

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah negara kesatuan yang didesentralisasikan, artinya disini negara Indonesia terdiri dari beberapa daerah, bukan terdiri dari negara bagian, sehingga tidak ada negara dalam negara. Sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yaitu:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan pada Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang 1945 memberikan hak kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya sendiri yang berdasarkan atas asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Kemudian lebih lanjut pemerintahan daerah harus mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerah, setiap daerah mempunyai kepala daerahnya masing-masing.

Kewenangan daerah otonom salah satunya yaitu dilakukannya pemilihan umum kepada daerah. Pemilihan bertujuan untuk mendapatkan kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Dalam hal ini Kepala daerah baik bupati/walikota maupun gubernur dipilih setiap 5 tahun sekali oleh rakyat Indonesia dengan menggelar pesta demokrasi yaitu Pemilihan Kepala Daerah

(pilkada). Sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat 4 UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“Gubernur, Bupati, Walikota masing – masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis.”

Frasa Demokratis menurut Jimly Ashidiqie bersifat luwes sehingga mencakup pengertian kepala daerah secara langsung oleh rakyatnya ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah di praktekan di daerah – daerah berdasarkan perundang – undangan yang berlaku.¹

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (yang selanjutnya disebut UU 22 Tahun 2014) yang merupakan Undang-Undang secara khusus mengatur mengenai sistem untuk pengisian jabatan kepala daerah. Sementara itu, Undang-Undang yang mengatur perihal Pemerintahan Daerah, dilakukan melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU 23 Tahun 2014). Sistem pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan UU 22 Tahun 2014 dilaksanakan melalui pemilihan oleh DPRD. Sistem pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD merupakan perwujudan dari asas otonomi daerah dimana kepala daerah ditentukan oleh rakyat daerah. UU 22 Tahun 2014 adalah valid dan sesuai dengan UUDNRI Tahun 1945 sepanjang menyangkut mengenai sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan yang dilaksanakan oleh DPRD.

¹ Jimly Ashidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2002, hlm 22

Lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 2014 merupakan koreksi atas kekurangan pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Adapun beberapa perubahan yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2014 yaitu, Pemilihan kepala daerah tidak lagi secara langsung tapi dipilih oleh DPRD, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU Nomor 22 Tahun 2014, yaitu

Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Sedangkan Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD Kabupaten/ Kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

Berjalannya waktu Undang-undang No. 22 Tahun 2014 yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD mendapat banyak penolakan dari berbagai elemen masyarakat, khususnya bagi pegiat demokrasi.² Oleh karena itu pemerintah melakukan perubahan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi sebuah Undang – Undang yang mandiri, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang (yang selanjutnya disebut UU 10 Tahun 2016).

² Sulardi, Tri Sulistyyaningsih, *Konstruksi Regulasi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Menuju Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis dan Aspiratif*, Jurnal, Media Hukum, VOL.24 NO.1 / JUNI 2017, hlm 28

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang - undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang pemilihan wakil kepala daerah dipilih satu paket dengan kepala daerah, sementara dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2014 wakil kepala daerah tidak lagi dijadikan satu paket dalam pemilu tapi terpisah, wakil kepala daerah harus diusulkan oleh kepala daerah yang terpilih. Kemudian pemerintah menerbitkan peraturan untuk mengembalikan ke sistem demokrasi secara langsung yaitu diterbitkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 dan UU 10 Tahun 2016 dikembalikan lagi dalam satu pengaturan.

Kepala daerah yang terpilih tidak semua nya bersih akan kasus hukum akan tetapi dalam prakteknya banyak kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dan menjadi tersangka pada saat terpilih. Adapun dasar hukumnya kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dan menjadi tersangka pada saat terpilih yaitu diatur dalam Pasal 164 ayat (6), (7), dan (8) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Berdasarkan UU 10 Tahun 2016 pelantikan tetap berlangsung meski calon kepala daerah terpilih statusnya tersangka. Ketika kasus berlanjut ke pengadilan sehingga statusnya terdakwa, calon kepala daerah tetap dilantik, kemudian saat itu juga diberhentikan sementara. Kalau sudah ada vonis dari pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum, calon kepala daerah terpilih tetap dilantik dan saat itu juga diberhentikan sebagaimana diatur

dalam Bab VII Paragraf 5, Pasal 78 sampai dengan Pasal 89 UU Nomor 23 Tahun 2014.

