

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Penyelenggaraan pemerintah daerah di suatu Negara tergantung dari bentuk Negara tergantung dari bentuk negara yang dianut oleh Negara bersangkutan. Bentuk Negara menggambarkan pembagian kekuasaan dalam suatu Negara secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal menggambarkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif.¹

Pemerintah daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945. Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.² Kepala daerah meliputi gubernur untuk provinsi, bupati untuk kabupaten, serta walikota untuk kota.

¹Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah Dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1999), hlm 23.

²Undang-Undang Republic Indonesia, Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (2) Dan (3) UU No 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 78 tentang Pemerintahan Daerah, Dalam proses pemberhentian kepala daerah terdapat beberapa alasan mengapa kepala daerah dapat diberhentikan yaitu berupa

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena
 - a. Meninggal dunia
 - b. Permintaan sendiri atau
 - c. Diberhentikan.
2. kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena
 - a. Berakhir masa jabatannya
 - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap tetap secara berturut-turut selama 6 bulan
 - c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/atau wakil kepala daerah
 - d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 huruf b
 - e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 76 ayat 1 kecuali c, huruf i, dan huruf j
 - f. Melakukan perbuatan tercela
 - g. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang undangan
 - h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/ wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga berwenang menerbitkan dokumen dan/atau
 - i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Kedudukan dan peranan Pemerintahan menurut undang-undang diperkuat kembali, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk urusan pemerintahan konkuren adalah urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi, daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing – masing mempunyai pemerintahan daerah diantara pemerintahan daerah tersebut mempunyai hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan yaitu antara pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan

kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.³ Pemerintah daerah pada hakekatnya merupakan sub sistem pemerintahan nasional dan secara implisit memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari system penyelenggaraan pemerintahan, dewan perwakilan rakyat daerah yang merupakan lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkedudukan setara dan bersifat kemitraan dengan pemerintah daerah, pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah yakni sebuah upaya yang dilakukan oleh pemerintah atau gubernur selaku wakil pemerintah daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan, pemberian pedoman dan standart pelaksanaan urusan pemerintahan, pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Penyerahan kewenangan dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan kepada daerah, baik yang berlandaskan pada desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan membutuhkan pengaturan yang jelas sehingga tidak akan terjadi adanya sebuah tumpang tindih maupun konflik dalam penyelenggaraannya antara tingkatan pemerintahan pusat, provinsi maupun kabupaten/kota,⁴ Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk

³ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.1

⁴ Hj. Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta, hlm. 15.

melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.⁵

Tatanan yang bersangkutan dengan cara membagi wewenang tugas dan tanggung jawab mengatur urusan – urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah dinamakan otonomi daerah.⁶ Konsep Negara Indonesia seperti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian itu merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.⁷

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan benar (*good government and governance*) kedudukan kepala daerah sangat diperlukan dalam menata serta memperbaiki daerahnya dikarenakan kepala daerah merupakan pemimpin masyarakat yang dianggap mampu mengemban amanah dan cita cita masyarakat dalam berkehidupan, berbangsa dan bertanah air dengan harapan agar tercapainya cita – cita bangsa dalam kesejahteraan yang adil dan makmur.

⁵ Inu Kencana Syafai, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 85-86.

⁶ Hj. NI' Matul Huda, *Hukum pemerintahan daerah*, nusamedia, bandung, hlm. 84.

⁷ Ade Saptono, 2010, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT.Grasindo, Jakarta, hlm 1.

Setiap daerah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah disebut kepala daerah dan kepala daerah sebagaimana yang dimaksud untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota, hal mengenai pembentukan kepala daerah diatur dalam Undang – Undang Pemerintah Daerah Pasal 59 Ayat (1) dan (2).

Keberadaan kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah terkadang tidak sesuai seperti apa yang sudah dikatakan pada waktu sebelum menjabat sebagai kepala daerah dan bahkan bisa melanggar sumpah jabatan atau etika profesi dalam menjabat kepala daerah, realita yang dirasakan akan berdampak pada rasa hormat dan timbul ketidak percayanya masyarakat pada pemerintah yang seharusnya pro kepada rakyat namun kenyataannya memiliki kepentingan yang malah merugikan Negara bahkan berpotensi memecah belah negara kesatuan republik Indonesia.

