankan mekanisme hukum melalui proses di pengadilan dari pada mekanisme politik melalui pertanggungjawaban kebijakan kepada DPRD, dipandang lebih objektif dan adil. Hal ini karena mekanisme tersebut dilakukan oleh lembaga yang independen dan proses pembuktian yang seksama serta dengan mempertimbangkan keadilan hukum.

1.2. Rumusan masalah.

Bertolak dari judul tentang " Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan UU No. 32/2004" maka masalah hukum (isu hukum) dirumuskan sebagai berikut :

a. Pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan usulan DPRD.

   Permasalah yang muncul dari isu hukum tersebut : wewenang serta hak DPRD, alasan pemberhentian yang diusulkan DPRD, dan prosedur pemberhentian berdasarkan alasan usul DPRD.

b. Pemberhentian Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD.

   Permasalahan yang muncul : alasan pemberhentian oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, prosedur pemberhentian oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD

1.3. Tujuan penelitian.

a. Menganalisa tentang pemberhentian Kepala Daerah . Analisisa ini dilakukan untuk mengkaji norma-norma yang berkaitan dengan wewenang serta hak DPRD berkaitan dengan fungsi pengawsan, alasan usul pemberhentian Kepala Daerah oleh DPRD, dan proses pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan alasan .

b. Menganalisa tentang pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD/langsung oleh Presiden. Analisa ini dilakukan untuk

mengkaji norma-norma yang berkaitan dengan materi yang menjadi dasar/alasan pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, dan prosedur pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD.

1.4. Manfaat penelitian.

a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan hukum tata negara bidang kajian Pemerintahan Daerah yang saat ini memasuki masa transisisi dalam penataan sistem pemerintahan daerah sesuai dengan UUD 1945 Amandemen.

b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dalam memahami dan mengidentifikasi permasalahan hukum terkait dengan proses pemberhentian Kepala Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1.5. Metode penelitian.

1.5.1 Pendekatan penelitian.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (the statute approach) yang bertitik tolak dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1.5.2 Sumber bahan hukum.

Sumber bahan hukum dalam penelitian hukum normatif ini meliputi :

a. Sumber bahan hukum primer (the primary sources / authoritative records) yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan adalah : UUD 1945 Pasca Amandemen, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan

Negara, UU No. 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, , UU No. 14/1985 yang diubah dengan UU No.5/2004 tentang Mahkamah Agung, UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Peraturan Pemerintah No. 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, dan Keputusan Mendagri No.162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

b. Sumber bahan hukum sekunder (the secondary sources / not authoritative records) yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari : Jurnal hukum tentang : Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatig (normatif), Pemberhentian Kepala Daerah, makalah tentang : Kedudukan UU Pemerintahan Daerah dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945, Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah, dan RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik dan buku-buku yang berhubungan dengan Pemerintahan Daerah.

1.6. Sistematika.

Penelitian tentang pemberhentian Kepala Daerah ini disusun ke dalam empat bab dengan urutan sistematika sebagai berikut :

Bab I pendahuluan yang di dalamnya mendiskripsikan tentang latar belakang yang menjadi alasan pentingnya penelitian ini dilakukan, dilanjutkan dengan permasalahan sebagai titik tolak kajian ini. Tujuan penelitian, manfaat

penelitian yang dibagi ke dalam dua lingkup, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis dari penelitian ini, metode penelitian yang berisi tentang pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, sumber bahan hukum dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II, berisi tentang pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan atas usul DPRD. Pembahasan terhadap masalah ini dilakukan dengan memaparkan terlebih dahulu tugas dan kewenangan serta hak DPRD, dan kemudian mengkaji tentang alasan atau sebab Kepala Daerah diusulkan pemberhentiannya oleh DPRD, kemudian diikuti dengan uraian prosedur usul pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan alasan tersebut.

Bab III, berisi tentang pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD. Pembahasan terhadap pemberhentian kepala daerah ini akan diuraikan tentang sebab/alasan pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, serta prosedur / mekanisme pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan alasan tersebut.

Bab IV, penutup yang di dalamnya akan dipaparkan kesimpulan dan saran.

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

# BAB II PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DAN ATAU WAKIL KEPALA DAERAH OLEH PRESIDEN ATAS USUL DPRD.

Pengkajian terhadap norma tentang pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya oleh Presiden atas usul DPRD, terlebih dahulu dipaparkan tentang hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan wewenang serta hak DPRD sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah, kemudian mengkaji tentang pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD. Pengkajian terhadap pemberhentian tersebut diawali dengan menganalisis alasan pemberhentian, kemudian diikuti dengan analisa tentang prosedur pemberhentiannya.

## 2.1. Tugas dan wewenang serta hak DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

### 2.1.1. Tugas dan wewenang DPRD

Kepala daerah sebagai penanggungjawab dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah senantiasa dilakukan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, peraturan daerah serta kebijakan daerah lainnya. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, kepala daerah senantiasa berada dalam pengawasan lembaga yang telah diberi kewenangan untuk itu, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (psl. 41) selain juga dilakukan oleh masyarakat sebagai salah bentuk pengawasan secara langsung oleh publik (psl. 32 ayat (1) serta oleh Pemerintah (psl. 218) UU No. 32/2004.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Kepala Daerah saat ini tidak bisa dilepaskan dengan DPRD, dimana DPRD oleh undang-undang Pemerintahan Daerah diposisikan dengan kedudukan sebagai bagian dari

penyelenggara pemerintahan daerah (psl. 3 (1), psl. 19 (2) dan psl. 40 UU No.32/2004).

DPRD selain sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah juga berkedudukan sebagai bagian/unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan (psl. 40 dan 41 UU No. 32/2004). Menurut PP No. 25/2004, pasal 19 ayat (2) fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, fungsi anggaran diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama Pemerintah Daerah ayat (3) yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), dan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah ayat (4).

Menurut ketentuan pasal 39 UU No.32/2004, Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang tersebut berlaku ketentuan Undang Undang tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR,DPR, DPD dan DPRD yaitu UU No. 22/2003, LNRI Tahun 2003 No. 92, TLNRI No. 4310.

Berdasarkan pada ketentuan pasal, 39 tersebut, semua ketentuan tentang DPRD yang diatur dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah maka peraturan pelaksanaan yang terkait dengan DPRD juga harus disesuaikan dengan ketentuan dimaksud oleh UU No. 32/2004.

Sebagai bagian/unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam pasal 42 UU No. 32/2004 ditegaskan, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang meliputi :

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

(1) a. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;

c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;

d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;

e. memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;

f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama Internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;

i. membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;

j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;

k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

(2) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada ketentuan pasal 42 d, DPRD memiliki wewenang untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (sesuai dengan hirarki dan hubungan antar susunan pemerintah dengan pemerintah daerah) , sesuai dengan alasan dan mekanisme yang diatur dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ini.[10]

Selain itu berdasarkan pada pasal 42 ayat (2) tersebut, DPRD selain mempunyai tugas dan wewenang yang sudah diatur dalam UU No. 32/2004, juga memiliki tugas dan wewenang lain, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.[11]

2.1.2. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD secara kelembagaan selain mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam pasal 42, juga mempunyai hak yang meliputi hak interpelasi; hak angket; dan hak menyatakan pendapat (psl. 43 ayat (1) UU No. 32/2004). Dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, diantara tiga hak DPRD, hak angket merupakan hak yang mendapat pengaturan lebih lanjut, sedang hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat tidak demikian. Berdasarkan pasal 43 ayat (8) Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib

[10] Kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dimiliki DPRD merupakan kewenangan terbatas, yaitu kewenangan yang alasannya tertentu dan dalam situasi tertentu sebagaimana yang diberikan oleh UU.

[11] Tugas dan wewenang lain berdasarkan peraturan undang-undangan yang dimaksud antara lain dalam UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Periksa pula misalnya terkait dengan ini UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tangungjawab Keuangan Negara, LN Tahun 2004 No. 66, TLN No. 4400, dalam pasal 21 ayat (2)DPR/DPRD dapat meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindak lanjuti hasil pemeriksaan pengelolaan; ayat (3) DPR/DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan.

DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dimaksud adalah PP No. 25/2004 LN RI Tahun 2004 No. 91, TLN RI No. 4417, dan Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Sesuai dengan Konsideran dari kedua bentuk hukum tersebut, maka produk hukum tersebut merupakan pelaksanaan dari UU No. 22/2003, namun atas dasar ketentuan pasal 39 UU No. 32/2004 (ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam UU ini berlaku ketentuan Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD) , maka ketentuan kedua produk hukum tersebut isinya juga harus mengikuti ketentuan yang ada dalam UU No. 32/2004. Karena produk hukum yang mengatur tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD adalah PP No. 25/2004 dan Kepmendagri No. 162/2004, maka walau kedua produk hukum tersebut sebagai pelaksanaan dari UU No. 22/2003, maka otomatis ketentuan tersebut juga tidak boleh bertentangan dengan UU No. 32/2004. Karena itu keberadaan PP dan Kepmendagri tersebut harus sejalan dengan ketentuan dalam UU No. 32/2004.

Berikut prinsip penggunaan hak angket DPRD yang diatur dalam UU No. 32/2004. Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir (psl.43 ayat (2).

---

Artinya selain kewenangan yang telah diatur dalam UU No. 32/2004, juga ada kewenangan lain berdasarkan UU yang lain.

Dalam menggunakan hak angket, dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. (psl. 43 ayat (3).

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki (psl. 43 ayat (4).

Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa, wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan (psl. 43 ayat (5) dan (6).

Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia (psl. 43 ayat (7).[12]. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan (psl 43 ayat (8). Pedoman penyusunan sebagaimana dimaksud saat ini adalah PP No.25/2004 dan Kepmendagri No. 162/2004. [13]

[12] Sifat rahasia ini sesuai dengan prinsip "Presumtion of Innocense" atau praduga tidak bersalah dalah hukum pidana, dimana sebelum ada keputusan dari pengadilan yang memiliki kekuatan hukum yang tetap (inkracht) seseorang dianggap tidak bersalah. Selain itu, dirahasiakannya hasil kerja panitia angket juga karena hal ini masih merupakan dugaan terhadap kebijakan tertentu Kepala Daerah yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memerlukan pembuktian.

[13] Berdasarkan konsideran dari kedua produk hukum tersebut, produk hukum (PP No. 25/2004 dan Kepmendagri No. 162/2004) merupakan pelaksanaan ketentuan dalam Undang-undang No. 22/2003

Berdasar atas ketentuan pasal. 43 ayat (2) , hak angket yang diajukan oleh DPRD harus dilakukan dengan pengajuan hak interpelasi terlebih dahulu kepada Kepala Daerah. Kemudian juga harus memenuhi syarat berupa persetujuan dalam Rapat Paripurna DPRD yang harus dihadiri sekurang-kurangnya (minimum) oleh 3/4 anggota DPRD, dan putusan yang dihasilkan harus didukung/dengan persetujuan 2/3 dari anggota yang hadir.

Apabila dicermati, untuk dapat menggunakan hak angket (menurut UU No.32/2004 pasal 43 ayat (1) sampai dengan (8), memerlukan proses yang panjang dan syarat-syarat yang cukup ketat. Bagaimana jika kuorum dalam DPRD tidak dapat dicapai untuk menggunakan hak angket untuk membuktikan dugaan penyimpangan atau pertentangan kebijakan yang dibuat Kepala Daerah maupun dugaan melakukan tindak pidana yang diatur pasal 32 tersebut? Secara yuridis, pelaksanaan hak angket tidak akan terwujud/terlaksana. Di sinilah para anggota DPRD dituntut kearifan dan kesungguhannya menjalankan tugas dan kewenangan serta hak-haknya sebagai wakil rakyat di daerah. Berbagai kepentingan dengan mengingat para anggota DPRD terdiri dari para wakil partai politik tentunya sangat mungkin akan terjadi hal tersebut.

Ada perbedaan prosedur dan alasan penggunaan hak angket yang diatur dalam UU No.32/2004 dengan PP 25/2004. Dari segi prosedur, penggunaan hak angket oleh DPRD menurut UU No. 32/2004 pasal 43 ayat (2) dilakukan setelah diajukan hak interpelasi terlebih dahulu kepada Pemerintah Daerah, sedang dalam PP 25/2004 tidak diatur syarat yang demikian. Dengan demikian

---

tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Oleh karena berdasarkan ketentuan pasal 39 UU No.32/2004 maka dalam UU No.32/2004 ketentuan yang mengatur prinsip penggunaan

sesuai dengan hirarki peraturan, seharusnya PP 25/2004 juga mensyaratkan penggunaan hak interpelasi terlebih dahulu sebelum penggunaan hak angket oleh DPRD. Hal ini sangat logis mengingat dengan dilaksanaan hak interpelasi dapat diketahui apakah keterangan Kepala Daerah yang diberikan terkait dengan dimunculkannya hak tersebut dapat diterima atau ditolak oleh anggota DPRD yang sekaligus sebagai ukuran dilanjutkannya penggunaan hak angket atau tidak.

Tidak adanya penjelasan lebih lanjut mengenai kriteria/ukuran tentang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan negara sebagai alasan permintaan keterangan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah, merupakan sesuatu yang potensial akan menimbulkan penafsiran yang berbeda antara Pemerintah Daerah dan DPRD tentang alasan penggunaan hak interpelasi, hak angket serta menyatakan pendapat terutama oleh DPRD sebagai pemilik hak tersebut. Hanya saja karena DPRD sebagai lembaga politik, maka ukuran/kriteria tersebut setidak-tidaknya didasari oleh kepentingan politik di DPRD tersebut yang dicerminkan dalam bentuk banyaknya suara yang menghendaki/mendukung hak ini untuk digunakan.

Penggunaan hak interpelasi dapat diusulkan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD (pasal. 22 ayat (1) PP 25/2004 dan pasal. 24 ayat (1). Kepmendagri No. 162/2004. Sedang keputusan persetujuan atau penolakan terhadap usul permintaan keterangan kepada Kepala Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna (pasal 22 ayat (3) PP No.25/2004 dan pasal 24 ayat (6) Kepmendagri No. 162/2004. Apabila rapat paripurna menyetujui terhadap usul permintaan keterangan, Pimpinan DPRD mengajukan permintaan keterangan

hak DPRD menjadi rujukan dari PP No. 25/2004 dan Kepmendagri No. 162/2004 tersebut.

kepada Kepala Daerah (pasal 22 ayat (8) PP No.25/2004 dan pasal 24 ayat (8) Kepmendagri No. 162/2004. Kepala Daerah wajib memberikan keterangan lisan maupun tertulis, dan setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan atas keterangan Kepala Daerah, terhadap jawaban Kepala Daerah, DPRD dapat menyatakan pendapatnya (pasal 23 ayat (1),(2),(3) PP No. 25/2004 dan pasal 25 ayat (1), (2), dan (3) Kepmendagri 162/2004. Pernyataan pendapat DPRD atas keterangan Kepala Daerah, menjadi bahan untuk DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan untuk Kepala Daerah dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan (pasal 23 ayat (5) PP 25/2004 dan pasal 25 ayat (5) Kepmendagri 162/2004).

Hak angket merupakan hak DPRD untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijakan Kepala Daerah,[14] yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (pasal 24 ayat (1) PP 25/2004 dan pasal 26 ayat (1) Kepmendagri 162/2004). Penggunaan hak angket dapat diusulkan sekurang-kurangnya oleh lima anggota DPRD dan disampaikan pada pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan hal ini pada Rapat Paripurna setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah (Panmus) (pasal 24 ayat (3) PP 162/2004 dan pasal 26 ayat (3) Kepmendagri 162/2004). Keputusan usul mengadakan penyelidikan kepada Kepala Daerah dapat disetujui atau ditolak, ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD. Apabila

[14] Ada dua macam kebijakan daerah dipahami dari sudut pembuatannya. Pertama kebijakan daerah yang bersifat mengarahkan (directive policy). Kebijakan ini biasanya ditetapkan bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD. Kebijakan ini secara substansi tidak perlu dipertanggungjawabkan kepada DPRD, karena dihasilkan bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD sendiri. Kedua, kebijakan pelaksanaan (excecutive policy) merupakan kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Kebijakan ini dapat dimintakan keterangan dan pertanggungjawaban kepada pemerintah daerah oleh DPRD. Periksa pula Suwoto Mulyosudarmo II, h. 247.

usul mengadakan penyelidikan disetujui, maka DPRD menyatakan pendapat untuk mengadakan penyelidikan dan menyampaikannya secara resmi kepada Kepala Daerah (pasal 24 ayat (6), (7) PP 25/2004 dan pasal 26 ayat (6) dan (7) Kepmendagri 162/2004).

