

**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PELANGGARAN  
SUMPAH JANJI JABATAN (STUDY KASUS BUPATI GARUT)**



**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana  
Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

**OLEH:**

**RAHMAT ADITYA  
02091001131**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
INDRALAYA**

**2013**



S  
348.598 of  
Rah  
P  
2013

R. 26654 / 27215

**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PELANGGARAN  
SUMPAH JANJI JABATAN (STUDY KASUS BUPATI GARUT)**



**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana  
Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

**OLEH:**

**RAHMAT ADITYA  
02091001131**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
INDRALAYA**

**2013**



**UNIVERSITAS SRIWIJAYA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**KAMPUS INDERALAYA**

**NAMA** : RAHMAT ADITYA PRATAMA

**NIM** : 02091001131

**JUDUL**

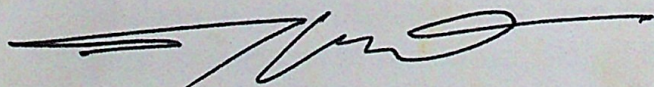
**PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PELANGGARAN  
SUMPAH JANJI JABATAN (STUDY KASUS BUPATI GARUT)**

Secara Substansi telah disetujui dan dipertahankan dalam Ujian Komprehensif

Inderalaya, November 2013

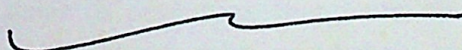
Pembimbing Pembantu

Pembimbing Utama



Indah Febriani, S.H., M.H

NIP. 1197902282002122004

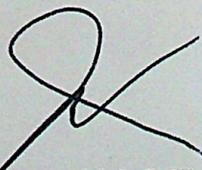


Amir Syarifuddin, S.H., M.Hum

NIP. 195305011985111001



Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya



Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D.

NIP. 196412021990031003



UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
INDRALAYA  
**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

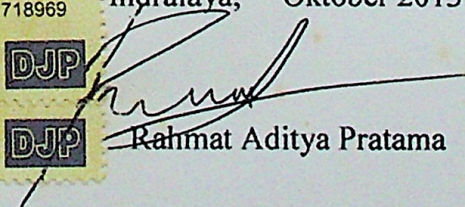
Nama Mahasiswa : Rahmat Aditya Pratama  
Nomor Induk Mahasiswa : 02091001202  
Tempat/Tanggal Lahir : Palembang, 12 Mei 1991  
Fakultas : Hukum  
Strata Pendidikan : S1  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian / Program Kekhususan : Studi Hukum Kenegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan - bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini juga tidak memuat bahan - bahan yang sebelumnya telah di publikasikan atau di tulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikianlah pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila terbukti saya telah melakukan hal - hal yang bertentangan dengan pernyataan ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul di kemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.



Indralaya, Oktober 2013

  
Rahmat Aditya Pratama



**MOTTO :**

**“GANTUNGAN CITA-CITAMU SETINGGI LANGIT  
JIKA ENKAU JATUH, ENKAU AKAN JATUH  
DIANTARA BINTANG-BINTANG” (SOEKARNO)**

**Skripsi ini penulis persembahkan untuk:**

**Kedua orang tuaku Ir. M. Jamil & Ida Seri, S.pd**

**Keluarga besarku**

**Dosen-Dosenku yang terhormat**

**Teman-temanku**

**Dan Almamater yang ku banggakan**



## KATA PENGANTAR

*Bismilahirrahmanirrahim,*

*Assalamu'alaikum. Wr. Wb.*

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT karena berkat, rahmat dan ridho-nya Penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : “ Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Pelanggaran Sumpah Janji Jabatan (Study Kasus Bupati Garut)“.

Skripsi ini merupakan syarat pokok untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dan Pada Kesempatan kali ini Penulis ingin berterimakasih kepada Bapak Amir Syarifuddin S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan Ibu Indah Febriani S.H., M.H. selaku Pembimbing Pembantu yang telah memberikan arahan dan bimbingan dalam penulisan Skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, didalamnya masih terdapat banyak sekali kekurangan baik dalam tehnik penyajian materi muatan maupun pembahasan permasalahan. Oleh karena itu penulis dengan senang hati menerima kritik dan saran yang sifatnya membangun serta bermanfaat bagi penulis dalam tulisan – tulisan ilmiah yang akan datang.



Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya. Amin.

*Wassalamu'alaikum, Wr. Wb.*

Indralaya Oktober 2013

Penulis

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'Rahmat Aditya Pratama'. The signature is written over a horizontal line.

(Rahmat Aditya Pratama)



## UCAPAN TERIMAKASIH

Pada kesempatan ini yang pertama dan paling utama saya ingin mengucapkan rasa syukur saya kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada saya. Rasa terimakasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua saya, Ir. M. Jamil Ayahnda tercinta yang telah banyak memberikan motivasi dan semangat dalam hidup saya, juga Ibunda Tercinta Ida Seri, S.pd wanita terhebat di dalam hidup saya yang juga telah memberikan dukungan dan kasih sayang yang tulus kepada saya. Selain itu saya juga ingin mengucapkan terimakasih yang sedalam – dalamnya kepada pihak – pihak yang membantu saya dalam pengerjaan skripsi ini. Terimakasih saya ucapkan kepada:

1. Yth, Bapak Prof. Amzulian Rifai, SH., LL.M., Ph.D. (Dekan fakultas Hukum).
2. Yth, Bapak Fahmi Yoesmar Ar, S.H., M.S. (Pembantu Dekan I).
3. Yth Ibu Meria Utama, S.H., LL.M (Pembantu Dekan II).
4. Yth Bapak Rd. Mokhd. Ikhsan, S.H., M.Hum. (Pembantu dekan III).
5. Yth Bapak Dr. Zen Zanibar MZ, S.H., M.Hum (Ketua bagian hukum dan Kenegaraan).
6. Yth Bapak Amir Syarifuddin S.H., M.H (Pembimbing Pertama).
7. Yth Ibu Indah Febriani S.H., M.H (Pembimbing Kedua)
8. Yth Bapak Agus Ngadino S.H., M.H (Penasihat Akademik)



