



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Reformasi Sistem Pemberhentian Kepala Daerah dalam Peraturan Pemerintah Daerah Indonesia

Christopher Hartono¹

¹Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, Christopherhartono88@gmail.com

Corresponding Author: Christopherhartono88@gmail.com

Abstract: *This study examines the mechanism of regional head dismissal in Indonesia based on the evolution of legal frameworks from Law No. 22 of 1999 to Law No. 23 of 2014 on Regional Government. Using normative legal research methods, this study analyzes the substantive differences in authority delegation from the central government to regional governments and its implications for regional governance stability. The findings indicate that the regulatory dynamics reflect efforts to balance regional autonomy and central control. However, regulatory inconsistencies often create confusion for regional heads. Therefore, this study emphasizes the importance of conceptual clarity and consistency in the regulation of regional head dismissal to establish effective and accountable governance.*

Keyword: *Regional head dismissal, regional autonomy, local governance, regulations.*

Abstrak: Penelitian ini mengkaji mekanisme pemberhentian kepala daerah di Indonesia berdasarkan evolusi peraturan perundang-undangan dari UU No. 22 Tahun 1999 hingga UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, studi ini menganalisis perbedaan substansi hukum dalam pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, serta dampaknya terhadap stabilitas pemerintahan daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dinamika regulasi ini mencerminkan upaya untuk menemukan keseimbangan antara otonomi daerah dan kendali pusat. Namun, inkonsistensi regulasi sering kali memicu kebingungan bagi kepala daerah. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan pentingnya kejelasan konsep dan konsistensi dalam pengaturan pemberhentian kepala daerah guna menciptakan tata kelola pemerintahan yang efektif dan akuntabel.

Kata Kunci: Pemberhentian kepala daerah, otonomi daerah, pemerintahan daerah, regulasi.

PENDAHULUAN

Pemerintah Daerah menjadi sebuah komponen penting dalam sistem ketatanegaraan dan berjalannya Republik Indonesia, hal ini tentu tidak terlepas dari kajian awalnya yaitu tentang Otonomi Daerah yang dalam setiap daerah di Indonesia memilikinya. Pada waktu para Pendiri Negara ini (*the Founding Fathers*) membahas rancangan undang-undang dasar sebuah negara yang akan didirikan, dibicarakan pula bentuk negara yang akan dipilih (*Chryshna*,

2020). Seperti diketahui dalam teori hukum tata negara, dikenal adanya bentuk negara federasi, konfederasi, dan bentuk negara kesatuan (Asshiddiqie, 2006). Dalam negara kesatuan ada yang menganut sistem sentralisasi dan ada yang menganut sistem desentralisasi. Para pendiri negara yang menjadi anggota *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau yang lebih dikenal dengan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menyadari bahwa negara yang akan didirikan itu merupakan negara kepulauan, yang terdiri dari sekitar 13.500 pulau. Selain itu, disadari pula bahwa tingkat pendidikan penduduknya masih sangat rendah. Bahkan, sebagian besar penduduknya masih buta huruf. Dalam sidang BPUPKI, akhirnya disepakati bentuk negara yang dipilih, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Pilihan tersebut dilandasi oleh pertimbangan yang mendalam dan sedikit banyak dipengaruhi hasil Kongres Pemuda I dan II yang melahirkan Sumpah Pemuda (Soemantri, 2014).

Menelaah sejarah lebih jauh mengenai pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Moh. Yaminlah orang yang pertama membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam Sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Moh. Yamin antara lain, mengatakan (Ayu, 2024):

Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.

Pada kesempatan itu pula Mohammad Yamin melampirkan satu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, dengan konsep bahwa Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (Huda, 2005).

