

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi merupakan suatu ciri sebagai negara hukum, Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini jelas tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu tidak ada seorangpun di Indonesia yang kebal terhadap hukum. Jika melakukan kesalahan dan melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan, sudah sepantasnya dihukum sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Negara Indonesia selain sebagai negara hukum, disebutkan juga bahwa negara Indonesia berbentuk negara kesatuan. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara Kesatuan Republik Indonesia selanjutnya disebut NKRI ialah negara kesatuan yang didesentralisasikan, artinya di negara Indonesia terdiri dari daerah-daerah, bukan terdiri dari negara bagian, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dalam Pasal 18 ayat (1) dinyatakan:

“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”.

Kemudian pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Dalam mengatur dan mengurus sendiri

urusan rumah tangga daerah, setiap daerah mempunyai kepala daerahnya masing-masing. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”. Dalam hal pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis, diatur dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya Pasal 24 ayat (5) yang menyatakan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”. Hal ini berlaku bagi seluruh daerah di wilayah NKRI.

Tugas dan wewenang dari Kepala Daerah antara lain:¹ memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD; mengajukan rancangan Peraturan daerah Selanjutnya disebut Perda; menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Selanjutnya disebut APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan; dan melaksanakan

¹ Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

tugas dan wewenang lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut maka peran kepala daerah sangat krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dikarenakan krusialnya jabatan dan posisi Kepala Daerah yang memiliki posisi penting dalam menjalankan roda pemerintahan daerah, sehingga diharapkan kepala daerah tersebut dapat menjalankan tugasnya tanpa gangguan termasuk terbebas dari kasus-kasus hukum, meskipun demikian juga terdapat beberapa kepala daerah yang tersandung kasus-kasus hukum pada saat mereka sudah menjabat atau sudah dilantik maupun pada saat kepala daerah tersebut masih sebagai terpilih atau belum dilantik.

Kepala Daerah yang terlibat kasus hukum bisa saja masih ditetapkan sebagai tersangka, terdakwa, atau terpidana. Berdasarkan Pasal 1 ayat (14) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau selanjutnya disebut KUHAP, tersangka adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Menurut Yahya Harahap, bukti permulaan yang cukup setidaknya mengacu pada standar minimal 2 (dua) alat bukti.² Kemudian Lamintang juga menyampaikan pendapatnya bahwa bukti permulaan yang cukup harus diartikan sebagai bukti minimal berupa alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP.³ Adapun yang dimaksud dengan alat bukti

² Chandra M. Hamzah, 2014, *Penjelasan Hukum tentang Bukti Permulaan yang Cukup*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hlm 17

³ *Ibid.*

sebagaimana diatur dalam Pasal 184 KUHAP adalah keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, keterangan terdakwa. Chandra M. Hamzah berpendapat bahwa bukti permulaan yang cukup dapat terdiri atas keterangan yang diperoleh dalam proses penyelidikan, keterangan saksi dalam proses penyelidikan, keterangan ahli dalam proses penyelidikan, dan barang bukti dalam proses penyelidikan dan penyidikan.³ Kemudian berdasarkan Pasal 25 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana seseorang ditetapkan sebagai tersangka berdasarkan paling sedikit 2 (dua) alat bukti yang didukung barang bukti. Oleh karena itu, tersangka adalah seseorang yang diduga sebagai pelaku atas suatu tindak pidana berdasarkan 2 (dua) alat bukti yang didukung barang bukti.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (15) KUHAP, terdakwa adalah seorang tersangka yang dituntut, diperiksa, dan diadili di sidang pengadilan. Seorang tersangka dapat ditetapkan menjadi terdakwa berdasarkan bukti yang cukup. Oleh karena itu, seorang tersangka yang sedang menjalani proses persidangan di pengadilan disebut sebagai terdakwa.