9. Keluarga Besar yang berada di Palembang dan Baturaja sudah membantu selama kuliah.
10. Teman-Teman Fakultas Hukum Angkatan 2008, 2009, 2010, 2011, 2012  
Kenal dengan kalian merupakan suatu kebanggaan.
11. Teman - teman PK HTN Fakultas Hukum Angkatan 2009, Bahshofi, Silvy, Lefi, Basloma, Akbar, Pras, Arif, Gilang, Jante, dan yang lain-lainnya
12. Teman Spesial Peggy CB. Dan Teman-teman Seperjuangan, Yudi Purna Nugraha revolusioner muda yang selalu membagikan ilmunya, Dwi Azhari & Tommy Noverius sahabat pertamaku saat kuliah, Adde Satria,S.H., Kadinda Kumala, Robbie Hartawan (kakek), Wahyu kusuma (dojok), Otong (dj toto anto), Jambrong, Ipin, Rasid, Iqbal,S.H, Imam, Ismail Marzuki,S.H., Reza, dll. Terimakasih atas kebersamaan yang telah kalian berikan.
13. Teman - teman PLKH kelas C Pagi (Indralaya) 2012 – 2013 Terimakasih atas kerja samanya, tidak sia – sia perjuangan.
14. Seluruh Teman – teman angkatan 2009 Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Serta seluruh civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.



<b>UPT PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS SRIWIJAYA</b>	
<b>NO. DAFTAR:</b>	<b>142604</b>
<b>TANGGAL :</b>	<b>14 AG 2014</b>

**DAFTAR ISI**

**HALAMAN JUDUL** ..... i

**HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI** ..... ii

**PERNYATAAN PLAGIAT**..... iii

**MOTTO DAN PERSEMBAHAN** ..... iv

**KATA PENGANTAR** ..... v

**UCAPAN TERIMAKASIH** ..... vii

**DAFTAR ISI** ..... ix

**ABSTRAK** ..... xii

**BAB I PENDAHULUAN**

    A. Latar Belakang ..... 1

    B. Rumusan Masalah ..... 8

    C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan..... 8

    D. Kerangka Teori..... 9

    E. Metode Penelitian..... 28

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

    A. Konsep Impeachment.....32



B. Demokrasi dan Demokrasi Konstitusionalisme.....	35
C. Kewenangan Mahkamah Agung dalam Pemberhentian Kepala Daerah.....	45
D. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun .....	49
E. Kasus Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatan di Bawah UU No. 32 tahun 2004.....	46

### **BAB III PEMBAHASAN**

A. Pengaturan Impeachment terhadap Kepala Daerah di Indonesia.....	47
B. Dasar Hukum Hakim Mahkamah Agung Dalam Menyetujui Pemberhentian Bupati Garut.....	63

### **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	78
B. Saran .....	80

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN**

## ABSTRAK

*Demokrasi merupakan sistem kehidupan bernegara yang mengedepankan prinsip kedaulatan rakyat, dan demokrasi konstitusional merupakan demokrasi yang pelaksanaannya diatur dan dibatasi konstitusi. hal ini terlihat dalam pasal 1 ayat 2 dan 3 UUD 1945 serta pasal 18. Maka sudah seharusnya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah harus menjunjung tinggi hak-hak Kepala Daerah sebagai warga Negara. Berangkat dari hal ini maka ada beberapa masalah yang diangkat dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana pengaturan Impeachment Kepala Daerah di Indonesia dan apakah dasar hakim dalam menyetujui pemberhentian Bupati Garut.*

*Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang merujuk pada pendapat hukum Mahkamah Agung mengenai pelanggaran sumpah janji jabatan terhadap Bupati Garut dan hukum positif lainnya yang disertai dengan kasus-kasus pemberhentian kepala daerah. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dari penelitian ini dapat diketahui bahwa pengaturan impeachment kepala daerah di Indonesia tidak terlepas dari sistem pemerintahan di Indonesia dan amandemen keempat UUD 1945. Sehingga pertanggungjawaban Kepala Daerah melalui pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban hukum.*

*Kata kunci: Pemberhentian Kepala Daerah, Pelanggaran sumpah janji jabatan*





## BAB I PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pergantian Undang-undang No. 5 tahun 1974 menjadi Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membawa banyak perubahan khususnya dalam hal Pertanggungjawaban Pemerintah. Kedudukan DPRD diperkuat dengan meletakkan DPRD menjadi legislatif daerah dan kedudukannya sejajar dengan Kepala Daerah. Secara eksplisit hubungan kedua lembaga tersebut terlihat dalam proses rekrutmen yang sepenuhnya oleh DPRD dan begitu pula dalam hal penetapan kebijakan Daerah. Namun Sistem pemerintahan daerah yang demikian cenderung bercorak parlementer yang membawa banyak masalah.

Setidaknya sistem tersebut tidak memberikan banyak pilihan kepada Kepala Daerah dalam berhadapan dengan DPRD. Mengantisipasi persoalan ini, Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi menjadi UU No 12 tahun 2008 memberi aturan baru mengenai mekanisme Pemilihan dan pemberhentian Kepala Daerah. Sejak diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 Pengisian jabatan kepala pemerintahan mulai dari Presiden sampai dengan jabatan Kepala pemerintahan di daerah Provinsi, pemerintahan kabupaten, maupun kota setelah amandemen keempat UUD 1945 ditegaskan harus dipilih langsung oleh rakyat.

sistem seperti tersebut diubah agar memberikan gambaran yang jelas tentang pembagian kekuasaan khususnya di daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang dikehendaki oleh banyak pihak.<sup>1</sup> Dengan Pilkada langsung akan menciptakan sistem *presidensial* yang lebih konsisten sebagaimana pada tingkat nasional Presiden dipilih langsung oleh rakyat. secara eksplisit aturan tersebut berupaya menata ulang pertanggungjawaban kepala daerah. penataan itu dimulai mulai dari proses pengisian jabatan atau pemilihan kepala daerah sampai pada mekanisme pemberhentian kepala Daerah. Dengan harapan Adanya pemilihan langsung terhadap kepala daerah akan mendekatkan dirinya kepada rakyat dan menguatkan legitimasi terhadap kepala daerah tersebut.

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur mengenai alasan Pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian kepala daerah adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai seorang Kepala Daerah dan pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi bekerja pada suatu satuan organisasi Negara. Pemberhentian dapat dilakukan tanpa usulan yakni dilakukan langsung oleh Presiden dan pemberhentian dilakukan melalui usulan yakni diusulkan melalui DPRD yang dibagi dalam dua kelompok alasan sebagai berikut:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 18 ayat (4) dan pasal 22 E ayat(1) dan(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>2</sup> Indonesia, Undang-undang Tentang pemerintahan daerah, UU No 32 Tahun 2004, Pasal 29.