Pelaksanaan penyelidikan dilaksanakan oleh Panitia Khusus (Pansus) dan hasilnya dilaporkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan Keputusan (pasal 24 ayat (8) PP 162/2004 dan pasal 26 ayat (8) Kepmendagri 162/2004). Apabila hasil penyelidikan diterima oleh DPRD (melalui rapat paripurna), dan ada indikasi tindak pidana, DPRD menyerahkan penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila hasil penyelidikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berstatus sebagai terdakwa, Presiden memberhentikan sementara Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dari jabatannya (pasal 25 ayat (2) PP 25/2004 dan pasal 27 ayat (2) Kepmendagri 162/2004).

Dalam PP 25/2004 pasal 25 ayat (3) apabila Keputusan Pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah bersalah, Presiden memberhentikan Kepala Daerah dan atau wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dari jabatannya. Selanjutnya dalam Kepemendagri 162/2004 pasal 27 ayat (3) dan UU No. 32/2004 pasal 32 ayat (6) menyatakan, apabila Keputusan Pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan menyatakan Kepala Daerah dan / atau Wakil Kepala Daerah bersalah DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden.

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Pengaturan dari dua produk hukum tersebut terdapat perbedaan/konflik , dimana menurut PP 25/2004 pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang dinyatakan bersalah oleh pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap dilakukan langsung oleh Presiden, sedang dalam Kepmendagri 162/2004, DPRD yang mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Ketentuan dalam Kepmendagri nomor 162/2004 pasal 27 ayat (3) tersebut sesuai dengan mekanisme dalam ketentuan UU No. 32/2004 pasal 32 ayat (4).

Untuk menyelesaikan konflik norma tersebut, berdasarkan asas lex superior derogat legi inferiori : undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah[15], maka ketentuan pasal 25 ayat (3) PP No. 25/2004 harus dikesampingkan dan menggunakan ketentuan dalam pasal 32 ayat (4) UU No. 32/2004 tersebut. Hal ini bersdasarkan ketentuan pasal 39 UU No. 32/2004 sebagai pengecualian untuk menyesuaikan ketentuan lain (PP 25/2004) selama ketentuan tersebut diatur dalam UU No. 32/2004.. Karena pasal 32 ayat (4) mengatur tentang mekanisme terkait dengan DPRD, maka ketentuan dalam pasal tersebut menjadi dasar pengaturan yang utama yang harus diikuti oleh ketentuan yang ada dalam PP maupun Kepmendagri tersebut.

Apabila dicermati dari sisi hirarki peraturan, seharusnya hal-hal yang diatur dalam Kepmendagri tidak boleh menyimpang dan atau bertentangan dengan peraturan di atasnya, dalam hal ini PP, begitu pula apa yang diatur

[15] Philipus M, Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatik). Makalah, dalam Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya No. 6 Tahun IX November-Desember 1994.

dalam PP tidak boleh bertentangan dan atau menyimpang dengan UU.Ketentuan dalam PP No. 25/2004 pasal 25 ayat (3) tersebut menyimpangi ketentuan yang diatur dalam UU No. 32/2004 pasal 32 ayat (4) dan Kepmendagri No. 162/2004 pasal 27 ayat (3).

Sedang jika dicermati dari waktu pemberlakuannya, ternyata Kempendagri yang lebih rendah dari PP keluar dan diberlakukannya lebih dahulu (pada tanggal 12 Juli 2004) dari pada PP tersebut, (tanggal 28 Agustus 2004) sehingga sangat mungkin ada ketidak sesuaian materi yang diatur dan hal ini sangat tidak wajar/tidak lazim peraturan yang lebih rendah keluar terlebih dahulu daripada peraturan yang lebih tinggi.[16]

Dari segi materi pengaturan, dengan memahami asal usul hak angket yaitu dari DPRD, maka usul pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh DPRD kepada Presiden yang diatur dalam Kepmendagri Nomor 162/2004 pasal 27 ayat (3) yang juga diatur/sesuai dengan ketentuan dalam UU No 32/2004 pasal 32 ayat (4) lebih tepat daripada langsung diberhentikan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam PP, mengingat DPRD yang melimpahkan penyelesaian hukum kepada penegak hukum dan putusan hukumnya seharusnya diserahkan kembali kepada lembaga yang menyerahkan yaitu DPRD yang selanjutnya dijadikan dasar pengajuan usul pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya kepada Presiden.

Namun jika dipahami dari ketentuan pasal 30 ayat (1) UU No. 32/2004 dimana putusan pengadilan terhadap permohonan yang dilimpahkan oleh DPRD kepada penegak hukum sebagai hasil dari pelaksanaan hak angket

[16] Sesusai dengan konsideran menimbang, penetapan Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD dilakukan sambil menunggu ditetapkannya PP tentang

ternyata menyatakan bersalah dan menghukum Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah selama 5 tahun atau lebih, maka pemberhentian yang dilakukan langsung oleh Presiden juga tepat.

Oleh sebab itu terhadap penggunaan hak angket sebagaimana ketentuam dalan PP No. 25/2004 pasal 25 ayat (3) dan Kepmendagri No.162/2004 pasal 27 ayat (3) sangat tergantung pada putusan pengadilan.

Jika putusan pengadilan menghukum Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah selama 5 tahun atau lebih walaupun kasus tersebut berasal dari penyerahan DPRD sebagai hasil penyelidikan, maka berdasarkan pada ketentuan pasal 30 ayat (1) UU No. 32/2004, prosedur dalam PP No. 25/2004 (pemberhentian langsung oleh Presiden) tepat digunakan, sebab dalam ketentuan tersebut tidak disebut kualifikasi jenis tindak pidana kejahatan yang dilakukan. Sedang jika putusan pengadilan menyatakan menghukum Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kurang dari 5 tahun, maka ketentuan prosedur dalam Kepmendagri yang juga sama dengan mekanisme dalam UU No. 32/2004 (pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diusulkan oleh DPRD kepada Presiden) tepat digunakan.[17]

Jika Keputusan Pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan terbukti tidak bersalah, Presiden mencabut pemberhentian sementara serta merehabilitasi nama baik Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah. Tindakan

---

hal tersebut (PP tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD) yang dimaksud adalah PP No. 25/2004).

[17] Ketentuan dalam pasal 32 ayat (4) UU No. 32/2004 jika keputusan pengadilan menghukum Kepala Daerah dan/atau Wakilnya dengan pidana penjara paling singkat t tahun atau lebih, seharusnya diberlakukan ketentuan pasal 30. Hal ini untuk menyamakan dasar pengaturan mekanisme dan lembaga dalam pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya (yang didasarkan pada lamanya hukuman) sebagaimana diatur dalam pasal 32 dan 34 ayat (4) dan (6).

pemberhentian sementara, pemberhentian dan merehabilitasi nama baik Bupati dan atau Wakil Bupati, dan Walikota dan atau Wakil Walikota, pelaksanaanya didelegasikan kepada Mendagri, sedang pemberhentian Gubernur dilakukan oleh Presiden mengingat Gubernur selain sebagai Kepala Daerah Propinsi juga sebagai Wakil Pemerintah di daerah.[18] Tindakan merehabilitasi nama baik terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah seperti yang dilakukan oleh Presiden tersebut, seharusnya juga dilakukan DPRD yang telah melakukan penyelidikan dan menyerahkan hasilnya kepada lembaga penegak hukum sehingga terjadi proses hukum dipengadilan.

Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat mengajukan usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah. Usul pernyataan pendapat disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD. Usul tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Rapat paripurna DPRD mengambil keputusan yang menerima atau menolak usul pernyataan pendapat tersebut menjadi pernyataan pendapat DPRD. Jika DPRD menerima usul pernyataan pendapat, Keputusan DPRD berupa : a. pernyataan pendapat; b. saran penyelesaiannya; c. peringatan.

Secara yuridis, pernyataan pendapat yang disampaikan oleh DPRD kepada Pemerintah Daerah tersebut tidak membawa pengaruh, akan tetapi secara politis, pernyataan pendapat DPRD jika tidak diindahkan akan

[18] Rehabilitasi nama baik Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah seharusnya juga dilakukan oleh DPRD yang telah melakukan penyelidikan dan melimpahkan hasil penyelidikan kepada lembaga penegak hukum berupa indikasi melakukan tindak pidana. Rehabilitasi tersebut jika hanya dilakukan oleh Pemerintah melalui pejabat yang ditunjuk tanpa dilakukan pula oleh DPRD melalui

menimbulkan ketegangan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pengawasan.

