# KUALIFIKASI PERBUATAN TERCELA SEBAGAI ALASAN PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH



# **SKRIPSI**

# Diajukan Untuk

Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Oleh:

SRI RAHAYU PURNANINGSIH
NIM. 02011281419182

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

INDRALAYA

2018

# UNIVERSITAS SRIWIJAYA FAKULTAS HUKUM INDRALAYA

# HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

: SRI RAHAYU PURNANINGSIH NAMA

: 02011281419182 NIM

### JUDUL

# KUALIFIKASI PERBUATAN TERCELA SEBAGAI ALASAN PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH

Secara Substansial Telah Disetujui dan Telah Dipertahankan Dalam Ujian Komprehensif

> September 2018 Indralaya,

Pembimbing Utama

Dr. Izu Rumesten RS, S.H., M.Hum.

NIP. 198109272008012013

Pembimbing Pembantu

Vegitya RP, S.H., S.Ant., M.A., LL.M

NIP. 198306272006042003

Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

NIP. 196201311989031001

### SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama Mahasiswa

: Sri Rahayu Purnaningsih

Tempat/Tanggal Lahir

: Banuayu, 22 Juni 1995

Fakultas

: Hukum

Strata Pendidikan

: S1

Program Studi

: Ilmu Hukum

Bagian/Program Kekhususan: Hukum Tata Negara

Judul

: Kualifikasi Perbuatan Tercela Sebagai Alasan

Pemberhentian Kepala Daerah

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 tidak berisi bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila telah 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.

ahayu Purnaningsih

NIM. 02011281419182

# **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**:

- Hidup Adalah Seni Menggambar Tanpa Menghapus.
- Waktumu Terbatas, Jangan Menghabiskan Dengan Mengurusi Hidup Orang.

### SKRIPSI INI SAYA PERSEMBAHKAN KEPADA:

- 1. Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa
- 2. Ayah dan Ibu yang tercinta
- 3. Adik-adikku yang tersayang
- 4. Dosen-dosen dan para guruku
- 5. Sahabat-sahabatku
- 6. Teman Seperjuanganku
- 7. Almamater yang kubanggakan

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

### Assalamu'alaikum Warohmatullohi Wabarokatuh

Bismillahirrahmanirrahim. Segala puji bagi Allah SWT Rabb semesta alam, berkat rahmat dan hidayah-nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, Sholawat serta salam selalu tercurah kepada tauladan sepanjang masa, Nabi Muhammad SAW, beserta para keluarga, sahabat, dan para pengikutnya yang senantiasa istiqomah dalam sunnahnya hingga akhir zaman.

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dengan judul "Kualifikasi Perbuatan Tercela Sebagai Pemberhentian Kepala Daerah".

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa begitu banyak pihak yang turut membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Melalui kesempatan ini, dengan segala kerendahan dan keikhlasan hati, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang selalu ada bersama penulis yang takhenti-hentinya memberikan do'a dan semangat sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Hormat dan terimakasih Penulis tujukan kepada:

- Allah SWT, Tuhan semesta alam atas semua nikmat, hidayah dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
- Bapak Dr. Febrian, S.H.,M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

- 3. Bapak Dr. Firman Muntaqo, S.H.,M.Hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
- 4. Bapak Dr. Ridwan, S.H.,M.Hum. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
- 5. Bapak Prof. Dr. H. Abdullah Ghofar, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
- 6. Bapak Laurel Heydir, S.H., M.A. selaku Ketua Jurusan Program Kekhususan Hukum Tata Negara
- 7. Ibu Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing utama penulis yang telah membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
- 8. Ibu Vegitya Rahmadhani Putri, S.H., S.Ant., M.A., LL.M. selaku Pembimbing Pembantu yang telah membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
- 9. Bapak Dhabi K Gumayra S.H.,M.H terimakasih atas bantuan yang bapak berikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
- 10. Ibu Dian Afrilia, S.H.,M.H. selaku Pembimbing Akademik penulis yang telah membimbing selama perkuliahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
- 11. Bapak Agus Ngadino, S.H.,M.H. selaku kepala Lab dan sekaligus pembimbing Kuliah Kerja Lapangan (KKL).