1. Karena alasan berakhir masa jabatan dan telah dilantik pejabat yang baru dan karena alasan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan ( pasal 29 ayat 2 a dan b ) pemberhentian karena alasan ini diusulkan DPRD kepada Presiden.
2. 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 ;
  - 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 Mahkamah Agung guna diperiksa, diadili dan diputuskan.

Penataan Lembaga Negara harus dilakukan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan, setiap Lembaga Negara dapat menjalankan wewenang sesuai dengan kedudukannya masing-masing, setiap penyelenggara Negara pada masing-

masing lembaga Negara harus menjalankan wewenang dan kedudukannya, sehingga terwujudnya kerja sama dan hubungan harmonis demi pencapaian tujuan nasional.<sup>3</sup>

Dengan diubahnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Maka pemberhentian kepala daerah tidak dapat dilakukan dengan alasan pertanggungjawaban politik saja, Namun harus dengan pertanggungjawaban hukum juga melalui Lembaga peradilan. Salah satu contoh kasus yang menarik dalam pemberhentian Kepala Daerah pasca diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 ialah mengenai pemberhentian Bupati Garut. DPRD Garut mengadakan sidang paripurna untuk memberhentikan Bupati Garut Aceng fikri. Dengan alasan melanggar sumpah janji jabatan yang dilatar belakangi pelanggaran etika terhadap kawin sirih yang dilakukan oleh aceng fikri dengan fani Oktora.

Hasil penelusuran Panitia khusus DPRD dengan tegas menyatakan Aceng melanggar pasal 2, pasal 3, dan pasal 4 UU No 1 tahun 1974 tentang pernikahan. Aceng menikah secara siri dengan fani octora tanpa terdaftar di kantor agama dan tanpa izin tertulis dari istri pertama. Perbuatan aceng juga melanggar etika dan sumpah janji jabatan pasal 27 dan 110 UU No 32 tahun 2004.<sup>4</sup> Selain itu tekanan dari masyarakat dan media massa juga turut mempengaruhi keputusan untuk memberhentikan aceng fikri sebagai Bupati Garut. Namun menurut pengacara aceng,

---

<sup>3</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta, Konstitusi Press (Konpress), 2012, hlm. 98.

<sup>4</sup> <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/376962-ma-susun-majelis-untuk-kasus-bupati-aceng-fikri>, diakses tanggal 12 mei 2013, Pukul 15.00.



pemikahan Aceng dengan Fani Oktora meski berlangsung selama empat hari itu jelas mengacu pada syariat Islam dan dibenarkan oleh Undang-Undang No 1 Tahun 1974. Karena pada Pasal 2 Ayat 1 menyebutkan bahwa perkawinan dinyatakan sah menurut agama Islam yang diyakininya.

Konflik-konflik etis yang dihadapi pejabat muncul dari dua ciri umum jabatan pemerintahan, yaitu sifat representasional dan organisasionalnya. Para pejabat bertindak untuk kita, dan mereka bertindak dengan orang lain. Ciri pertama melahirkan konflik antara prinsip-prinsip tindakan, sedangkan ciri kedua melahirkan konflik antara prinsip-prinsip tanggung jawab. Maka tentulah karena pejabat bertindak atas nama orang lain, mereka diandaikan memiliki hak dan kewajiban yang tidak dimiliki warga Negara biasa.<sup>5</sup>

Perkawinan memang diatur dalam undang-undang No. 1 tahun 1974. Namun selain itu secara khusus diatur juga ketentuan lainnya yang mengatur mengenai perkawinan. Misalnya bagi pegawai negeri sipil diatur pula ketentuan lainnya yakni PP No. 10 tahun 1983. Berbeda halnya dengan kepala Daerah, sebagai jabatan negara tidak ada aturan khusus yang mengatur Kepala daerah dalam hal perkawinan sebagaimana jabatan Pegawai Negeri Sipil yang tunduk pada PP No. 10 tahun 1983. jika dilihat dari substansi hukumnya Rumusan Undang-undang No 1 tahun 1974 tentang perkawinan merupakan suatu konsep norma hukum dinamis. Di dalam konsep ini tidak mengatur adanya sanksi pidana atau perdata. Konsep hukum dinamis

---

<sup>5</sup> Dennis F.Thompson, *Etika dan Pejabat Negara*, yayasan obor Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 21.

ini hanya kelihatannya saja sebagai konsep hukum tetapi Di dalamnya tidak mengandung jawaban apa esensi hukum, apa kriteria, dimana hukum dapat dipisahkan dari norma sosial lainnya.<sup>6</sup>

Kemudian apakah permasalahan perkawinan ini merupakan masalah hukum privat atau hukum publik. Karena jika suatu peraturan hukum publik yang dilanggar, Maka tentu penguasalah yang memprakarsainya namun sebaliknya, Jika hukum privat maka negara menyerahkan prakarsa kepada orang yang dirugikan.<sup>7</sup> Sehingga jika dilihat dari perbedaan antara hukum Privat dan hukum publik, maka dapatkah kasus ini dapat dilanjutkan meskipun para pihak yang terlibat merasa tidak dirugikan. Kemudian apakah perkawinan ini juga merupakan bagian dari urusan jabatan. Dan apakah alasan dalam pemberhentian Kepala Daerah Bupati Garut hanyalah merupakan pelanggaran administratif saja namun sah secara hukum.

Terdapat rumusan yang signifikan perbedaan antara alasan pemberhentian presiden dan kepala daerah. Yakni dalam UUD 1945 pasal 7A dan 7B. Secara eksplisit yang menjadi alasan impeachment presiden selain melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana lainnya juga terdapat suatu rumusan yakni melakukan perbuatan tercela. Sedangkan di dalam ketentuan pasal 29 Undang-undang No 32 tahun 2004 secara eksplisit tidak menentukan perbuatan tercela sebagai dasar impeachment.

---

<sup>6</sup> Miftakhul Huda dkk, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konpress, Cet. Ke 3, 2012, hlm

<sup>7</sup> M.L.Tobing S.H., *Sekitar Penghantar Ilmu Hukum*, ERLANGGA, Jakarta, 1983, hlm. 37.