Ketiga hak DPRD tersebut apabila dilihat dari substansi yang disampaikan kepada Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah merupakan pelaksanaan dari fungsi pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Dengan demikian ke tiga hak DPRD ini merupakan sarana untuk melakukan pengkajian dan pemahaman atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang oleh anggota DPRD dipandang perlu untuk meminta klarifikasi/kejelasan kepada Pemerintah Daerah.

2.1.2. Alasan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD.

Pada prinsipnya Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan pada masa jabatannya. Berdasarkan ketentuan pasal 29 ayat (1) UU No. 32/2004, Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena :a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c; diberhentikan.

Pemberhentian Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah salah satunya dapat terjadi karena diusulkan oleh DPRD. DPRD sebagai bagian/unsur dari penyelengara pemerintahan daerah selain memiliki/menjalankan fungsi pengawasan (selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran) juga memiliki hak dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Berdasarkan pasal 42 ayat (1) d, DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala

Keputusan DPRD, secara psikologis tentunya sulit untuk secepatnya kembali pada keadaan yang normal seperti kondisi sebelumnya.

Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalan Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.

Adapun alasan DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menurut UU No. 32/2004 meliputi :

1. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
2. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;

Menurut pasal 58 UU No.32/2004, calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat;

a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan /atau sederajat;
d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan / atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara;
k. tidak sedang dinyatakan pailitberdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;

m. memiliki NPWP atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain, riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan
p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.

4. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;

Menurut pasal 110 UU No. 32/2004 ayat (1) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum memangku jabatannya, dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Selanjutnya dalam ayat (2) sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :

"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/janji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannnya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa".

5. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;

Menurut pasal 27 UU No. 32/2004 ayat (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 dan pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :
a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negar Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semuaperangkat daerah;
k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan

penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. ayat (2)

6. melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah;

Berdasarkan pasal 28 UU No.32/2004, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah **dilarang :**

a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangn, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;
b. turut serta dalam suatu perusahaan, baik milkik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang berasangkutan;
d. melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf f (mewakili daerahnya di dalam dan di luar, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan)
f. menyalah gunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

7. Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggungjawabnya.

2.1.3. Prosedur pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan alasan usul DPRD.

Berdasarkan alasan usul pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh DPRD, maka proses usul pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dapat dikaji berdasarkan alasan usul pemberhentian sebagai berikut :

1. Berdasarkan ketentuan pasal 29 ayat (3) pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b (karena meninggal dunia, dan permintaan sendiri) serta ayat (2) huruf a dan huruf b ( berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru , dan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan), diberitahukan oleh pimpinan kepada anggota DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna. Hasil dari Rapat Paripurna DPRD tersebut selanjutnya diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada pejabat yang berwewenang.[19]

Dari ketentuan tersebut menarik untuk dikaji adalah ketentuan pasal 29 ayat (2) b, "tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan". Dijelaskan dalam penjelasan pasal tersebut "yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita/karena sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaanya". Berdasarkan penjelasan tersebut, ada dua keadaan yang menyebabkan yaitu, kondisi sakit dan tidak diketahui keberadannya berturut-turut selama 6 bulan

[19] Sesuai dengan hirarki dan hubungan antar susunan pemerintahan yang dianut UU No. 32/2004 (periksa pasal 42 ayat (1), usul pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh pimpinan DPRD, dimana untuk Kepala Daerah Propinsi DPRD Propinsi mengusulkan pemberhentian kepada Presiden melalui Mendagri, dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakilnya kepada Mendagri melalui Gubernur.

Kondisi yang dimaksudkan oleh ketentuan di atas sangat logis jika Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah tidak dapat melaksanakan tugas secara berturut-turut selama 6 bulan dan atau tidak diketahui keberadaanya selama waktu tersebut oleh DPRD diusulkan untuk diberhentikan. Sebuah pemerintahan daerah dalam jangka waktu tersebut, dimana Kepala Daerah dan atau Wakilnya tidak dapat menjalankan tugas/tidak berfungsi (dengan alasan tersebut) tentunya akan sangat mempengaruhi kehidupan dan jalannya pemerintahan daerah.

Terkait dengan alasan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan karena menderita sakit, sesuai dengan ketentuan pasal 58 e " sehat jasmani dan berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter" maka Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah juga tidak memenuhi syarat sebagaimana ketentuan tersebut, maka alasan usul pemberhentian yang dijadikan dasar oleh DPRD adalah hasil pemeriksaan kesehatan tim dokter[20]. Jika hasil pemeriksaan menyatakan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan sakit sehingga tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan, maka usul pemberhentian oleh DPRD kepada Presiden tepat dilakukan. Hal ini dapat terjadi mengingat mereka merupakan pejabat yang paling bertanggungjawab dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sesuai dengan ketentuan pasal 29 ayat (4) e, terhadap usul pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah, Presiden wajib memproses usul

[20] Pengkajian secara mendalam terhadap pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakilnya karena alasan ini (sakit) , periksa Romlah Sartono, Pemebrhentian Kepala Daerah (studi kasus pemberhentian Walikota Surabaya). Makalah dalam Yuridika, Volume 17, No. 1, Januari 2002, h. 7.

pemberhentian tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.[21] Persoalannya adalah dalam undang-undang ini tidak diatur tentang sanksi, jika Presiden tidak memproses usulan DPRD dalam jangka waktu tersebut atau memproses namun waktunya melebihi batas waktu yang ditentukan yang dapat membuat masalah tersebut menjadi terkatung-katung.

Dari alasan pemberhentian tersebut yang menjadi persoalan adalah alasan yang disebut dalam pasal 29 ayat (2) c " tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah" dan f " melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah". Dalam ketentuan ayat (4) kedua alasan pemberhentian tersebut tidak ikut diatur tentang mekanisme dan lembaga yang memproses. Karena itu jika Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah melakukan pelanggaran terhadap pasal 29 ayat (2) c dan f, maka sulit bagi mereka untuk diproses, baik melalui mekanisme yang diusulkan oleh DPRD kepada Presiden maupun mekanisme pemberhentian oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, mengingat mekanisme dan lembaganya tidak diatur.

2. Proses pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD sebagaimana dimaksud pasal 29 ayat (2) huruf d dan e, yaitu karena alasan : d) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah; e) tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Pengaturan tentang prosedur usul

[21] Ketentuan ini merupakan sebuah kemajuan dalam rangka untuk mencegah kemungkinan seorang Presiden untuk tidak segera memproses atas usul pemberhentian Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah karena kepentingan politiknya. Sebagai misal : seorang Kepala Daerah Kabupaten " X " adalah kader partai tertentu yang kebetulan juga kader partai yang sama dengan Presiden, maka proses pemberhentiannya bisa diulur-ulur dan atau juga dihentikan. Dengan adanya ketentuan paling lambat 60 hari Presiden wajib memproses usulan DPRD tentang pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya, maka akan sangat kecil kemungkinan Presiden untuk tidak memprosesnya.

pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala daerah karena alasan-alasan tersebut, diatur dalam pasal 29 ayat (4) huruf a sampai e.

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakilnya karena alasan pasal 29 ayat (2) d dan e, didasarkan atas pendapat DPRD yang diputuskan melalui rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya ¾ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dimana putusan atas pendapat DPRD diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir (psl. 29 ayat (4) b.

Persoalan yang akan muncul, bagaimana jika jumlah anggota DPRD yang hadir dan/atau yang menyetujui tidak memenuhi kuorum yang telah ditentukan? Tentunya pendapat DPRD tentang usul pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tidak dapat dilakukan/tidak terjadi. Namun jika pendapat DPRD melalui rapat paripurna berhasil sesuai dengan aturan yang ditentukan, maka proses hukum selanjutnya dapat dilakukan.

Berdasarkan alasan pasal 29 ayat (2) d dan e ini, DPRD dapat mengadili (impeachment) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dengan syarat DPRD dapat membuktikan bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah telah melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajiban.

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang telah berjanji dan ternyata tidak ditepati (mbleset/ingkar) dan DPRD berhasil membuktikan, maka dengan Rapat Paripurna yang memenuhi kuorum yang ditentukan, dapat mengadili/mengimpeachment Kepala Daerah dan/atau Wakilnya. Selain itu jika Kepala Daerah dan/atau Wakilnya teledor atau tidak melaksanakan salah satu kewajiban (karena tidak ditentukan tentang akumulasi tidak melakukan kewajiban oleh UU tersebut) yang telah ditentukan dan DPRD dapat membuktikan, maka

apabila syarat kuorum terpenuhi dapat mengadili Kepala Daerah dan atau Wakilnya melalui mekanisme DPRD dengan hasil berupa usulan pemberhentian.

Berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan atau Wakilnya tidak dapat berdalih bahwa dia mendapat dukungan penuh dari rakyat (karena mereka dipilih langsung oleh rakyat) untuk melegalkan tindakan semaunya sendiri. Mereka tetap berada dalam pengawasan dan harus memberikan pertanggungjawaban dari tindakan dan kebijakannya.

Pendapat DPRD tersebut selanjutnya diajukan ke Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final (psl. 29 ayat (4) c).

Mengapa proses usul pemberhentian berdasarkan dua alasan tersebut oleh undang-undang harus melalui/ke Mahkamah Agung terlebih dahulu? Apabila dipahami dari segi alasan, proses pembuktian pelanggaran berdasarkan alasan melanggar sumpah/janji Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dan tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau WakilKepala Daerah proses pembuktiannya lebih sulit daripada pelanggaran terhadap hukum, sehingga memerlukan pengkajian dan penentuan pendapat (mengadili) lembaga lain yang independen yaitu Mahkamah Agung.

Persoalannya bagaimana jika proses pengadilan di Mahkamah Agung dalam waktu yang ditentukan belum juga diputus pendapat DPRD tersebut, dengan alasan penumpukan perkara (kongesti) di Mahkamah Agung yang luar biasa banyaknya sehingga menjadi terkatung-katung.

Terhadap persoalan ini undang-undang Pemerintahan Daerah tidak mengatur lebih lanjut mengingat selama proses hukum di Mahkamah Agung

Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah tidak diberhentikan untuk sementara atau masih terus melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah selama proses hukum tersebut.

Selain itu, tata cara proses pengajuan pendapat DPRD kepada Mahakamah Agung dalam undang-undang Pemerintahan Daerah ini juga belum diatur lebih lanjut, dan undang-undang juga tidak menunjuk pada bentuk hukum apa tata cara proses pengajuan pendapat DPRD ke Mahkamah Agung tersebut diatur.[22]

Apakah pengajuan pendapat DPRD ke MA tersebut berbentuk gugatan ataukah berbentuk permohonan. Hanya saja jika dipahami ketentuan pasal 29 ayat (4) d, pendapat DPRD yang diajukan ke MA tersebut berupa gugatan, tapi apakah tepat mengingat tidak ada unsur sengketa, dan jika berupa permohonan maka bentuk putusannta berupa penetapan. Namun jika dipahami dari ketentuan tersebut, bentuk hukum yang dikeluarkan MA berupa keputusan. Hal ini didasarkan pada kalimat dalam ketentuan tersebut yang berbunyi/terdapat kata "apabila MA memutuskan...".

Dijelaskan dalam penjelasan pasal 29 ayat (4) c tersebut " yang dimaksud dengan putusan - bersifat final - dalam ketentuan ini adalah putusan Mahkamah Agung tidak dapat ditempuh upaya hukum lainnya". Dengan demikian keputusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD tersebut sudah secara langsung memiliki kekuatan hukum tetap (inkracht van gewijsde). Persoalannya bagaimana perlindungan hukum terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakilnya jika tidak

[22] Berdasarkan ketentuan pasal 79 UU No. 14/1985 Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam UU ini. Mengingat proses ini sebagai bagian dari proses beracara , maka pengaturan tentang tata cara pengajuan pendapat DPRD akan diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung, seperti Perma tentang Hak Uji Materiil yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2004 yang ditetapkan tanggal 23 Maret 2004, sampai saat ini Perma tentang mekanisme pengajuan pendapat DPRD tersebut belum dibentuk.

tersedia upaya hukum lainatas putusan Mahkamah Agung tersebut? Hal inilah yang memerlukan pengkajian lebih lanjut atas ketentuan yang menetapkan keputusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bersifat final.

Jika Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden. (pasal 29 ayat (4) f).

Dari ketentuan ini, persoalan yang mungkin akan muncul adalah, bagaimana jika keputusan Mahkamah Agung yang telah menyatakan bersalah, sedang DPRD setelah menerima putusan dari Mahkamah Agung tidak berhasil mencapai kuorum dalam rapat paripurna untuk mengambil putusan tentang usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden tersebut? Jika terjadi demikian, putusan Mahkamah Agung yang menyatakan bersalah terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut tidak membawa akan pengaruh apa-apa. Hal ini terjadi mengingat putusan Mahkamah Agung inilah yang menjadi dasar/alasan bagi DPRD untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna guna mengusulkan pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden namun DPRD tidak berhasil mencapai kuorum untuk dapat mengusulkannya.

Hal tersebut sangat mungkin terjadi di DPRD, mengingat dalam proses ini ada dua kali putusan yang harus diambil oleh DPRD. Pertama, putusan pendapat

DPRD melalui rapat paripurna tentang penyerahan penyelesaian hasil penyelidikan kepada Mahkamah Agung untuk diperiksa, diadili dan diputuskan pendapat DPRD tentang Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut. Kedua, putusan DPRD harus diambil lagi melalui rapat paripurna yang harus memenuhi kuorum untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berdasarkan putusan dari Mahkamah Agung kepada Presiden .

Terhadap persoalan ini, seharusnya para anggota DPRD konsisten terhadap keputusan awal yang telah memutuskan melalui rapat paripurna DPRD untuk mengajukan kepada Mahkamah Agung agar memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tentang Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah. Jika dalam rapat paripurna DPRD yang kedua tidak mencapai kuorum, maka proses hukum yang diajukan DPRD ke Mahakamah Agung dan telah menghasilkan putusan akan sia-sia. Selain itu putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD tersebut seharusnya diikuti dan dihormati oleh badan yang telah mengajukan yaitu DPRD.

Selanjutnya jika DPRD telah berhasil memutuskan melalui rapat paripurna untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala daerah berdasarkan putusan Mahkamah Agung, maka Presiden wajib memproses usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut (psl. 29 ayat (4) e). Ketentuan dalam pasal tersebut merupakan salah satu kemajuan sekaligus perbaikan dari ketentuan sebelumnya (UU No.22/1999), dimana seorang Presiden tidak lagi dapat beralasan untuk tidak menindak lanjuti putusan DPRD yang

didasarkan pada putusan Mahkamah Agung terutama untuk melanggengkan kepentingan politiknya.

3. Proses pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD karena menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana yang melibatkan tanggungjawabnya. Untuk menanggapi dugaan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang mengakibatkan krisis kepercayaan publik yang meluas DPRD menggunakan hak angket (psl. 32 ayat (1).

Sesuai dengan ketentuan pasal 43 ayat (2) sampai ayat (8) UU No. 32/2004, pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi terlebih dahulu dan mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya ¾ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Dalam menggunakan hak angket, dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.

Kewenangan panitia angket yang diberikan oleh undang-undang ini sangat berlebihan mengingat mereka sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan, namun mereka dapat melaksanakan

tindakan/diberi kewenangan seperti penegak hukum (Kepolisian) yang dapat melakukan pemanggilan paksa dan memeriksa serta memaksa untuk menunjukkan surat/dokumen yang dibutuhkan. Seharusnya kewenangan yang diberikan DPRD tersebut cukup dimiliki oleh Kepolisian Republik saja mengingat mereka tidak mendapat pendidikan kusus untuk itu atau kewenangan itu sudah diberikan kepada Kepolisian RI. Kewenangan ini potensi menimbulkan sikap arogansi di kalangan anggota DPRD dan konflik dengan lembaga Kepolisian karena terjadi overlaping kewenangan.

Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa, wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Hal ini sesuai dengan asas praduga tak bersalah yang dianut dalam hukum pidana. Apersoalannya bagaimana jika panitia angket membocorkan hasil kerjanya? Bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan dimaksud adalah PP No.25/2004 dan Kepmendagri No.162/2004.

Dalam hal ditemukan bukti atas dugaan melakukan tindak pidana oleh Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang melibatkan tanggungjawabnya, DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal. 32 ayat (3)

UU No. 32/2004). Misalnya sesuai dengan UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), LN tahun 2002 no.137, TLN no.4250.pasal 11, DPRD dapat melimpahkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) jika menyangkut kerugian negara paling sedikit 1 milyar rupiah. Sebagai contoh, kasus Gubernur Nangru Aceh Darussalam Abdullah Puteh yang saat ini sedang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, DPRD dengan keputusan DPRD mengusulkan pemberhentian sementara kepada Presiden.