Sistem desentralisasi (Guntoro, 2021) tersebut otomatis memecah kekuasaan dan kewenangan komando tunggal yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dalam pembagian kewenangan ini mengenai susunan Pemerintah Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan Pemerintahan Daerah terdiri dari eksekutif daerah yang dipegang oleh pemerintah daerah (Kepala Daerah), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah, yang selanjutnya akan disebut DPRD sebagai suatu organ yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kedua organ tersebut (Kepala Daerah dan DPRD) memiliki fungsi dan kewenangan masing-masing.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang selanjutnya disebut UUDNRI 1945, yakni ketentuan Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu pasal berubah menjadi tiga pasal. Sejalan dengan perubahan Pasal 18 tersebut, tampak sejumlah paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Paradigma yang dimaksud adalah (Manan, 2002)

- a) Pemerintahan Daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka). Yang diharapkan di masa depan tidak ada lagi pemerintahan dekonsentrasi dalam Pemerintahan Daerah.
- b) Pemerintahan Daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya.
- c) Semua fungsi pemerintahan dibidang administrasi negara (*administratief regelen en bestuur*) dijalankan oleh Pemerintahan Daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
- d) Pemerintah Daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga tidak perlu seragam atau sama. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar *cultural*, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
- e) Pemerintah Daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati satu

kesatuan masyarakat hukum adat (*adatrechts gemeenschap*) dan berbagai hak teradisionalnya. Satuan pemerintahan yang asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.

- f) Pemerintahan Daerah dapat disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti Ibu Kota Negara), kesejahteraan (seperti D.I Yogyakarta) atau karena keadaan sosial cultural (seperti D.I Aceh).
- g) Anggota DPRD dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum.
- h) Hubungan Pusat dan Daerah dilaksanakan selaras dan adil.

Ketujuh pokok pikiran dari paradigma yang di gariskan dalam Pasal 18, 18A dan Pasal 18B. Perubahan kedua UUD NKRI 1945 tersebut sama sekali tidak dijumpai pengaturan tentang hubungan kewenangan DPRD dengan Kepala Daerah. Artinya pada suatu saat masa atau periode lainnya terjadi perubahan yaitu kewenangan DPRD yang lebih kuat (dominan) dibandingkan dengan faktor-faktor yang melatarbelakanginya. Hal ini dapat disinyalir bahwa dengan posisi menguatnya fungsi DPRD, DPRD dengan relatif mudah melakukan “pemerasan” terhadap pihak eksekutif. Hal ini bisa saja mengakibatkan terhalangnya proses otonomi daerah yang diharapkan.

Berangkat dari otonomi daerah tersebut, dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, salah satu yang disoroti dalam pasal 29 ayat 4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu tentang Pemberhentian Kepala Daerah, jika Kepala Daerah melanggar sumpah dan janjinya maka tindak lanjut DPRD mengusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD. Apabila Kepala Daerah diperkirakan telah melakukan penyelewengan, maka, harus diadakan penyelidikan dengan persetujuan presiden. Pemberhentian atas usulan DPRD apabila terjadi krisis kepercayaan maka DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi, penggunaan hak angket setelah mendapat persetujuan rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Pemberhentian Kepala Daerah memang merupakan salah satu persoalan yang mencuat pada masa dibentuknya undang-undang tentang Otonomi Daerah. Sistem pemerintahan daerah yang bercorak parlementer ternyata membawa banyak masalah. Kasus pemberhentian Walikota Surabaya Soenarto dapat dijadikan salah satu indikasinya. Soenarto dianggap melalaikan tugasnya karena pergi berobat keluar negeri selama tiga bulan, sehingga diberhentikan oleh DPRD. Bambang DH yang saat itu menjabat Wakil Walikota diangkat sebagai Pelaksana Tugas Walikota. Tap tga bulan kemudian ia diusulkan pula untuk diberhentikan oleh DPRD. Kasus ini akhirnya ditangani oleh Mendagri yang mengeluarkan keputusan bahwa usulan DPRD tersebut tidak sah. Sebelumnya Walikota Payakumbuh Darlis Ilyas ditolak pertanggung jawabannya oleh DPRD Kota Pakayumbuh karena dtuduh korupsi, sehingga akhirnya diberhentikan tanggal 12 Juli 2001. Pada tingkat provinsi, kasus pemberhentian atas usul DPRD pernah dialami Gubernur Kalimantan Selatan Sahrial Darham, dengan alasan terjadinya krisis kepercayaan.

Semua ini tidak bsa dilepaskan dari adanya ketentuan tentang pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada DPRD. DPRD dipandang sebagai representasi rakyat sehingga yang berwenang meWakili rakyat yang menilai penyelenggaraan urusan pemerintahan. Adanya mekanisme pertanggung jawaban tersebut mengakibatkan Kepala Daerah tersubordinat oleh DPRD. Demi menghindari kemungkinan ditolaknya pertanggung jawaban oleh DPRD, Kepala Daerah cenderung menuruti kemauan DPRD. Setidaknya inilah yang terjadi saat masa sebelum reformasi, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yaitu tentang Pemerintah Daerah sebagai

pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak memberikan banyak pilihan bagi Kepala Daerah dalam berhadapan dengan DPRD (Setiawan, 2017).