Kemudian berdasarkan Pasal 1 ayat (32) KUHAP, terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Adapun yang dimaksud dengan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah putusan pengadilan yang memutus perkara pidana pada tingkat pertama yang tidak diajukan

banding atau kasasi, putusan pengadilan yang memutus perkara pidana pada tingkat banding yang tidak diajukan kasasi, atau putusan kasasi.⁴ Jangka waktu untuk mengajukan banding yaitu 7 (tujuh) hari sesudah putusan dijatuhkan atau diberitahukan kepada terdakwa yang tidak hadir. Sedangkan jangka waktu untuk mengajukan kasasi yaitu 14 (empat belas) hari sesudah putusan diberitahukan kepada terdakwa. Oleh karena itu, terpidana adalah terdakwa yang dinyatakan bersalah dan terbukti telah melakukan suatu tindak pidana, kemudian mendapatkan sanksi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Meskipun Kepala Daerah merupakan jabatan penting dalam pemerintahan daerah, akan tetapi dimata hukum kepala daerah harus dipandang sama di depan mata hukum artinya Kepala Daerah bisa saja dilakukan penegakkan hukum sesuai dengan Pasal 27 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatakan bahwa setiap orang sama di mata hukum. Namun mengingat penting dan krusialnya jabatan kepala daerah maka diperlukan aturan khusus dalam mengatur terkait proses penegakan hukum terhadap Kepala Daerah yang tersandung kasus hukum tersebut.

Pada saat ini aturan yang mengatur terkait kepala daerah yang tersandung kasus hukum sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dimana sudah diatur tentang mekanisme dan tata cara proses penegakan hukum menyangkut kepala daerah

⁴ Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

juga sudah diatur sanksi-sanksi yang akan ditetapkan kepada Kepala Daerah yang sudah menjabat atau sudah dilantik. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah juga sudah diatur terkait mekanisme pencalonan dan pemberhentian Kepala Daerah terpilih atau yang belum dilantik dapat diberhentikan namun dalam aturan tersebut masih belum spesifik mengatur terkait proses dan mekanisme pemberhentian kepala daerah terpilih yang ditetapkan sebagai terpidana oleh pengadilan berkekuatan hukum tetap sehingga perlu menurut penulis perlu dikaji dan diteliti lebih dalam mengenai peraturan terkait hal tersebut.

Dalam hal ini, patokan penelitian akan merujuk pada permasalahan-permasalahan terhadap kepala daerah yang dinyatakan terpilih namun juga diputuskan bersalah dalam melakukan tindak pidana, sehingga perlu untuk dikaji bagaimana aturan hukum yang mengatur terkait peraturan pemberhentian kepala daerah yang terbukti bersalah melakukan tindak pidana berdasarkan putusan hukum tetap, oleh karena itu penulis mengangkat judul **“TINJAUAN HUKUM TENTANG PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH TERPILIH YANG DIVONIS BERSALAH MELAKUKAN TINDAK PIDANA DENGAN PUTUSAN PENGADILAN YANG TELAH BERKEKUATAN HUKUM TETAP”**

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang sudah dipaparkan dan dijelaskan sebelumnya, maka penulis memilih beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam

penulisan Tugas Akhir ini. Adapun beberapa permasalahan yang akan penulis bahas antara lain :

1. Bagaimana pengaturan pemberhentian Kepala Daerah terpilih yang melakukan tindak pidana?
2. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah terpilih terpidana ditinjau dari asas Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