Berdasarkan pada uraian diatas maka, penulis mengangkat judul mengenai **Pemberhentian Kepala Daerah Yang Terkena Perkara Korupsi Pasca Memenangkan Pilkada.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Larangan bagi kepala daerah terkait dengan pemberhentian jabatan kepala daerah.
2. Prosedur pemberhentian kepala daerah yang terkena tindak pidana korupsi pasca pilkada.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Larangan bagi kepala daerah terkait dengan pemberhentian jabatan kepala daerah.
2. Untuk Mengetahui Prosedur pemberhentian dari kepala daerah yang terkena tindak pidana korupsi pasca pilkada.

1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini ada dua manfaat yang dapat diperoleh:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, memperluas wacana dan sebagai kontribusi teoritis terhadap ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan konsekuensi yuridis atas pemberhentian kepala daerah terkena perkara korupsi pasca pengumuman menang pemilukada.

2. Secara Praktis

Penulisan karya tulis ini yang berkaitan dengan pemecahan masalah. Manfaat praktis dari rencana penulisan ini adalah sebagai berikut :

- a) Menjadi wahana bagi peneliti untuk mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir sekaligus untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam menerapkan ilmu yang sudah diperoleh di dalam aplikasi dunia praktik.
- b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberi masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait dengan permasalahan yang diteliti dan dapat dipakai sebagai sarana yang efektif dan memadai dalam upaya mempelajari dan memahami ilmu hukum, khususnya berkaitan dengan konsekuensi yuridis atas pemberhentian kepala daerah terkena perkara korupsi pasca pengumuman menang pemilukada.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Penyusunan penulisan penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum, mengingat ciri khas dan karakteristik ilmu hukum ialah sifatnya yang normatif.³ Penelitian hukum yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji memberikan definisi mengenai penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁴

1.5.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-

³ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 1.

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 34-35.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm 133.

konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁶ Dalam menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.⁷

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan yang diperoleh dalam penelitian normatif adalah bahan sekunder yang bersumber pada hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang dikeluarkan pemerintah dan bersifat mengikat berupa perundang-undangan, perjanjian internasional dalam bentuk traktat yang dalam hal ini terdiri dari:⁸

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Weetboek).
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah
- d) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶ *Ibid*, hlm 135-136.

⁷ *Ibid*, hlm 158.

⁸ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm 10.

- e) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
- f) Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang –Undang
- g) Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang –Undang
- h) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- i) Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti:

- a) Berbagai bahan kepustakaan yang berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah terkena perkara korupsi pasca pengumuman menang pilukada
- b) Berbagai hasil penelitian, makalah - makalah, simposium, lokakarya dan jurnal - jurnal dan literatur yang terkait dan

doktrin atau pendapat ahli hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis

c) Bahan hukum tersier

Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:

- a. Kamus Hukum
- b. Kamus Bahasa Indonesia
- c. Kamus Bahasa Inggris
- d. Internet

1.5.4. Analisis Bahan Hukum

Peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi.⁹ Peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi.¹⁰ Peneliti mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu yang dihadapi. Langkah selanjutnya kemudian diadakan analisis yakni bahan hukum yang telah dipilih dan dihimpun tersebut kemudian dikelompokkan dan dihubungkan satu sama lain. Maka akan menghasilkan telaah mengenai konsep-konsep hukum dan juga mampu menggali teori-teori yang ada dibelakang

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm 237.

¹⁰ *Ibid.*

ketentuan tersebut.¹¹Selanjutnya untuk peraturan perundangan, dokumen-dokumen hukum yang ada akan diambil pengertian pokok atau kaidah hukumnya masing-masing isi pasalnya yang terkait dengan permasalahan, sementara buku, artikel dan jurnal ilmiah akan diambil teori maupun pernyataan terkait dan akhirnya semua data tersebut disusun secara sistematis agar memudahkan proses analisa.¹²

1.6. Pertanggungjawaban Sistematis

- BAB I : Merupakan pendahuluan, terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematis.
- BAB II : Pembahasan mengenai isu hukum pertama yaitu larangan bagi kepala daerah terkait dengan pemberhentian jabatan kepala daerah
- BAB III : Pembahasan mengenai isu hukum kedua yaitu konsekuensi yuridis atas pemberhentian kepala daerah terkena perkara korupsi pasca pengumuman menang pemilukada
- BAB IV : Penutup yang berisi kesimpulan dan saran

¹¹Burhan Ashofa, *Op.Cit.*, hlm. 103.

¹² Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*,Pustaka Pelajar,Yogyakarta, 2013, hlm 319.