Mengantisipasi persoalan ini, UU No. 32 Tahun 2004 memberi aturan yang baru dalam mekanisme pemberhentian Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Ia hanya diwajibkan sebatas memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD (pasal 17 ayat 2). Oleh karena itu Kepala Daerah tidak dapat lagi diberhentikan oleh DPRD dengan alasan pertanggung jawabannya ditolak. Sebaliknya justru menyebabkan Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada Presiden.

Setelah UU Nomor 32 Tahun 2004 dinilai sudah tidak lagi relevan dengan keadaan saat ini, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan kembali terjadi beberapa perubahan pokok tentang perihal pemberhentian Kepala Daerah. Salah satunya bahkan DPRD diberikan kewenangan untuk mengusulkan proses pemberhentian Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung, hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berkaitan dengan kewenangan DPRD dalam melakukan pemberhentian Kepala Daerah. Dengan adanya proses fungsi pengawasan bahkan sampai dengan kewenangan DPRD di dalam mengajukan pemberhentian Kepala Daerah yang dianggap melakukan kesalahan-kesalahan yang bertentangan dengan regulasi yang berlaku, hal ini akan membuat kinerja Kepala Daerah cenderung profesional dan menjalankan visi dan misinya dengan baik untuk kemajuan daerah yang dipimpinnya. Pengaturan pemberhentian sebagaimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) justru lebih baik dan efektif, karena Kepala Daerah yang ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan, dilarang untuk tetap bertugas. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya yang memperbolehkan tetap bertugas hingga Kepala Daerah tersebut menjadi terdakwa.

Uraian pada bagian awal makalah ini menunjukkan bagaimana dinamika tentang aturan-aturan otonomi daerah yang saling tarik menarik antara kebebasan berotonomi daerah. Tarik menarik tersebut juga menjelma dalam pemberhentian Kepala Daerah. Dimulai dalam pengaturan yang tercantum dalam UU No. 22 Tahun 1999 kemudian berubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan akhirnya saat ini terjadi dalam perubahan UU No. 23 Tahun 2014. Perbendaan dan mekanisme yang diberikanpun cukup berbeda sehingga menyebabkan terjadinya kotradiksi tradisi yang terkadang menyebabkan Kepala Daerah kebingungan. Apalagi berhubungan dengan sistem politik kita yang menggunakan partai atau Kader Partai sebagai legasi atau pewaris kekuasaan. Tak jarang Kepala Daerah meminta nasehat dari para pendahulunya. Menilik ke dalam permasalahan ini, maka penulis tertarik untuk mulai membahas tentang Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dari waktu ke waktu.

Berdasarkan pembahasan pada latar belakang tersebut, dapat disimpulkan bahwa dinamika aturan pemberhentian Kepala Daerah mencerminkan kompleksitas hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pergeseran mekanisme dari UU No. 22 Tahun 1999 ke UU No. 32 Tahun 2004 hingga UU No. 23 Tahun 2014 menunjukkan upaya mencari keseimbangan antara otonomi daerah dan kendali pusat, namun justru sering memunculkan ketidakpastian dan kebingungan bagi Kepala Daerah. Hal ini semakin diperumit oleh pengaruh sistem politik berbasis partai yang menempatkan Kepala Daerah sebagai bagian dari struktur politik yang tidak sepenuhnya mandiri. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan pentingnya kejelasan dalam konsep pemberian kewenangan dari pusat ke daerah serta konsistensi mekanisme pemberhentian Kepala Daerah agar tercipta stabilitas pemerintahan daerah yang mendukung tata kelola yang efektif dan akuntabel.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (Marzuki, 2022), yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum tertulis dan dokumen-dokumen resmi terkait. Pendekatan ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah serta mekanisme pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) untuk menginventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, dan referensi ilmiah yang relevan. Pendekatan ini memungkinkan pengumpulan data yang sistematis dan terstruktur guna memperoleh pemahaman mendalam terhadap materi penelitian. Data dianalisis menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan preskriptif. Proses analisis melibatkan identifikasi, penguraian, dan penafsiran bahan hukum untuk menemukan persamaan dan perbedaan dalam pengaturan pemberhentian Kepala Daerah pada tiap periode, serta mengevaluasi implikasinya terhadap stabilitas sistem pemerintahan daerah. Analisis ini bertujuan menghasilkan rekomendasi yang berbasis pada kaidah hukum dan relevan untuk pengembangan kebijakan terkait otonomi daerah dan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki struktur pemerintahan yang terbagi ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil guna menyelenggarakan pemerintahan secara efektif. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pembagian daerah di Indonesia, baik besar maupun kecil, beserta bentuk dan susunan pemerintahannya, ditetapkan melalui undang-undang. Ketentuan ini juga memperhatikan asas permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta pengakuan terhadap hak-hak asal usul daerah-daerah tertentu yang bersifat istimewa. Pasal ini memberikan dasar konstitusional bagi pembentukan sistem pemerintahan daerah yang mengakomodasi prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi.