Yang menarik juga dalam kasus ini, Pemahaman tentang dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah sangat multitafsir dan pasal karet, Tergantung cara menafsirkan orang per-orang. Kemudian bagaimana tolak ukur hakim dalam menentukan melanggar sumpah/janji jabatan terlebih lagi yang menjadi dasar alasannya ialah pelanggaran etika atau pelanggaran administratif saja. Persoalan ini sangat terasa ketika adanya peristiwa ini dijadikannya acuan DPRD Kabupaten Garut dalam melakukan *impeachment* kepada Bupati Garut yaitu dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah.

Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman menurut UU No 32 Tahun 2004 ialah Lembaga negara yang berwenang untuk menilai rekomendasi DPRD dan memberikan pendapat hukum terhadap Kepala Daerah yang diduga melanggar hukum. Berdasarkan teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono soekanto bahwa faktor-faktor mempengaruhi efektif atau tidaknya penegakkan hukum adalah:<sup>8</sup>

- Hukumnya/undang-undangnya
- Penegak hukum
- Sarana/fasilitas pendukung
- Masyarakat
- Budaya

Jika di tinjau dari substansi hukumnya maka adanya permasalahan terhadap

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 8.

pemberhentian kepala daerah bupati garut juga tidak terlepas dari ketentuan yang multitafsir di dalam UU No 1 Tahun 1974

Dengan memahami paparan tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji dan membahas secara lengkap dan jelas melalui penulisan skripsi yang berjudul:

“PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PELANGGARAN SUMPAH JANJI JABATAN (STUDY KASUS BUPATI GARUT) “

## **B. Permasalahan**

1. Bagaimana pengaturan Impeachment Kepala Daerah di Indonesia?
2. Apakah Dasar hakim dalam menyetujui pemberhentian Bupati Garut telah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah ditetapkan oleh penulis, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme Impeachment kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi dasar hakim dalam menyetujui pemberhentian Kepala Daerah telah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan.



#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi masyarakat luas penelitian ini dimanfaatkan sebagai bahan bacaan dan sumber informasi untuk mengetahui mekanisme Impeachment Kepala Daerah di Indonesia
2. Bagi praktisi di bidang hukum penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai masukan mengenai Bagaimana Mekanisme Impeachment Kepala Daerah di Indonesia
3. Bagi lingkup akademik penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi ilmuwan dan lembaga tinggi sebagai bahan bacaan guna memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum dalam Pemberhentian Kepala Daerah bupati garut.

#### **E. Ruang Lingkup**

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan menyeluruh sesuai dengan judul skripsi ini, maka penulis memberikan batasan dan ruang lingkup penulisan yaitu: Teori Negara hukum khususnya mengenai pemberhentian Kepala Daerah, Serta bagaimana landasan konstitusional pemberhentian kepala daerah.

#### **F. Kerangka Teori**

##### **1. Negara Hukum**

Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Ide pembatasan ini dilakukan karena sebelumnya

semua fungsi kekuasaan negara terpusat di satu orang yakni Raja atau Ratu. Adanya pemikiran tentang negara hukum telah dikemukakan oleh filsuf Yunani yaitu Plato yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang berdasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Kemudian pendapat tersebut dipertegas oleh Aristoteles yang mengatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>9</sup>

Seiring perkembangan zaman kehidupan bernegara mengalami banyak perubahan. Konsep negara mulai mengalami pergeseran yang pada awalnya merupakan negara berdasarkan kekuasaan beralih pada konsep negara yang berdasarkan hukum. Ada beberapa bentuk konsep negara hukum namun perbedaan konsep negara hukum secara umum terletak pada implementasinya seperti Negara hukum Islam yang aturannya menurut Al-Quran, Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*) yang aturannya lebih kepada Kepastian hukum tertulis, Negara hukum menurut konsep Anglo Saxon yaitu *Rule of law* yang aturannya mengedepankan yurisprudensi, konsep *socialist legality*,<sup>10</sup>

Menurut A.V. Dicey, *Rule of Law* harus memuat tiga unsur pokok, yaitu:<sup>11</sup>

1. *Supremacy of The Law*, yaitu hukum mempunyai kedudukan yang paling tinggi;

---

<sup>9</sup> Tahir Azhary, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2008, hlm. 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to Study of The Law of The Constitution*, London, English Language Book Society and MacMillan, 1971 hlm. 223.

2. *Equality before The Law*, yaitu konsep warga negara yang kedudukannya sama berdasarkan hukum;
3. *Constitution based on Human Right*, yaitu adanya jaminan Hak asasi manusia dalam konstitusi;

Sedangkan menurut Julius F. Stahl, *rechtsstaat* memiliki unsur-unsur yaitu:<sup>12</sup>

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangna; dan
4. Peradilan administrasi

Franz Magnis-Suseno menyebutkan bahwa empat syarat gagasan negara hukum yang berhubungan satu sama lain yakni, Pertama, Pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku(Asas legalitas), Kedua, Adanya kebebasan kemandirian kehakiman terutama dalam menegakkan hukum dan keadilan, Ketiga, Adanya Jaminan terhadap HAM dan Keempat, Pemerintahan berdasarkan konstitusi atau hukum dasar.<sup>13</sup>

Menurut burkens Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum (*rechstaat*) antara lain sebagai berikut.

---

<sup>12</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan keduapuluh delapan, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2006 hlm. 57-58.

<sup>13</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta, Gramedia 1993 hlm. 298-301.



- a. Asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan (*wettelijke gronslag*) dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formil dan Undang-undang Dasar sendiri yang menjadi tumpuan dasar tindak pemerintah. Dalam hubungan ini pembentukan Undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.
- b. Pembagian kekuasaan. Syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan
- c. Hak-hak dasar (*grondrechten*), merupakan sasaran perlindungan dari pemerintahan terhadap rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang
- d. Pengawasan pengadilan bagi rakyat tersedia.