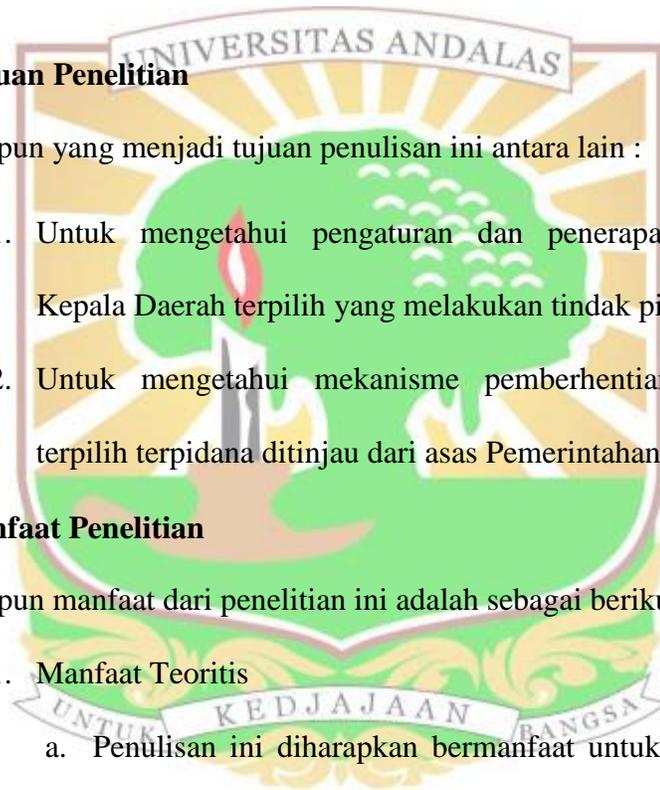
Adapun yang menjadi tujuan penulisan ini antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaturan dan penerapan pemberhentian Kepala Daerah terpilih yang melakukan tindak pidana.
2. Untuk mengetahui mekanisme pemberhentian kepala daerah terpilih terpidana ditinjau dari asas Pemerintahan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

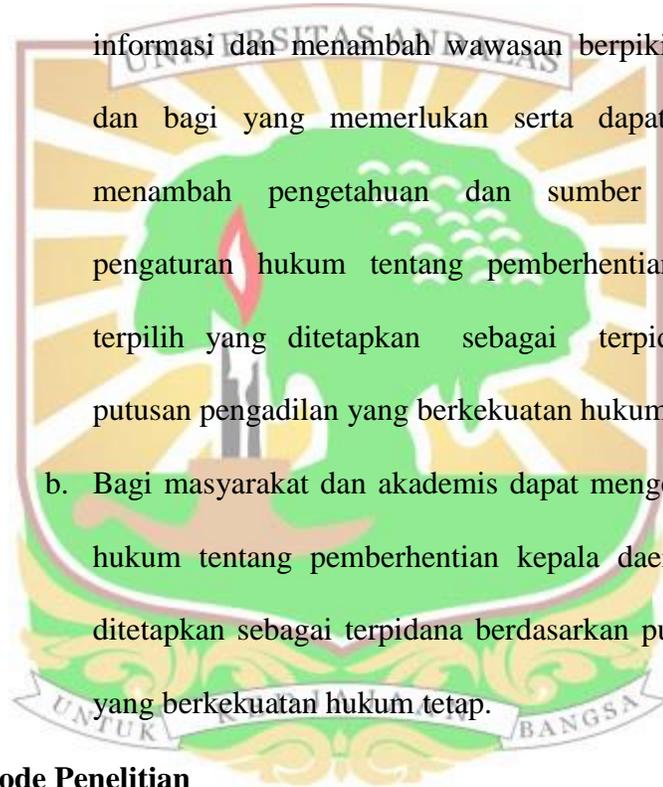
1. **Manfaat Teoritis**
 - a. Penulisan ini diharapkan bermanfaat untuk mengembangkan khasanah ilmu hukum khususnya pada bidang Hukum Tata Negara terutama terkait pengaturan hukum yang mengatur terkait pemberhentian Kepala Daerah terpilih yang ditetapkan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
 - b. Penelitian ini diharapkan memberi manfaat menambah



wawasan terhadap ilmu pengetahuan dibidang Hukum Tata Negara mengenai kepala daerah terpilih yang diberhentikan karena ditetapkan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan bermanfaat dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan menambah wawasan berpikir penulis pribadi dan bagi yang memerlukan serta dapat berguna untuk menambah pengetahuan dan sumber pustaka terkait pengaturan hukum tentang pemberhentian kepala daerah terpilih yang ditetapkan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- b. Bagi masyarakat dan akademis dapat mengetahui pengaturan hukum tentang pemberhentian kepala daerah terpilih yang ditetapkan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.