Sebagai implementasi Pasal 18 UUD 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah memperkenalkan konsep Daerah Otonom yang didasarkan pada asas desentralisasi, serta Wilayah Administratif yang berlandaskan asas dekonsentrasi. Asas-asas tersebut menjadi landasan fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah, memungkinkan adanya pembagian kewenangan yang proporsional antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan dasar ini, otonomi daerah tidak hanya memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam mengelola urusannya, tetapi juga memperkuat fungsi representasi masyarakat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Fungsi DPRD sebagai representasi masyarakat daerah sejajar dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di tingkat pusat, meskipun dalam konteks yang berbeda. Jika DPR bekerja sama dengan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat, DPRD memiliki hubungan kerja dengan Kepala Daerah sebagai pelaksana pemerintahan di tingkat lokal. Hubungan ini mencerminkan prinsip demokrasi yang representatif, di mana DPRD memiliki peran penting dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah sekaligus memberikan masukan untuk pengambilan kebijakan yang berpihak pada masyarakat.

Namun, kewenangan dalam mekanisme pemberhentian Kepala Daerah tetap melibatkan pemerintah pusat secara struktural. Proses pemberhentian tersebut tidak sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah, melainkan memerlukan keputusan final yang dikeluarkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pemberhentian Kepala Daerah merupakan bagian dari demokrasi prosedural yang menekankan tata kelola berbasis hukum, bukan demokrasi langsung. Keterlibatan pemerintah pusat dalam

proses ini mencerminkan upaya menjaga stabilitas pemerintahan daerah sekaligus memastikan keselarasan antara kebijakan daerah dan nasional.

Setidaknya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perubahan Undang-undang yang membahas Pemerintah Daerah telah berubah sebanyak 4 kali yaitu ;

- a) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah
- b) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Konsep sistem pemerintahan daerah

Sistem pemerintahan adalah hubungan antara penyelenggara negara atau lembaga-lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan negara dengan adanya pemisahan kekuasaan yang dapat menjamin kehidupan bernegara. Dalam arti sempit, hubungan tersebut akan dikaitkan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang kemudian dituangkan dalam naskah konstitusi.

Dalam pasal 18 undang-undang dasar 1945 merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat.

Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Undang-undang nomor 2 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas uu nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai Wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni urusan pemerintahan absolute, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Sebenarnya, meskipun telah merdeka selama lebih dari 79 tahun negara Indonesia, akan tetapi dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan seakan masih dalam tahap mencari format ideal yang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia. Praktik ketatanegaraan yang terjadi kurang mencerminkan jiwa dan semangat UUD 1945. Dengan rumusan singkat dan



Gambar 1. Konsep Sistem Pemerintahan Daerah

aturan-aturan yang hanya bersifat pokok dalam UUD 1945, semula diharapkan akan mempermudah praktik penyelenggaraan pemerintahan negara melalui pengaturan undang-undang. Namun, pada sisi lain ternyata mudah disimpangi sesuai selera.