Lebih lanjut Arief Sidharta,<sup>15</sup> Scheltermar, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas Kepastian hukum. Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas

---

<sup>15</sup> B. Arief Sidharta, "*Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*". Dalam Jentera( Jurnal hukum)," Rule Of Law", Pusat Studi dan Kebijakan (PSHK), jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125

kepastian hukum itu adalah:

- a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
  - e. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Berlakunya persamaan( Equality before the Law). Dalam Negara hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Didalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas Demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui

beberapa prinsip, yaitu:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
  - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
  - c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
  - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-



undangan, khususnya dalam konstitusi;

- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig) Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Dalam kaitannya dengan objek penelitian ini maka penulis lebih menekankan pada unsur konsep Asas kepastian hukum, dimana mensyaratkan setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Sebagai negara berdasarkan atas hukum, maka segala aktifitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus sesuai dan tidak bertentangan dengan hukum.

## ***2. Check and Balances***

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica. Montesquie memisahkan kekuasaan dalam tiga bentuk, Yakni kekuasaan legislatif dan Kekuasaan eksekutif serta Kekuasaan yudikatif.<sup>15</sup> Dalam hal ini, Kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang sangat ditekankan oleh Montesquieu karena pada titik ini kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin. Namun konsep pemisahan kekuasaan pada perjalanannya tidak dapat dipisahkan sama sekali secara mutlak antara satu lembaga kekuasaan dengan lembaga kekuasaan lainnya karena pada akhirnya juga menimbulkan pemusatan satu kekuasaan. Sehingga konsep pemisahan kekuasaan ini pada perjalanannya kemudian lebih dikenal dengan kosep pembagian

---

<sup>15</sup> Montesquieu, *Membatasi Kekuasaan: Telaah mengenai jiwa Undang-undang (The spirit of the Laws)*, Jakarta, Gramedia, 1993 hal 44-45.

kekuasaan. Adanya pembagian ketiga cabang tersebut juga dimaksudkan agar salah satu kekuasaan tidak boleh melampaui batas kewenangan yang diberikan konstitusi.

Pada hakekatnya pembagian kekuasaan dapat dibagi kedalam dua cara, yaitu:<sup>17</sup>

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Maksudnya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam suatu negara federal.
2. Pembagian horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam pembagian ini menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, yudikatif.

Di Indonesia sebenarnya konsep pembagian kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu telah diserap kedalam sistem konstitusional Negara Indonesia. Namun di dalam UUD 1945 tidak menganut ajaran trias politica dalam pengertian *Separation of Power* melainkan trias politica dalam arti *Distribution of Power* antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31259/4/chapter%201.pdf>, diakses pada 9 Agustus 2013

<sup>18</sup> Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H., *Jurnal Legislasi Indonesia volume 4, Mahkamah konstitusi dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia*, Direktorat Jenderal peraturan perundang—undangan, Departemen hukum dan ham, Jakarta, 2007 hlm. 36

Sejalan perkembangan teori pembagian kekuasaan dikenal pula dengan konsep *checks and balances*. *checks and balances* merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lain. Tujuan dari konsep ini adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu. Munir Fuadi, mengartikan kata " *Checks* " dalam *Checks and Balances* sebagai " suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar para pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas - bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang - wenangan. Adapun " *Balance* " merupakan suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing - masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.<sup>19</sup>

Lebih lanjut Munir menjabarkan operasionalisasi dari teori *checks and balances* melalui cara - cara tertentu<sup>20</sup>, Cara - cara ini adalah:

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum impeachment dari cabang pemerintahan satu terhadap cabang pemerintahan lainnya.

---

<sup>19</sup>Munir Fuadi, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, PT. Refika Aditama, Bandung. Hlm. 124.

<sup>20</sup>*Ibid.*, Hlm. 124.



4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya.
5. Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir (*the last word*) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislatif.

Kaitanya dengan objek penelitian ini, Agar terciptanya konsep *check and balances* maka dalam pemberhentian kepala daerah tidak dapat melibatkan kekuasaan eksekutif saja yakni Presiden atau DPRD namun juga melibatkan kekuasaan yudikatif, sehingga terjadi Pembagian kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuatan di satu kekuasaan saja. Kepala daerah merupakan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di daerah. Ada banyak cara mengontrol jalannya kekuasaan pemerintahan di daerah, antara lain dengan mekanisme pembatasan masa jabatan, pengawasan secara terus menerus oleh Presiden atau lembaga perwakilan oleh lembaga perwakilan di daerah, serta pemakzulan dari jabatan. Dalam melakukan pemakzulan terdapat mekanisme demokrasi dan hukum, yaitu dengan proses hukum melalui pengadilan serta proses pertanggungjawaban politik di hadapan rakyat atau wakil rakyat di Daerah.

### **3. Teori kewenangan**

Secara teoritik Hukum Administrasi Indonesia berkolerasi erat dengan Konsepsi Negara Hukum Indonesia dan demokrasi. Hanya dengan akar demokrasi yang kuat serta dibawah hukum administari negara dapat terwujudnya

penyelenggaraan Negara yang bersih (Clean government). Asas demokrasi merupakan dasar dari Negara hukum Indonesia dan hukum administrasi Indonesia, karena secara substansial demokrasi menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara.

Demokrasi dan Hukum administrasi akan menimbulkan konsekuensi bagi badan ataupun pejabat tata usaha Negara dimana setiap tindakan badan/pejabat tata usaha Negara harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari yang diperintah. Dalam sebuah hukum modern, persetujuan dari rakyat tersebut diberikan melalui wakil-wakilnya di parlemen (DPR) yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, sehingga melahirkan asas legalitas. Asas legalitas tersebut sebagai dasar kewenangan atau keabsahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, dapat terjadi melalui atribusi wewenang yang diberikan langsung oleh undang-undang atau melalui administrasi Negara kepada administrasi Negara lainnya dengan cara delegasi atau mandat.

Dilihat dari asalnya atau sumber wewenang atribusi (legislator) dapat dibedakan, asal diperolehnya dari pemerintah tingkat pusat (MPR dan/ atau DPR/DPD) serta pemerintah di tingkat daerah (DPRD) atau di tingkat desa (BPD). Asal wewenang itu disebut *original legislator* atau dari dari pembuat undang-undang asli. Selanjutnya apabila presiden berdasarkan ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah (PP) yang menciptakan wewenang pemerintah kepada badan/pejabat tata usaha negara maka wewenang itu disebut *delegate legislator*. *Legislator* berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang

pemerintahan dibedakan atas original legislator, seperti MPR menetapkan UUD, dan DPR bersama Presiden menetapkan undang-undang dan delegated legislator, seperti presiden menetapkan PP yang menciptakan organ tertentu.