Ketentuan ini menjadi tidak sistematis jika dikaitkan dengan ketentuan pasal 30 ayat (1). Walaupun proses pemberhentian sementara diusulkan oleh DPRD, namun karena ancaman pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih dengan tidak menyebut kualifikasi jenis tindak pidananya, seharusnya proses pemberhentiannya berlaku ketentuan pasal 30 ayat (1) tersebut. Untuk menghindari terjadinya konflik norma/aturan, dengan dasar/pertimbangan jika tindak pidana yang dilakukan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diancam pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih sebagaimana pasal 32 ayat (4), proses pemberhentian sementara langsung dilakukan oleh Presiden tanpa melalui usulan dari DPRD mengingat dalam pasal tersebut tidak disebut kualifikasi jenis tindak pidana yang dilakukan sebagaimana dalam ketentuan pasal 30 ayat (1).

Ketentuan pasal 30 ayat (1) tersebut seharusnya merupakan ketentuan yang mewadahi semua tindak pidana yang dilakukan Kepala Daerah dan/atau

Wakil Kepala Daerah yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih agar tersistematis. Hal ini juga berlaku jika putusan pengadilan menyatakan bersalah dan telah memiliki kekuatan hukum yang tetap sebagaimana di atur dalam pasal 30 ayat (2).

Selanjutnya berdasarkan keputusan DPRD yang diusulkan kepada Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden menetapkan pemberhentian sementara Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah (pasal 32 ayat (5).

Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepal Daerah dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan keputusan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan untuk mengusulkan pemberhentian tersebut diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Berdasarkan keputusan DPRD. sebagaimana dimaksud pada ayat (6) pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian kepada Presiden, Presiden selanjutnya memberhentikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah (psl. 32 ayat (6) dan (7).

Ketentuan dalam pasal 32 ayat (4) dan ayat (6) lebih tepat diberlakukan jika putusan pengadilan baik yang belum memiliki kekuatan hukum tetap maupun yang telah memiliki kekuatan hukum tetap memuat ancaman hukuman kurang dari 5 tahun walaupun tidak menyebut kualifikasi jenis tindak pidana yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Penggunaan "ancaman hukuman dan atau putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap" dari proses hukum lembaga pengadilan untuk membedakan proses pemberhentian baik sementara maupun tetap terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala daerah dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya akan lebih tepat dan objektif . Karena telah melalui proses hukum oleh lembaga yang independen berkompeten untuk memberikan putusan yang seadil-adilnya sesuai dengan fakta dan hukum.

Menurut ketentuan pasal 33 ayat (3) tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 30, pasal 31, dan pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah, dimana Peraturan Paemerintah yang dimaksud saat ini belum ditetapkan.

Sebelum melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik tindakan penyelidikan maupun penyidikan yang melalui usulan dari DPRD maupun tanpa melalui usulan DPRD/langsung oleh Presiden, berlaku ketentuan pasal 36 UU No. 32/2004.

Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik (ayat 1)

Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan (ayat (2)[23]. Maksudnya jika dalam batas waktu tersebut

[23] Ketentuan ini merupakan sebuah kemajuan dan kepastian dalam upaya penegakan hukum yang menyangkut/tersangkanya Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah, dimana persetujuan dari

persetujuan dari Presiden belum keluar, maka secara otomatis Presiden dianggap menyetujui tindakan penyelidikan dan penyidikan berdasarkan kekuatan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Terhadap tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2. (ayat ( 3). Maksudnya jika dalam waktu 60 hari persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penahanan belum/tidak diberikan, tindakan penyidikan yang diikuti dengan penahanan oleh penegak hukum secara otomatis dapat dilakukan atas kekuatan undang-undang ini, hanya saja dalam waktu 2 kali 24 jam wajib dilaporkan kepada Presiden.

Tentang hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik adalah : a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara (ayat 4). Berdasarkan pada ketentuan ini, jika Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah melakukan tindak pidana kejahatan apa saja dan tertangkap tangan tidak memerlukan persetujuan dari Presiden penyelidikan dan penyidikan serta penangkapannya guna mengefektifkan penanganan perkaranya. Hanya saja penegak hukum yang melakukan tindakan terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah ini harus memberitahukan/melaporkan kepada Presiden.

---

Presiden untuk dapat memeriksa seorang Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh aparat penegak hukum selalu terhambat oleh prosedur persetujuan/ijin dari Presiden. Namun berdasarkan ketentuan ini, jika persetujuan/ijin dari Presiden tidak juga kunjung diberikan kepada pemohon, maka secara otomatis setelah 60 hari sejak permohonan disampaikan, penyidik dengan kekuatan undang- undang ini dapat melakukan pemeriksaan dalam rangka penyelidikan dan penyidikan terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dimaksud.

ADLN Perpustakaan Universitas Airlangga

# BAB III PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH OLEH PRESIDEN TANPA MELALUI USULAN DPRD

Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan dua model/cara pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah, pertama, pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan usul DPRD, dan kedua, pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD. Dua cara pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Darah ini pada akhirnya adalah sama, Presidenlah yang akan menentukan jadi dan tidaknya seorang Kepala Daerah diberhentikan.

Menurut Suwoto Mulyosudarmo, Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang hegemoni kekuasaan dalam hal pemberhentian Kepala Daerah, dan bahkan mengenal pemberhentian Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD.[24] Hegemoni kekuasaan Presiden selaku Kepala Pemerintah ini juga nampak pada proses pengesahan pengangkatan pasangan calon terpilih untuk menjadi Kepala Daerah (pasal. 109), proses pemberian persetujuan untuk dilakukan penyelidikan dan penyidikan (pasal. 36), pengesahan usul pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh DPRD (pasal. 29 ayat (4) e, dan pasal. 32 ayat (7), serta pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan/keputusan DPRD (Pasal. 30 dan 31 UU No. 32/2004). Selain itu Presiden juga melakukan tindakan rehabilitasi dan mengaktifkan kembali terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah jika berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap ternyata terbukti tidak bersalah (pasal 33 ayat (1).

[24] Suwoto Mulyosudarmo II, op cit. h. 253.

Presiden selaku Kepala Pemerintah sekaligus sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan nasional/pusat oleh undang-undang diberi kewenangan untuk memberhentikan sementara maupun pemberhentian tetap terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah. Model pemberhentian terhadap Kepala Daerah tersebut merupakan konsekuensi dari prinsip negara kesatuan, dimana Presiden merupakan penanggungjawab dan penyelenggara pemerintahan secara nasional yang diterjemahkan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah sebagai kewenangan akhir yang menentukan pemberhentian Kepala Daerah.

Pengkajian terhadap norma pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD atau pemberhentian Kepala Daerah secara langsung oleh Presiden akan dilakukan dengan pemaparan terlebih dahulu tentang alasan yang menyebabkan Kepala Daerah diberhentikan langsung oleh Presiden, kemudian diikuti dengan pengkajian prosedur pemberhentian berdasarkan alasan tersebut.

3.1 Alasan pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD.

1. Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan, (psl. 30 ayat (1)). Menurut penjelasan pasal 30 ayat (1) yang dimaksud dengan putusan pengadilan adalah putusan pengadilan tingkat pertama atau pengadilan negeri. Alasan pemberhentian ini merupakan alasan yang bersifat umum terkait dengan tindak pidana Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah tanpa melihat jenis tindak pidana yang dilakukan. Pemberhentian sementara oleh Presiden dilakukan jika ancaman hukumannya paling singkat 5 tahun atau lebih. Penggunaan ancaman hukuman minimal 5 tahun atau lebih sebagai dasar

pemberhentian sementara langsung oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD lebih tepat mengingat seseorang yang diancam pidana penjara 5 tahun atau lebih tindak pidananya termasuk berat, walaupun tidak ada klasifikasi yang pasti tentang berat dan ringannya hukuman yang didasarkan atas lamanya ancaman hukuman/hukuman.

2. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada pasal 30 ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (pasal 30 ayat (2).
3. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, karena diduga melakukan tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara (pasal 31 ayat (1). Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan "yang dimaksud dengan "diduga" dalam ketentuan ini adalah berkas perkaranya telah dilimpahkan ke pengadilan dalam proses penuntutan. Selain karena alasan tersebut, dalam pasal 31 ayat (1) juga diatur tentang alasan karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi. Ketentuan dalam pasal ini merupakan bentuk perluasan kewenanagan Presiden terhadap pejabat penyelenggaran negara yang korup, untuk diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD setelah dilakukan proses hukum dan dinyatakan bersalah. Pencantuman terhadap tindak pidana korupsi sebagai alasan pemberhentian tersebut sangat tepat, untuk diterapkan saat ini mengingat selama penerapan Undang-undang Pemerintahan Daerah sebelumnya. Perluasan alasan pemberhentian terhadap Kepaa Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden karena alasan melakukan tindak pidana korupsi sangat tepat sejalan dengan upaya

pemberantasan korupsi yang selama ini (selama penerapan Undang-undang Pemerintahan Daerah sebelumnya) korupsi di daerah (baik yang dilakukan oleh pelaksana dilembaga eksekutif maupun di lembaga legislatif daerah/DPRD) sangat luar biasa besarnya/nilainya dan skala kejadiannya yang meluas pada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai salah satu ekses/akibat yang sangat serius untuk ditangani dengan tegas.

4. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. (psl. 31 ayat (2). Ketentuan dalam ayat (2) ini tidak konsisten dengan ayat sebelumnya, dimana dalam ayat sebelumnya (ayat 1) perbuatan terorisme dan korupsi secara tegas dicantumkan sebagai salah satu alasan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, namun dalam ayat berikutnya (ayat 2) tidak dicantumkan, pada hal ayat (2) ini seharusnya merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam ayat (1). Selain itu dalam ayat (2) juga tidak dinyatakan secara tegas bahwa dalam ayat (2) tersebut merupakan pernyataan pengaturan lebih lanjut sebagai mana dimaksud dalam ayat (1). Berdasarkan dua alasan tersebut, dapat disimpulkan dan sekaligus merupakan bukti bahwa ketentuan dalam pasal 31 terdapat ketidak konsistenan dalam pengaturan antara ayat (1) dan ayat (2).

Atas dasar itulah, beberapa alasan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD atau pemberhentian dilakukan secara langsung oleh Presiden selaku Kepala Pemerintah baik yang bersifat sementara maupun bersifat tetap dilakukan.

Namun demikian pemberhentian yang dilakukan oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD dapat dilakaukan serta merta oleh Presiden. Presiden dalam memberhentikan seorang Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah harus didahului dan didasarkan pada putusan pengadilan dari alasan-alasan tersebut.

Prosedur hukum merupakan proses yang harus dilakukan dalam pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakilnya. Dengan demikian kesewenang-wenangan dalam pemberhentian seorang Kepala Daerah dan/atau Wakilnya oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD dapat dicegah selain lebih objektif.

3.2 Prosedur pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD.

Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD oleh Presiden menekankan pada proses hukum, maka untuk melakukan pemeriksaan (penyelidikan dan penyidikan) harus dipenuhi ketentuan pasal 36 UU No. 32/2004 tentang tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Presiden memberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan atau karena diduga melakukan tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Menurut penjelasan pasal 30 ayat (1) yang dimaksud dengan "putusan pengadilan" dalam ketentuan ini adalah putusan pengadilan tingkat pertama atau pada pengadilan negeri, sedang menurut penjelasan pasal 31 ayat (1) yang

dimaksud dengan "didakwa" dalam ketentuan ini adalah berkas perkaranya telah dilimpahkan ke pengadilan dalam proses penuntutan.

Pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah jenis ini merupakan pemberhentian karena tuduhan perbuatan kriminal sehingga pertanggungjawaban hukum harus terlebih dahulu dilakukan melalui proses hukum dipengadilan, untuk itu diperlukan proses peradilan yang ekstra cepat.

Suwoto Mulyosudarmo menyatakan, pemberhentian sementara terhadap Kepala Daerah ini adalah unik, sebab jika perkara demikian tidak mendapatkan prioritas penyelesaian di peradilan, kemungkinan besar akan terjadi bahwa akhir dari proses berperkara akan jauh melalui masa jabatan Kepala Daerah.[25] Artinya jika penanganan perkara di pengadilan tidak dilakukan secara cepat, dapat melampaui masa jabatan Kepala Daerah yang terbatas tersebut.

Hal tersebut sangat logis jika penanganan perkara di pengadilan harus mendapat prioritas dalam proses penyelesaiannya, sebab sesuai dengan ketentuan pasal 33 UU No. 32/2004, Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang diberhentikan sementara setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya, dan jika proses perkarannya tidak cepat selesai atau berlarut-larut, sangat mungkin akan melampaui masa jabatannya.

[25] Ibid, h. 254.

Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 30, pasal 31 dan pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah, dimana PP tersebut saat ini belum terbit. Untuk itu perlunya segera menerbitkan PP tersebut sejalan dengan penerapan Undang-undang Pemerintahan Daerah ini.

Sesuai dengan ketentuan pasal 26 ayat (3) Wakil Kepala Daerah mengantikan Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya apabila Kepala Daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

Sesuai ketentuan pasal 34, apabila Kepala Daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam pasal 30 ayat (1), pasal 31 ayat (1), dan pasal 32 ayat (5), Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan apabila Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pasal 30 ayat (1), pasal 31 ayat (1) dan pasal 32 ayat (5), tugas dan kewajiban Wakil Kepala Daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Jika Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Mendagri atau pejabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan dalam pasal 34 yang menyatakan dengan pertimbangan DPRD dalam menentukan Pejabat Gubernur dan Pejabat Bupati/Walikota tidak jelas. Makna dengan pertimbangan ini apakah dimaksudkan berupa persetujuan, atau

hanya sebatas pemberitahuan saja kepada DPRD. Jika dipahami dari kewenangan pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden karena alasan-alasan tersebut, maka makna dengan pertibangan DPRD adalah pemberitahuan bahwa telah ditetapkan seorang pejabat Gubernur atau Pejabat Bupati/Walikota sebab dalam penjelasan pasal 34 dinyatakan cukup jelas.

Tata cara penetapan, kriteria calon, dan masa jabatan penjabat (penjabat Gubernur atau penjabat Bupati/Walikota) diatur dalam Peraturan Pemerintah dimana PP yang dimaksud sebagai pelaksanaan UU No. 32/2004 tersebut sampai saat ini belum ditetapkan.

Jika tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih dan dugaan melakukan tindak pidana terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara terbukti yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Presiden memberhentikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Sesuai dengan ketentuan pasal 35, apabila Kepala Daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jabatan Kepala Daerah diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan rapat paripurna DPRD dan disyahkan oleh Presiden.

Rapat paripurna DPRD untuk menetapkan Wakil Kepala Daerah sebagai Kepala Daerah mengantikan Kepala Daerah tersebut hanya bersifat deklaratif atau menguatkan/mengukuhkan pejabat yang sudah ada dan tidak memerlukan persetujuan dari anggota DPRD.

Apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, Kepala Daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah untuk dipilih oleh rapat paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pasal 35 ayat (2). Dalam penjelasan pasal tersebut tidak ada penjelasan mengapa sisa masa jabatan Wakil Kepala Daerah yang lebih dari 18 bulan yang diisi, sedang yang kurang dari itu tidak diisi.

Dalam kasus seperti ini DPRD yang akan memilih calon Wakil Kepala Daerah yang diusulkan Kepala Daerah sebanyak 2 orang melalui rapat paripurna. Bagaimana jika Wakil Kepala Daerah yang dipilih DPRD tidak dapat "bekerja sama" dengan Kepala Daerah? Inilah problemanya, dan mekanisme pasal 35 ayat (2) tersebut lebih tepat dibalik untuk menghindari kekawatiran tersebut, yakni DPRD yang mengusulkan 2 orang calon Wakil Kepala Daerah dari partai politi atau gabungan partai politik yang calonnya ikut dalam pemilihan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah, sedang Kepala Daerah yang memilih dari calon yang diajukan oleh DPRD tersebut.

Jika Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, rapat paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerh dan Wakil Kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat Kepala Daerah. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah sampai dengan Presiden mengangkat Penjabat Kepala Daerah (pasal 35 ayat (3).

Dalam ketentuan tersebut tidak diatur tentang masa jabatan pejabat Kepala Daerah, hanya dalam pasal 34 ayat (3) ditentukan sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Bagaimana jika sisa waktu pejabat Kepala Daerah untuk dilakukan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tinggal kurang dari 6 bulan.

Inilah celah hukum yang harus disikapi dengan arif dan diisi oleh DPRD terkait dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 ayat (3) jika masa jabatan pejabat Kepala Daerah disamakan dengan masa jabatan Kepala Daerah dan atau Wakilnya.