Kepala Daerah adalah pejabat yang diberi amanah oleh pemerintah pusat untuk memimpin dan menjalankan pemerintahan di tingkat daerah. Kepala Daerah memiliki berbagai sebutan berdasarkan wilayah administrasinya, yaitu gubernur untuk provinsi, bupati untuk kabupaten, dan wali kota untuk kota. Masa jabatan Kepala Daerah adalah lima tahun sejak pelantikan, dan ia dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya, sehingga maksimal dapat menjabat selama dua periode. Sebelum menjabat, Kepala Daerah diwajibkan mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh pejabat pelantik. Dalam menjalankan pemerintahan, Kepala Daerah bekerja sama dengan Wakil Kepala Daerah, yang kedudukannya setara namun tidak memiliki kewenangan dalam penentuan kebijakan. Sebutan untuk Wakil Kepala Daerah pun disesuaikan dengan wilayahnya, yaitu Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Wali Kota.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh masyarakat yang berdomisili di wilayah bersangkutan, menjadikan keduanya sebagai pasangan kepemimpinan yang sah di tingkat daerah. Bersama-sama, mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan daerah, yang meliputi penerapan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara konkret, peran ini diwujudkan melalui struktur organisasi pemerintahan daerah yang dirancang untuk mendukung tata kelola yang efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Keberadaan Kepala Daerah dapat dipahami karena adanya daerah dalam suatu Negara kesatuan. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang hanya terdapat pada Negara kesatuan yang merupakan padanan Negara bagian pada Negara federasi. Identitas Negara kesatuan adalah satu Negara sebagaimana yang diungkapkan C.F Strong “Hakikat Negara Kesatuan adalah Negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain Negara yang kekuasaan Pemerintah Pusat nya tidak terbatas karena konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui adanya Badan Pembuat Undang-Undang Pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu kepada badan-badan tambahan, apakah badan tambahan itu berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian.

Pemahaman terhadap kedudukan Kepala Daerah berkaitan sekali dengan pemahaman terhadap pengertian Daerah. Kata “Daerah” dalam literatur-literatur tata Negara dan Pemerintahan biasanya mempunyai pengertian tersendiri yang sering dipahami dengan melawankannya pada pengertian “Negara Bagian”. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang terdapat pada Negara kesatuan, sedang Negara Bagian merupakan padanannya pada Negara Federasi.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertugas menjalankan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan Pancasila. Dalam melaksanakan tugasnya, DPRD berpegang pada asas otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). DPRD memiliki kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, yang berarti bahwa kedua lembaga tersebut berbagi tanggung jawab untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang efisien, efektif, dan transparan. Kolaborasi ini ditujukan untuk memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan dan produktivitas di tingkat daerah.

Sebagai badan legislatif daerah, DPRD menjalankan tiga fungsi utama: pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi pembentukan peraturan daerah diwujudkan melalui penyusunan peraturan yang disetujui bersama dengan Kepala

Daerah. Rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh pemerintah daerah maupun DPRD. Beberapa peraturan, seperti yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, dan perencanaan pembangunan, memerlukan evaluasi oleh Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat sebelum ditetapkan. Hal ini menunjukkan pentingnya sinergi antara DPRD dan Kepala Daerah untuk memastikan peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta peraturan yang lebih tinggi.

Fungsi anggaran DPRD diwujudkan dalam proses pembahasan dan pengesahan APBD bersama dengan Kepala Daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus memastikan bahwa program dan kegiatan yang didanai melalui APBD merupakan prioritas yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah. DPRD juga bertugas mengevaluasi bahwa anggaran yang dialokasikan sesuai dengan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan masing-masing. Fungsi ini menegaskan peran DPRD sebagai pengawas sekaligus perencana yang strategis dalam mendorong pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Fungsi pengawasan DPRD mencakup pengawasan terhadap peraturan daerah dan kebijakan pemerintah daerah yang telah disepakati bersama. DPRD bertanggung jawab memastikan bahwa peraturan tersebut dilaksanakan secara efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini terbatas pada urusan pemerintahan daerah yang berada di bawah yurisdiksi DPRD masing-masing, sehingga DPRD provinsi tidak berwenang mengawasi urusan pemerintahan kabupaten/kota, dan sebaliknya. Dengan menjalankan fungsi pengawasan secara optimal, DPRD dapat menjaga keberlanjutan pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel, sekaligus memastikan bahwa peraturan daerah benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat.