*Delegasi* adalah penyerahan wewenang untuk membuat suatu keputusan oleh pejabat pemerintahan (*delegans*) kepada pihak lain (*delegantaris*) dan wewenang itu menjadi tanggung jawab dari delegantaris. Persyaratan suatu delegasi adalah:

- a. Harus difinitis, artinya bahwa delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah diserahkan.
- b. Delegasi Harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- c. Tidak kepada bawahan, artinya bahwa dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan ada delegasi
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya bahwa delegans berwenang meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Merupakan peraturan kebijakan (*beleids-regel*), artinya bahwa delegans memberikan instruksi tentang pemberian wewenang tersebut.

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atas nama yang memberikan mandat. Dalam mandat, tidak perlu ada peraturan perundang-undangan yang mengatur. Maka dengan demikian, disini tidak terjadi pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari organisasi atau pejabat TUN.



Lingkungan jabatan dalam organisasi Negara dapat dibedakan melalui empat cara yakni:

1. Dibedakan antara jabatan alat kelengkapan Negara (jabatan organ Negara, jabatan lembaga Negara) dan jabatan penyelenggaraan administrasi Negara
2. Dibedakan antara jabatan politik dan jabatan bukan politik
3. Dibedakan antara jabatan secara langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung bertanggung jawab dan tidak langsung berada dalam kendali dan pengawasan publik
4. Dibedakan antara jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.

Perbedaan-perbedaan diatas dapat dilihat dari berbagai cara atau pendekatan.,

Maka berdasarkan kriteria itu, pengisian jabatan dapat dibedakan:<sup>20</sup>

1. Pengisian jabatan dengan pemilihan (election)
2. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (appointment)
3. Pengisian jabatan yang sekaligus pengangkatan dan pemilihan.

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan inti dari hukum administrasi Negara. Wewenang adalah sebagai kekuasaan hukum. Wewenang dapat pula dikatakan sebagai kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-

---

<sup>20</sup> Jimly Asshidiqie, *Gagasan Perubahan UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 33.

undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat hukum yang sah. Kewenangan legislatif maupun kekuasaan yudikatif tidak dapat diturunkan ke Daerah. Maka dengan adanya unsur kekuasaan, maka wewenang merupakan legitimasi bagi dikeluarkannya keputusan yang bersifat mengikat terhadap orang lain.

Secara umum kedudukan Kepala Daerah merupakan kedudukan Kepala pemerintahan di Daerah yang ditemukan dalam negara yang berbentuk negara kesatuan. Kepala Daerah adalah implementasi pendistribusian kekuasaan pusat oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif pusat kepada Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di daerah. Maka secara teoritis Kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden termasuk pula dalam hal pemberhentian jabatan.

Namun dalam hal pemberhentian jabatan Kepala daerah, Presiden tidak bisa melakukan pemecatan begitu saja, penting untuk ditekankan bahwa pertanggung jawaban kepala daerah berikut mekanismenya hanya diberikan sepanjang sesuai dengan ketentuan Undang-undang. Sebab hubungan tersebut bersifat ketatanegaraan, bukan hubungan hierarkis yang bersifat administratif. Karena Kepala Daerah merupakan wujud dari kedaulatan rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat. Maka dengan kata lain Kepala daerah secara politik bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan daerah.

#### 4. Akuntabilitas Pejabat Publik

Jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja organisasi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan atau lingkungan kerja tetap tersebut mencerminkan tujuan organisasi, hubungan antara jabatan yang satu dengan yang lain, termasuk tata kerja dari masing-masing lingkungan jabatan tersebut.<sup>21</sup>

Antara tugas dan wewenang di satu pihak dan hak dan kewajiban di lain pihak mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menentukan hak dan kewajiban pejabat dan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya dan menjadi alat pengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak. Sistem akuntabilitas publik setidaknya mengharuskan adanya suatu kondisi dimana segala tindakan-tindakan pejabat publik harus memenuhi dua kriteria, yaitu (1) tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, dan (2) Sesuai dengan standar efisiensi dan ekonomis.<sup>22</sup>

Berbicara tentang Kepala Daerah melanggar sumpah janji jabatan merupakan tindakan melawan hukum. Setiap kebijakan Kepala Daerah tentunya harus dipertanggungjawabkan. Ada beberapa unsur yang terdapat didalamnya yakni.

---

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta setjen dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005, hlm. 20.

1. Perbuatan tersebut dilakukan oleh aparat pemerintah yang kedudukannya sebagai penguasa
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum
4. Perbuatan tersebut dilakukan dalam rangka kepentingan negara dan rakyat.

Maka agar suatu tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam tindakan konkret dan dapat dipertanggung jawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial) harus ada mekanisme hukum yang mengawasinya. Pengawasan memiliki arti penting bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan proses pembangunan agar dapat mencapai tujuan yang efektif dan efisien. Secara spesifik, hasil pengawasan DPRD terhadap Pemerintahan Daerah ditunjukkan;

- a) Untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b) Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan
- c) Untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan



- d) Untuk menyatakan bahwa kinerja Pemerintah daerah atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan

Dilihat dari perspektif pertanggungjawaban dapat dikelompokkan beberapa bentuk pertanggung jawaban yaitu:

a. Pertanggungjawaban Administratif

Merupakan pertanggungjawaban dalam lingkungan organisasi pemerintahan (administrasi negara). Yang merupakan pertanggungjawaban yang bersifat internal

b. Pertanggungjawaban Politis

Merupakan pertanggungjawaban yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah. Substansinya adalah kebijakan. Pada umumnya pertanggungjawaban ini terdapat pada sistem perlementer.

c. Pertanggungjawaban hukum

Substansi dari pertanggungjawaban ini adalah pelanggaran hukum.

Prosesnya melalui mekanisme pendakwaan (*impeachment*)

Pada saat berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pertanggungjawaban Kepala Daerah cenderung pada bentuk pertanggungjawaban politik kepada DPRD. Namun pasca diubahnya Undang-undang No 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka sebagai konsekuensi dari pemilihan langsung Kepala Daerah, maka

Undang-undang No 32 tahun 2004 menganut pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban hukum.