E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian yang dipilih adalah dengan metode yuridis normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normanya.⁵Adapun

⁵ Johnny Ibrahim, 2013, *Teori & Metodologi Penelitian hukum Normatif*, Bayu

Penelitian Normatif atau metode penelitian yuridis normatif terdiri atas :⁶

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika Hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf dan sinkronisasi hukum.
- d. Penelitian sejarah hukum.
- e. Penelitian perbandingan hukum.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif karena cara yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah meneliti tentang Peraturan Perundang-undangan terkait Pemberhentian kepala daerah dan juga bersumber dari bahan pustaka yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Sifat dari penelitian ini juga bersifat deskriptif analitis, bersifat analisis deskriptif maksudnya yaitu dari penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran secara rinci dan juga secara sistematis tentang hukum di Indonesia terkait tentang pengaturan pemberhentian kepala daerah terpilih yang terlibat tindak terpidana.

Analisis dimaksudkan yaitu berdasarkan gambaran, dan fakta yang diperoleh akan dilakukan analisis secara cermat dan rinci guna menjawab permasalahan hukum.⁷

Mengingat juga bahwa penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum dengan metode yuridis normatif, merupakan penelitian hukum

Media, Malang, hlm. 57.

⁶ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm 12

⁷ Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, hlm. 101.

doktriner yang mengacu pada norma-norma hukum.⁸ Oleh karena itu penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan Peraturan Perundang-undangan maupun teori-teori hukum, disamping itu juga melakukan telaah pada kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat, sehingga akan ditemukan suatu asas-asas hukum yang berupa dogma hukum atau doktrin hukum yang bersifat teoritis ilmiah agar dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dibahas agar dapat menjawab pertanyaan sesuai dengan pokok permasalahan dalam penulisan skripsi ini.⁹

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian Yuridis Normatif harus menggunakan pendekatan pada peraturan dan Perundang-undangan (*statue approach*) dan juga pendekatan terhadap kasus hukum yang terjadi. Dengan permasalahan yang telah teridentifikasi kadang-kadang masih bersifat secara umum, belum konkrit dan juga belum spesifik. Pendekatan yang dilakukan secara *researchable* yang nantinya hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi yang jelas dalam bidang profesi atau bidang ilmu yang diteliti. Penelitian yang dilakukan akan dideskriptifkan yang mana membutuhkan subjek penelitian untuk memperoleh data.¹⁰

3. Sumber Data

⁸ Bambang Waluyo, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Ghalia Indonesia, Semarang. hlm.13

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.13.

¹⁰ Bambang Waluyo, *Loc, Cit*

Dalam penelitian hukum Yuridis Normatif , sumber utamanya adalah Data Sekunder yakni bahan hukum berupa norma atau Peraturan Perundang-undangan, bukan data atau fakta sosial karena dalam penelitian ilmu hukum yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat kepustakaan. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari: ¹¹

a. Bahan Hukum Primer:

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari norma-norma, peraturan dasar, peraturan Perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi dan traktat.¹² Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

¹¹ Zainudin Ali, *Op.Cit*, Jakarta. hlm 47

¹² Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, UII Press, Jakarta, hlm. 52

4) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

5) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

b. Bahan Hukum sekunder bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya buku-buku, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, jurnal-jurnal, makalah ilmiah, artikel, hasil karya dari golongan hukum, internet atau website dan lain sebagainya.¹³

c. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti misalnya indeks, kamus, kumulatif, ensiklopedia, dan lain sebagainya¹⁴

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, jurnal ilmiah).

5. Pengolahan Data

Setelah data yang diperlukan telah dikumpulkan dan ditemukan, pemisahan dan data akan dilakukan untuk mendapatkan data yang tepat. Setelah menyaring dan memisahkan data, langkah selanjutnya mengolah data yang disusun secara sistematis melalui proses editing, yang akan

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

merapikan data yang diperoleh memilih data yang sesuai dengan kebutuhan dan tujuan penelitian sehingga bahwa kesimpulan umum akhir dapat diperoleh dapat dijelaskan kemudian, tergantung pada kenyataan yang ada.

6. Analisis Data

Pengolahan data pada penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis artinya data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan juga struktur hukum positif yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan makna pada aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian penelitian.