Mekanisme pemberhentian kepala daerah

Istilah pemberhentian sering disebut juga dengan istilah *impeachment* yang berasal dari kata “*to impeach*” yang berarti meminta pertanggung jawaban. Jika tuntutan terbukti, maka hukumannya adalah “*removal from office*” atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata “*impeachment*” itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi bersifat panuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang telah dilakukan (Asshiddiqie, 2009).

Secara normatif, dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan ada tiga alasan utama pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah dalam masa jabatannya, yaitu:

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

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena alasan meninggal dunia dan atas permintaan sendiri, relatif tidak menimbulkan rentenan masalah. Persoalan akan muncul ketika Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya, sehingga harus ada alasan-alasan yang sesuai secara hukum. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan pada akhir masa jabatannya dan ditengah masa jabatannya, Kepala Daerah dapat diberhentikan atau berhenti dengan alasan yaitu, meninggal dunia, mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatan dan telah dilantik pejabat yang baru, dan mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan sembilan alasan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya, yaitu:

- a) Berakhir masa jabatannya,
- b) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan,
- c) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah,

- d) Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- e) Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah,
- f) Melakukan perbuatan tercela,
- g) Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i) Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilakukan apabila terdapat dugaan pelanggaran hukum yang serius. Pemberhentian ini mengacu pada pelanggaran yang melibatkan tindak pidana berat atau tindakan lain yang dinilai dapat mengancam stabilitas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Salah satu mekanisme yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah pemberhentian sementara terhadap Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah yang didakwa melakukan pelanggaran hukum tertentu, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 83.

Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan bahwa Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan sementara tanpa memerlukan rekomendasi dari DPRD apabila mereka didakwa melakukan tindak pidana berat. Tindak pidana tersebut meliputi kejahatan dengan ancaman pidana penjara paling singkat lima tahun, tindak pidana korupsi, terorisme, makar, pelanggaran terhadap keamanan negara, atau tindakan lain yang berpotensi merusak integritas NKRI. Pemberhentian sementara ini dilakukan berdasarkan register perkara di pengadilan, dengan kewenangan pemberhentian yang berada di tangan Presiden untuk gubernur dan wakil gubernur, serta Menteri Dalam Negeri untuk bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota.

Pasal 83 ayat (1) secara tegas merinci enam kategori pelanggaran yang menjadi dasar pemberhentian sementara Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah. Kategori tersebut mencakup tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara minimal lima tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, pelanggaran terhadap keamanan negara, serta tindakan lain yang dianggap dapat mengancam persatuan dan kesatuan NKRI. Ketentuan ini merupakan langkah strategis dalam menjaga integritas pejabat daerah dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya ketika terdapat dugaan pelanggaran hukum yang dapat menurunkan kepercayaan publik maupun mengancam tatanan kenegaraan.

Terdapat dua buah contoh kasus pemberhentian sementara kepala daerah, sebagai seorang pemegang dan pemangku kekuasaan Eksekutif tertinggi di daerah, hendaklah seorang Kepala Daerah ataupun Wakil Kepala Daerah mampu menjaga wibawa dirinya sendiri. Dan menurut catatan sejarah di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tercatat ada banyak sekali kasus tentang pemberhentian Kepala Daerah ataupun Wakil Kepala Daerah. Berikut adalah sebagian contoh kasus-kasus pemberhentian Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah di Indonesia.

Dilansir dalam harian Kompas.com, Plt Bupati Buton Utara mendapatkan surat pemberhentian sementara sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Bupati Buton Utara oleh Mentrei dalam Negeri, Tito Karnavian.

Plt Bupati tersebut diberhentikan berdasarkan ketentuan pada Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa “Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun”. Dipaparkan bahwa, sebagaimana disebutkan dalam surat Kejaksaan Tinggi Sulawesi Tenggara tertanggal 30 September 2020, Plt Bupati Buton tersebut didakwa dengan Pasal 81 ayat (2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang

Perlindungan Anak dengan ancaman hukumannya adalah penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak 5.000.000.000 (lima milyar).