Pengawasan menjadi aspek sangat penting bagi berjalannya pemerintahan. Karena terciptanya Pemerintahan yang baik hanya bisa diciptakan dengan jajaran pemerintah yang baik pula. Namun dalam Dalam kaitannya dengan objek penelitian ini maka unsur konsep pengawasan ini apakah berlaku bagi tindakan-tindakan Privat. Yang mana tindakan tersebut tidak merugikan negara secara langsung dan tidak melakukan penyalahgunaan wewenag sebagai kepala daerah.

Kepala Daerah merupakan pejabat publik yang dimungkinkan diberhentikan dalam masa jabatannya melalui bentuk mekanisme kontrol hukum atas akuntabilitas publik dari pejabat publik. Namun tetap memperhatikan mekanisme dan proses yang melindungi hak-hak seseorang sebagai warga negara.

## 5. Etika dan Hukum

Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak. Etika merujuk pada dua hal. Pertama, Etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari nilai-nilai yang dianut manusia beserta pembedanya dan dalam hal ini etika merupakan cabang dari Filsafat. Kedua, Etika merupakan pokok permasalahan dari disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Disamping itu terdapat istilah norma yang berasal dari bahasa Latin (*norma*: penyiku atau pengukur) yang didalam bahasa Inggris diartikan sebagai aturan atau kaedah. Dalam kaitannya dengan perilaku

manusia, norma digunakan sebagai pedoman atau haluan bagi perilaku manusia. Lebih lanjut Frankena mengemukakan bahwa etika (ethics) merupakan salah satu cabang filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis. Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenarannya. Moralitas juga merupakan suatu instrument kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntutan tindakan untuk segala pola tingkah laku yang disebut bermoral.

Oleh karena itu moralitas akan serupa dengan hukum di satu pihak dan berbeda di lain pihak. Moralitas dapat dibedakan dari hukum sebab ia tercipta bukan melalui tindakan legislatif, eksekutif atau yudikatif. Sanksi-sanksi yang dikenakan oleh moralitas tidak seperti norma hukum yang melibatkan paksaan fisik ataupun ancaman melainkan hanya bersifat internal misalnya rasa bersalah atau rasa malu.<sup>23</sup>

Namun di luar itu, Norma mengacu kepada peraturannya sendiri beserta sanksi-sanksinya, baik itu bermula dari dorongan batin, rasa susila, maupun paksaan fisik yang berasal dari moralitas. De Vos bahkan secara eksplisit mengatakan bahwa etika adalah ilmu pengetahuan tentang kesusilaan atau moral. Sementara itu moral adalah hal yang mendorong manusia melakukan kewajiban atau norma.<sup>24</sup> Jadi sebenarnya baik etika dan moral termasuk kedalam norma. Etika lebih banyak dikaitkan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai Profesi tertentu. Maka kaitannya dalam tulisan ini, Kepala Daerah

---

<sup>23</sup> Wahyu Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2009, hlm 8.

<sup>24</sup> H.De Vos, *Pengantar Etika, Tiara Wacana*, Yogyakarta, 1987 hlm 1-4.

sebagai pemegang kekuasaan kepemimpinan di Daerah harus memiliki etika kepemimpinan dalam menjalankan kepemimpinan sosialnya dengan baik, yaitu memimpin masyarakat luas sebagai pengikutnya maka dalam menjalankan kepemimpinan sosialnya kepala Daerah lebih banyak mengendalikan kapasitas dan kapabilitas sebagai panutan bagi masyarakat.

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan menemukan, mengembangkan maupun menguji kebenaran maupun ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa.<sup>27</sup>

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang di dasarkan pada metode, Sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> (<http://depsos.go.id/modules.php?Name=News&file=article&sid=266> (28 Mei 2013)) dalam skripsi Muchammad Shokhieh Muttaqin, *Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta tahun 2010.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia, 1984, hal. 43



## **1. Tipe Penulisan**

Berdasarkan permasalahan yang diteliti oleh penulis, maka metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

## **2. Bahan Penelitian Hukum**

a. Bahan hukum primer, bahan hukum yang mengikat, yakni:

1. UUD 1945
2. UU No. 5 Tahun 1974
3. UU No. 22 Tahun 1999
4. UU No. 32 Tahun 2004
5. UU No.1 Tahun 1974
6. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013
7. Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, seperti hukum adat.
8. dan lain-lain

- b. Bahan hukum sekunder, bahan yang memberi penjelasan mengenai hukum primer. seperti tulisan atau pendapat ahli hukum, hasil penelitian, rancangan undang-undang, doktrin dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tersier, bahan hukum yang memberi penjelasan maupun petunjuk terhadap hukum primer dan sekunder, seperti: Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, jurnal, majalah, indeks komulatif, makalah, surat kabar, media internet.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan bahan hukum, Yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan yang sudah berbentuk tertulis yang disebut bahan hukum.

### **4. Teknik Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum**

Penulisan skripsi ini menggunakan metode Analisis dengan pendekatan kualitatif ini dilakukan pada bahan hukum yang tidak bias dihitung yang bersifat monografis atau berwujud informasi tertulis yang tidak dapat disusun ke dalam struktur klasifikasi. Bahan hukum yang dikumpulkan dan dicatat bersifat deskriptif dalam bentuk kata-kata atau gambar. Bahan Hukum tersebut diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan yang dapat berbentuk peraturan perundang-undangan, buku-buku, memorandum, dokumen resmi dan sebagainya. Bahan hukum tersebut

dikonstruksikan secara deskriptif ini, penulis semaksimal mungkin berupaya untuk memaparkan bahan-bahan dan data-data yang diperoleh. Oleh karena itu secara kualitatif penulis coba melakukan pendekatan dengan melihat Ketentuan undang-undang dan pendapat hukum Mahkamah Agung mengenai Pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan pelanggaran sumpah janji jabatan (study kasus Bupati Garut).

## **H. Sistematika Penulisan**

Penelitian Skripsi ini disusun secara sistematis, yang secara keseluruhan terformulasi ke dalam empat bab, yaitu:

- Bab I : Berisikan tentang pendahuluan yang menguraikan tentang Latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka teoritis serta sistematika penulisan;
- Bab II : Berisikan tentang tinjauan umum yang memaparkan konsep Makna dan hakikat Impeachment, Konsep Negara hukum dan Pembatasan kekuasaan Demokrasi dan Demokrasi konstitusionalisme, Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD di pemerintahan di daerah, serta Kasus – kasus Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Masa Jabatannya di Bawah UU No. 32 Tahun 2004
- Bab III : Berisikan tentang gambaran hasil penelitian yang secara khusus menguraikan pembahasan tentang Pemberhentian Kepala Daerah yang dikaji dengan penerapan Demokrasi Konstitusional Indonesia

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Sumber Buku

Asshidiqie, Jimly. (2006). *Gagasan Perubahan UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI).