Pada tanggal 27 september 2016 kepala daerah ibukota jakarta sedang melakukan sebuah kunjungan dikepulauan seribu yang mana dengan tujuan untuk meninjau program pemberdayaan budi daya kerapu, dalam hal ini kepala daerah/gubernur ibu kota Jakarta melakukan sebuah pidato yang berisikan tidak lain yakni program pemberdayaan budi daya kerapu yang menurut beliau dalam pidatonya yaitu *“program itu akan tetap dilanjutkan meski nantinya ia tidak terpilih lagi menjadi gubernur pada pecan pemilihan gubernur pada bulan februari 2017”*, namun ada beberapa hal mengenai pidato yang dianggap provokatif dan dirasa telah melakukan sebuah tindak pidana KUHP pada Pasal

156 – 156 (A) yaitu berupa tindak pidana penodaan agama yakni *“kan bisa saja dalam hati kecil bapak ibu ngga pilih saya karena dibohongi (orang) pakai surat al maidah 51 macam – macam itu hak bapak ibu, kalau bapak ibu merasa ngga bisa milih karena takut mausk neraka dibodohin, begitu, oh ngga apa – apa, karena ini panggilan pribadi bapak ibu”*.⁸

Pada tanggal 24 november 2016 kepala daerah atau gubernur DKI Jakarta mendatangi bareskrim mabes polri untuk memberikan klarifikasi terkait mengenai ucapannya tersebut lalu pada tgl 7 gubernur DKI Jakarta diperiksa untuk yang kedua kalinya oleh kepolisian lalu ada tanggal 15 november kepolisian Republik Indonesia melakukan gear perkara secara terbuka terbatas, dan pada tanggal 16 november gubernur DKI Jakarta ditetapkan menjadi tersangka dalam kasus penodaan agama, setelah itu sidang perdana kasus penodaan agama digelar dipengadilan negeri jakarta utara pada saat itu pula gubernur DKI Jakarta didakwa dengan dakwaan alternative pasal 156(a) kuhp karena diduga melakukan penodaan agama. Selanjutnya pada saat itu juga telah dilanjutkan pula prosesi pemilu yang sudah berjalan tanpa adanya sebuah halangan atau keputusan dari presiden terkait mengenai gubernur yang berstatus terdakwa.

Dalam hal ini terdapat contoh beberapa gubernur yang mendapati terjerat kasus pidana dan berstatus sebagai terdakwa lalu dipidanakan yaitu:

1. Ratu Atut Chosiya, menjabat sebagai gubernur banten, pada tahun 2013 terlibat kasus penyuapan terhadap ketua mahkamah konstitusi sebesar 1

⁸ <https://news.detik.com>

Miliar yang divonis 4 tahun, pada saat itu juga presiden mengirim keppres kepada mendagri terkait pemberhentian ratu atut yaitu keputusan presiden RI Nomor 63/p Tahun 2015.

2. Gatot Pujo Nugroho menjabat gubernur sumatra utara yaitu menjadi terdakwa pada tanggal 23 desember 2015, gatot pujo terjerat kasus penyuapan terhadap anggota sejumlah anggota DPRD Sumatra utara gatot diberhentikan sementara yang mana dilakukan oleh mendagri setelah sidang perdana dan divonis selama 3 tahun.

Berikutnya gubernur yang berstatus terdakwa namun tidak diberhentikan yaitu :

1. Basuki cahadja purnama gubernur DKI Jakarta yang terjerat kasus di KUHP Pasal 156 (A) yaitu merupakan kasus tindak pidana penistaan agama pada tahun 2016 lalu dan ditetapkan sebagai terdakwa namun dalam prosesnya ia tidak di berhentikan baik oleh mendagri atau pun presiden

1.2 Rumusan Permasalahan

- 1.2.1 Bagaimana pengaturan tentang pemberhentian Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.?
- 1.2.2 Apa implikasi pemberhentian gubernur yang berstatus terdakwa.?

1.3 Tujuan

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu :

- 1.3.1 Untuk mengetahui serta memahami bagaimana pengaturan tentang pemberhentian kepada daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014
- 1.3.2 Untuk mendapatkan sebuah pemahaman terkait mengenai implikasi pemberhentian gubernur yang berstatus terdakwa

1.4 Kegunaan

Adapun kegunaan dalam penelitian ini memiliki tujuan teoritis dan tujuan praktis yaitu :

1.2.3 Tujuan Teoritis

Hasil penelitian diharapkan mampu menambah khasanah keilmuan mengenai proses pemberhentian gubernur yang berstatus sebagai terdakwa sehingga mampu menjadi acuan ketika terjadi permasalahan yang sama di pemerintahan.