Selanjutnya, kasus yang tak kalah gemparnya adalah Gubernur DKI Jakarta resmi ditetapkan sebagai tersangka, terkait dugaan penistaan agama. Peristiwa dugaan penistaan agama ini bermula saat Ahok melakukan kunjungan kerja ke Kepulauan Seribu pada Selasa, 27 September 2016. Saat berpidato di hadapan warga, Ahok menyatakan tidak memaksa warga untuk memilih dirinya pada Pilkada 2017. Pernyataan itu disertai kutipan surat Al Maidah ayat 51 yang menuai reaksi publik. Pada Kamis, 6 Oktober 2016, video Ahok yang menyebut surat Al Maidah ayat 51 itu viral di media sosial lewat jejaring facebook milik Buni Yani. Video ini lantas memicu kemarahan sebagian besar umat Islam.

Dalam kasus ini, Gubernur DKI Jakarta tersebut didakwa dengan dua pasal di Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yakni Pasal 156 atau pasal 156a. Dalam pasal 156, terdakwa diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak Rp 4.500. Sedangkan dalam pasal 156a, terdakwa diancam pidana penjara paling lama lima tahun. Oleh karena itu, pada akhirnya Gubernur Jakarta tersebut diberhentikan sementara dari jabatannya.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada uraian diatas, bahwa sebenarnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah men-cover segala macam proses desentralisasi wilayah maupun daerah. Konsekuensi hukum yang dilahirkannya begitu jelas sehingga menyebabkan kejelasan dan pembagian kekuasaan beserta kewenangan dari unsur pusat kepada unsur daerah. Urusan yang menjadi urusan dari daerah, hendaklah ditangani dengan serius dan mengandung asas-asas pemerintahan yang baik. Agar kedepannya proses desentralisasi dan penyebaran pembagian kualitas secara merata. Tapi dapat pula disimpulkan dengan proses desentralisasi oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, potens terhadap suatu daerah ataupun wilayah dapat berkurang karena meski dikatakan desentralisasi, tetap saja memegang pada pokok acuan urusan Absolut yang sama. Sehingga menyebabkan peran Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi sangat krusial.

Proses substansi pemberhentian Kepala Daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari undang-undang tersebut substansi pemberhentian Kepala Daerah hanya dapat di lakukan jika Kepala Daerah terbukti melanggar aturan hukum. Meskipun demikian masih terdapat penafsiran yang bersifat multitafsir terutama aturan yang terkait berupa: Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah, dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan Kepala Daerah. Pengaturan mengenai mekanisme pemberhentian Kepala Daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah cukup mencakup substansi mengenai alasan pemberhentian Kepala Daerah baik dari aspek politik maupun dari aspek yuridis sehingga masih perlu dipertahankan.

REFERENSI

- Asshiddiqie, J. (2006). Pengantar Ilmu Hukum Tata negara jilid 1. In *Buku Ilmu Hukum Tata Negara* (Vol. 1). Mahkamah Konstitusi Sekretariat Jenderal. www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4
- Asshiddiqie, J. (2009). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Tamita Utama.
- Ayu, R. D. (2024). *Profil Mohammad Yamin, Tokoh Perumus Sumpah Pemuda*. Tempo. <https://www.tempo.co/ekonomi/profil-mohammad-yamin-tokoh-perumus-sumpah-pemuda-1160624>
- Chryshna, M. (2020). *Sidang BPUPKI: Dinamika Penentuan Bentuk dan Wilayah Indonesia*

- Merdeka*. Kompaspedia. <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/sidang-bpupki-dinamika-penentuan-bentuk-dan-wilayah-indonesia-merdeka>
- Guntoro, M. (2021). Desentralisasi dan otonomi daerah: desentralisasi dan demokratisasi. *Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon*, 3(2), 416. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=mF6bdlj8qrYC&oi=fnd&pg=PA3&dq=akuntabilitas+dan+transparansi+dana+bantuan&ots=eAmY321XJ7&sig=gwtH9f6GCUUR8zcoYTf1qKpoiTc>
- Huda, N. (2005). *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Pustaka Pelajar.
- Manan, B. (2002). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PSH Fakultas Hukum UII.
- Marzuki, P. M. (2022). *Penelitian Hukum* (17th ed.). prenada media.
- Setiawan, D. B. (2017). *Pemberhentian Kepala Daerah Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintah di Indonesia*. Raja Grafindo.
- Soemantri, S. (2014). *Otonomi Daerah*. Remaja Rosdakarya.