\_\_\_\_\_. (2000). *Kekuasaan Kehakiman Di Masa Depan*. Makalah pada Seminar Pusat Kajian Hukum Islam dan Masyarakat, Jakarta.

\_\_\_\_\_. (2006). *Gagasan Perubahan UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara Langsung*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

\_\_\_\_\_. (2005). *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

\_\_\_\_\_. (2005). *Mekanisme impeachment dan hukum acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta, Mahkamah Konstitusi.

\_\_\_\_\_. (1962). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar.

\_\_\_\_\_. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

\_\_\_\_\_. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Azhary, Tahir. (2008). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Bagir, Manan. (2004). *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: FH UII Press.

\_\_\_\_\_. (2006). *Kedudukan Penegak Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Majalah hukum Varia Peradilan Nomor 243, Mahkamah Agung RI.

\_\_\_\_\_. (2007). *Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam UU No. 4 Tahun 2004*. Yogyakarta: FH UII Press,.

\_\_\_\_\_. (2005). *Suatu Tinjauan terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam UU No.4 Tahun 2004*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.

\_\_\_\_\_, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia pustaka utama, 1998.

Budiardjo, Mariam. (2006). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Cetakan kedua puluh delapan, Gramedia Pustaka utama.

Busroh, Abu Daud. (1990). *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.

Diecy. (1971). *An Intruduction to Study of The Law of The Constitution*. London: English Language Book Society and MacMilan.

Gaffar, M. Janedjri. (2012). *Demokrasi Konstitusional*. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).

Harjono. (2007). *Jurnal Legislasi Indonesia volume 4, Mahkamah konstitusi dalam system ketataneegaraan Republik Indonesia*. Direktorat jenderal peraturan perundang—undangan, Desartemen hukum dan ham, Jakarta.

Huda, Miftakhul dkk. (2012). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Konpress, Cet. Ke



Huda, Ni'matul.(2005). *Hukum Tata Negara Indonesia. Edisi Revisi*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada.

Isjwara, Fred. (1946). *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Dhwiantara.

Joeniarso. (1990). *Demokrasi dan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineka cipta.

Juanda, (2004) *Hukum Pemerintahan Daerah: Kewenangan Antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah*, Bandung, Alumni.

Kansil. (2008). *Hukum Tata Negara republic Indonesi.*, Jakarta: Rineka Cipta.

Kelsen, Hans. (2013). *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nusa Media.

Magnis-Suseno, Franz. (1993). *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.

Mahfud, Moh. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara pasca Amandemen konstitusi*. HMA Bandung: Pustaka LP3ES Indonesia.

marijan, kacung. (2010). *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta:Prenada Media Group.

Mernokusumo, Penemuan hukum, cet.kesatu, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 34.

Mertokusumo, Sudikno Sudikno. (1998). *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Syahr, saidus. (1976) *Undang-undang perkawinan dan masalah pelaksanaannya ditinjau dari segi Hukum Islam*, Alumni, Bandung.

Montesquieu. (1993). *Membatasi Kekuasaan: Telaah mengenai jiwa Undang-undang ( The spirit of the Laws)*, Jakarta: Gramedia.

Mujahidin, Ahmad. (2007). *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.

- Neltje, Jeane. (2007). *Jurnal Legislasi Indonesia volume 4, Mahkamah konstitusi dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia*. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta.
- Pantja Atawa, I Gede. (2000). *Hak Angket dalam System Ketatanegaraan Indonesia*. disertasi, UNPAD, Bandung.
- Setiawan, Dian Bakti. (2011). *Pemberhentian Kepala Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sidharta, Arief. (2004). *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*. Dalam Jentera (Jurnal hukum), "Rule Of Law", Pusat Studi dan Kebijakan (PSHK), Jakarta: Edisi 3 Tahun II.
- Soehino. (1998). *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty.
- Soekanto, Soerjono. (2008). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. (1987). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Surbakti, Ramlan. (2010) *Ilmu Politik*, PT gramedia widiasarana Indonesia, Jakarta, Cet ketujuh,.
- Thompson, F. Dennis, *Etika dan Pejabat Negara*. yayasan obor Indonesia, Jakarta.
- Tobing. (1983). *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: ERLANGGA.
- Yunus, Mahmud. (1960) *Hukum Perkawinan Dalam Islam*, Pustaka Mahmudiah, Jakarta, cet.II.

Wasistiono, sadu. (2009) Meningkatkan Kinerja DPRD, Fokus media, Bandung.

## B. Sumber Peraturan Perundang – Undangan

1. Undang-Undang Dasar 1945

2. UU No. 5 Tahun 1974

3. UU No. 22 Tahun 1999

4. UU No. 32 Tahun 2004

5. UU No.1 Tahun 1974

6. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013

## C. Tapak Maya

1. Wongbanyumas, Konsep pemisahan Kekuasaan dan Pembagian Kekuasaan, dalam <http://fatahila.blogspot.com/2011/10/konsep-pemisahan-kekuasaan-dan.html>,  
<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2009/10/teori-kekuasaan-2/>,

2. (<http://depsos.go.id/modules.php?Name=News&file=article&sid=266> (28 Mei 2013)) dalam skripsi Muchammad Shokhilih Muttaqin, Analisis Pengisian Jabatan Gubernur dan wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam konteks

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
Surakarta tahun 2010.

3. [ejournal.narotama.ac.id/.../07%20Jurnal%20Hukum](http://ejournal.narotama.ac.id/.../07%20Jurnal%20Hukum)- Jurnal Hukum, Vol. XIX, No.  
19.

4. <http://www.mahkamahagung.go.id/>

5. <http://repository.ung.ac.id/get/karyailmiah/78/pilkada-langsung-dan-implikasinya-terhadap-perubahan-perilaku-masyarakat-dalam-menuju-pembangunan-demokrasi-di-indonesia.pdf>