1.2.4 Tujuan Praktis

Hasil penelitian dapat menjadi salah satu pandangan pembelajaran, pengetahuan, refrensi, sistem politik, demokrasi, dan proses meluruskan

kekaburan aturan hukum yang memuat mengenai proses pemberhentian gubernur dengan status terdakwa.

1.5 Keaslian

Penelitian yang berjudul “Pemberhentian Gubernur Yang Berstatus Terdakwa Menurut Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah” ialah hasil karya penulis, setelah melakukan penelusuran beberapa literatur dan internet belum ada penelitian yang sama jika hampir mirip atau sama seperti halnya sebagai berikut

NO	JUDUL KARYA TULIS ILMIAH	NAMA	INSTITUSI	FOKUS PEMBAHASAN
1.	Tinjauan yuridis pemilihan kepala daerah menurut undang undang dasar Negara kesatuan republic Indonesia tahun 1945	Andi Moham mad Gian Gilland	Universitas hasanudin makasar	Terkait mengenai bagaimana penjangkaran serta melakukan pemilihan kepala daerah

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum Normatif (*Normative legal research*) yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab

isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik preskriptis ilmu hukum. penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatifnya.⁹

1.7 Metode pendekatan

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah Pendekatan *Statute Approach* dilakukan dengan menelaah semua undang – undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰ Dan juga pendekatan secara *Conceptual Approach* yaitu pendekatan secara konseptual.¹¹

1.8 Bahan hukum

Bahan penelitian merupakan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

A. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya mempunyai otoritas. bahan-bahan hukum primer terdiri dari

⁹ Menurut Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012. Hal. 94

¹⁰ *Ibid*, hlm.96

¹¹ *Ibid*, hlm.137

perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan putusan hukum¹². Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini adalah Undnag – Undang dasar Negara kesatuan republic indonesia ,Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Kitab Undang – Undang Hukum Pidana.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. bahan hukum yang diperoleh bisa berupa dari refrensi bacaan seperti buku-buku hukum, tulisan tulisan tentang hukum baik berupa buku ataupun jurnal jurnal.¹³

C. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum pendukung terhadap hukum primer dan sekunder. Dalam tulisan ini yang digunakan ialah kamus besar bahasa Indonesia, dan kamus hukum. Bahan hukum ini di gunakan oleh penulis sebagai penjelasan analisis atau pun penjelasan terhadap kata perkata yang sulit di mengerti.

1.9 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tekhnik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan masing-masing dengan cara sebagai berikut :

¹²*Ibid*, hlm. 141

¹³*Ibid*, hlm. 142-143.

A. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan dan melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan dan penelusuran terhadap hasil penelitian yang dilakukan oleh para ahli ataupun pemula sebelumnya baik berupa karya ilmiah, buku, jurnal dan lain sebagainya.

C. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan baik secara manual ataupun internet.

1.10 Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dalam penelitian penulisan skripsi ini menggunakan analisis logika deduktif. Yaitu adalah metode yang menarik kesimpulan dari umum ke khusus dengan melakukan analisis terhadap bahan hukum yang didapat dari studi kepustakaan dengan cara menganalisa undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan yang kemudian di korelasikan terhadap beberapa teori, dan prinsip-prinsip untuk dijadikan landasan dalam menganalisa rumusan masalah dalam penelitian ini. sehingga dari penelitian ini dapat menghasilkan sebuah kesimpulan dan konsep ideal tentang hal-hal yang berhubungan dengan

penurunan kepala daerah yang berstatus terdakwa dalam tinjauan undang undang pemerintah daerah.

1.11 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, Bab ini memuat latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan, keaslian metode penelitian, dan metode analisa data.

Bab II Tinjauan Pustaka, Bab ini menjelaskan tentang landasan teori yang berisi pengertian-pengertian atau hal-hal yang bersifat teoritis yang dikaji dari beberapa literatur sehingga dapat digunakan dalam penyelesaian permasalahan yang diangkat yakni mengenai tinjauan hukum mengenai proses pemberhentian gubernur menurut peraturan perundang – undangan.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, Bab ini berisi tentang pembahasan dari rumusan masalah yang menjadi fokus dalam penulisan ini yaitu mengenai status gubernur terdakwa.

Bab IV Penutup, Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran dari keseluruhan yang diuraikan.