Tata cara pengisian kekosongan, persyaratan dan masa jabatan penjabat Kepala Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah, dimana saat ini Peraturan Pemerintah tersebut belum terbentuk. Dalam Peraturan Pemerintah itu juga harus diatur tentang pertanggungjawaban pelaksanaan tugas pejabat Kepala Daerah serta sanksi dan mekanisme jika terjadi pelanggaran peraturan perundang-undangan atau tindakan tercela lainnya.

# BAB IV PENUTUP

## 4.1. Kesimpulan

Pemberhentian Kepala Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ada dua cara. Pertama, pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD. Pemberhentian ini dikarenakan oleh hal-hal yang diatur dalam pasal 29 ayat (2) dan karena dugaan melakukan tindak pidana yang melibatkan tanggungjawabnya sehinngga menimbulkan krisis kepercayaan publik yang meluas. Tidak diaturnya mekanisme pemberhentian karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dan karena melanggar larangan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh UU Pemerintahan Daerah ini akan menimbulkan ketidak pastian penanganan dan penegakannya.

Pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD ini ada dua cara, *pertama* pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan putusan DPRD (pasal. 29 ayat (1) a dan b dan pasal 29 ayat (2) a dan b, dan *kedua*, pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden atas usul DPRD yang didasarkan atas putusan Mahkamah Agung (pasal 29 ayat (2) d dan e. Terhadap alasan kedua ini DPRD dapat mengadili (impeachment) Kepala Daerah dan Wakilnya jika dapat membuktikan mereka melanggar sumpah/janji Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dan tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah melalui rapat paripurna DPRD dengan putusan meminta kepada Mahkamah Agung untuk memeriksa mengadili dan memutuskan pendapat DPRD tersebut.

Kedua, pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tanpa melalui usul DPRD atau langsung diberhentikan oleh Presiden. Pemberhentian ini ada dua

yaitu yang bersifat sementara dan pemberhentian tetap. Pemberhentian sementara apabila dinyatakan melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih tanpa menunjuk kualifikasi jenis tindak pidanannya, dan karena dugaan melakukan terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.. Pemberhentian ini didasarkan atas tuduhan tindak kriminal, untuk itu prioritas penanaganan/penyelesaian perkara di pengadilan sangat penting. Sebab hal ini terkait dengan tindakan rehabilitasi nama baik dan pengaktifkan kembali sampai habis masa jabatannya jika terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Jika tidak diprioritaskan penanganan/penyelesaian perkaranya oleh pengadilan, dapat saja proses hukum belum juga kunjung selesai/berlarut-larut sampai masa jabatannya habis. Pemberhentian tetap oleh Presiden dilakukan jika tindak pidana yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan atau Wakilnya telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Pembatasan waktu kepada Presiden untuk memberikan persetujuan/ijin untuk memeriksa Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh pemohon (penyidik) serta secara otomatis dapat dilakukan penyidikan jika tenggang waktu tersebut tidak juga diberikan, merupakan kemajuan yang mengarah pada suatu kepastian dalam upaya penegakan hukum terutama yang menjadi tersangka/terdakwanya Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah.

Penggunaan keputusan pengadilan yang sudah inkracht sekurang-kurangnya 5 tahun atau lebih, sebagai dasar dalam membedakan proses pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah oleh Presiden melalui usulan DPRD dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakilnya

oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD dalam lebih tepat dan objektif selain mengefektifkan proses tersebut.

Model pemberhentian Kepada Daerah dan/atau Wakilnya yang dianut dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang mengedepankan mekanisme hukum melalui proses pengadilan dari pada mekanisme politik melalui DPRD akan menjaga stabilitas dan kelangsungan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangan dalam masa jabatannya .

4.2. Saran

Penganturan alasan dan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dalam undang-undang Pemerintahan Daerah ini lebih banyak pada mekanisme pertanggungjawaban hukum dari pada pada pertanggungjawaban politik pada DPRD. Untuk mendukung mekanisme ini peranan lembaga penegak hukum terutama dalam proses berperkara di pengadilan sangat diperlukan. Untuk itu lahirnya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari ketentuan tentang tata cara pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah merupakan sesuatu yang tidak dapat ditunda lagi.

Pembentukan Peraturan Pemerintah tentang pengangkatan dan pemberhentian Kepala daerah dan atau Wakil Kepala Daerah sebagai pelaksanaan dari undang-undang Pemerintahan Daerah sudah sangat mendesak untuk segera diterbitkan mengingat dalam waktu dekat pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah berdasarkan undang-undang ini di beberapa daerah sudah dekat. Menurut catatan di Depdagri ada 224 daerah yang terdiri 213 daerah Kabupaten dan Kota serta 11 Propinsi yang masa jabatan Kepala Daerahnya berakhir pada bulan Oktober 2004 hingga Maret 2005.

Pengaturan yang jelas tentang prosedur pengajuan pendapat dari hasil penyelidikan DPRD ke Mahkamah Agung ke dalam bentuk hukum tertentu (Perma) juga perlu segera diterbitkan. mengingat ini merupakan mekanisme yang baru dari UU Pemerintahan Daerah ini.

Pengaturan tentang prosedur dan kewenangan pemberhentian terhadap Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah yang berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum lebih tepat jika didasarkan atas ancaman hukuman atau lamanya hukuman yang diputuskan pengadilan kusus yang terkait dengan tuduhan kriminal. Hal ini untuk menghindari kerancuan yang diatur dalam pasal 30 dengan pasal 32 ayat (4), dimana semua tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman 5 tahun atau lebih maupun hukuman paling singkat 5 tahun atau lebih setelah memiliki kekuatan hukum tetap, pemberhentian sementara maupun pemberhentian tetap Kepala daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh Presiden dengan memberlakukan ketentuan pasal 30.

Tidak adanya pengaturan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah karena alasan "tidak memenuhi syarat Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah " dan "karena melanggar larangan Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah" (pasal. 29 ayat (2) c dan f, akan menimbulkan kesulitan dalam proses penegakkannya. Untuk itu DPRD harus dapat bertindak arif dalam menyikapi hal tersebut dengan mengisi kekosongan hukum dalam menanggapi dua alasan pelanggaran sesuai dengan mekanisme DPRD berdasarkan peraturan perundanga-undangan yang berlaku.

# DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku

Kaloh, J. 2003. *Kepala Daerah (pola kegiatan, kekuasaan dan perilaku dalam pelaksanaan otonomi daerah)*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

----------, 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global)*. Jakarta : Rineka Cipta.

Mulyosudarmo, Suwoto, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Asosiasi Pengajar HAN dan HTN Jawa Timur dan In-TRANS.

----------, 1997. *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

## B. Makalah, Rancangan RUU

Hadjon, Philipus M, *Kedudukan Undang Undang Pemerintahan Daerah dalam sistem Pemerintahan*. Makalah : disampaikan dalam seminar Sistem Pemerintahan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh BPHN Depkeh dan Ham RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum UNAIR dan Kanwil Depkeh dan Ham Jawa Timur, Surabaya 9 – 10 Juni 2004.

_____., *Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah*. Makalah : disampaikan pada seminar hukum nasional ke VII, diselenggarakan oleh BPHN dan Depkeh RI, Jakarta 12 - 15 Oktober 1999.

_____, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah : dalam Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, nomor 6 tahun IX November-Desember 1994.

Sartono Romlah, *Pemberhentian Kepala Daerah (studi kasus pemberhentian Walikota Surabaya)*, Makalah : dalam Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Volume 6, No. 1, Januari 2002.

Rancangan Undang-undang No. ? Tahun ? tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.

**C. Aturan hukum**

Undang Undang Dasar 1945 Amandemen

Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, LN RI Tahun 2004 Nomor 66, TLN RI Nomor 4400.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. LN RI Tahun 2004 Nomor 125, TLN RI, Nomor 4437.

Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, LN RI Tahun 2003 Nomor 92, TLN RI Nomor 4210.

Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. LN Tahun 2002 Nomor137, TLN Nomor 4250.

Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. LN RI, Tahun 1999 Nomor 75, TLN RI, Nomor 3851.

Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, LN RI tahun 1985 Nomor 73, TLN RI nomor 143, sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, LN RI Tahun 2004 Nomor 9, TLN RI nomor 4359.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN RI, Tahun 2004 Nomor 91, TLN RI, Nomor 4417.

Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 162 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.