- 12. Segenap Dosen pengajar dan Karyawan Fakultas hukum Universitas Sriwijaya yang selama ini telah memberikan ilmu pengetahuan dan arahan kepada penulis selama masa perkuliahan.
- 13. Kedua orangtuaku tercinta Bapak Purnomo dan Ibu Nani yang senantiasa mendoakan dan tak henti-hentinya memberikan semangat materil maupun spiritual serta dorongan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
- 14. Adik-Adikku tercinta David Rahmatullah dan Dona Cahya Purnaningsih terimakasih atas do'a dan semangat yang telah kalian berikan kepada penulis.
- 15. Bibiku Virna Maya Sari (Bik Nung) yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan dan semangat kepada penulis.
- 16. Keponakanku, Rafli, Afif, Intan mouli, fajri terima kasih telah menjadi penyemangat, menjadi hiburan bagi penulis disaat penulis merasakan jenuh.
- 17. Sepupuku Novita, Mita Lisa, Aprilia, terimakasih telah menjadi tempat curhat dikala sedih dari malem sampai subuh, terimakasih juga atas semangat dukungan serta doa walaupun dari kejauhan.
- 18. Sohibku Jeki Pratama terimakasih selalu mendoakan, memberikan semangat, menghibur disaat penulis jenuh, terima kasih karena selalu menemani penulis baik suka maupun duka.
- 19. Teman Seperjuangan Indra Gunawan terimakasih selalu mendoakan, memberikan motivasi semangat serta belajar bagaimana tetap bahagia dan tersenyum ketika masalah besar datang.

- 20. Sahabatku tercinta Lucy Meyrintan, Rio Agusti, Reza Artamavio terima kasih selalu memberikan semangat dan doa kepada penulis walaupun dari kejauhan dan semoga selalu bahagia dalam hidupnya.
- 21. Sahabatku pecinta kucing teman seperjuangan teman seperantauan Gita Tri Orlanda(o) best partner dalam segala hal terima kasih selalu memberikan semangat kepada penulis dengan bermain Mobile Legend.
- 22. Adikku tersayang Reni terimakasih atas doa dan dukungannya dan yang selalu menghibur disetiap penulis jenuh semoga selalu bahagia dalam hidupnya.
- 23. Teman-temanku tersayang Septia Dewanti, Ade Fitria, Ikhsan, Wafi terima kasih selalu memberikan semangat dan doa kepada penulis dan semoga selalu bahagia dalam hidupnya.
- 24. Terima Kasih Cek Ipin selaku Karyawan Akademik Kampus Palembang yang selalu memberikan informasi tentang keberadaan Dosen Pembimbing Penulis.
- 25. Untuk Biro Konsultasi Bantuan Hukum, terima kasih untuk segala ilmu yang diberikan kepada penulis.
- 26. Seluruh Staf Fakultas Hukum Indralaya yang selalu memfasilitasi.
- 27. Seluruh Dosen yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengarahan yang sangat bermanfaat bagi penulis.

Semoga segala kebaikan yang telah diberikan akan mendapat berkah dari Allah SWT. Akhir kata penulis menyadari masih banyaknya kekurangan dalam penulisan skripsi ini dengan segala kerendahan dan keikhlasan hati penulis membuka diri untuk menerima kritik dan saran. Harapan penulis kiranya skripsi ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya.

Indralaya,

September 2018

Sri Rahayu Purnaningsih

Kata Pengantar

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Dengan Rahmat Allah SWT, Tuhan yang maha Esa atas berkat rahmat dan

hidayah-Nyalah penulis berhasil menyelesaikan Skripsi yang berjudul "Kualifikasi

Perbuatan Tercela Sebagai Pemberhentian Kepala Daerah". Tulisan ini bertujuan

untuk memenuhi sebagian Persyaratan memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya.

Penulis sangat menyadari bahwa Skripsi ini banyak kekurangan. Penulis

sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kemajuan pengetahuan

penulis dan demi perbaikan Skripsi ini kedepannya. Penulis berharap Skripsi ini

bermanfaat bagi pembacanya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Indralaya, September 2018

Hormat Saya,

Sri Rahayu Purnaningsih

Х

# **DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
KATA PENGANTAR	X
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Kerangka Teori	11
F. Ruang Lingkup	19
G. Metode Penelitian	19
1. Jenis Penelitian	19

2. Pendekatan Penelitian	20
3. Sumber dan Bahan Hukum	21
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	23
5. Teknik Analisis Bahan Hukum	24
6. Teknik Penarikan Kesimpulan	24
H. Sistematika Penulisan	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Otonomi Daerah	27
1. Dasar Hukum	32
2. Definisi dan Konsep	36
B. Tinjauan Umum Kepala Daerah	39
Kedudukan Kepala Daerah	39
2. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah	40
3. Larangan Kepala Daerah	42
4. Pemberhentian Kepala Daerah	43
C. Tinjauan Mengenai Ketetapan dan Keputusan	56
D. Hubungan Pusat dan Daerah	57
1. Hubungan Kewenangan	57
2. Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	61

# **BAB III PEMBAHASAN**

A. Kualifikasi Perbuatan Tercela Sebagai Dasar Pemberhentian	Kepala
Daerah	64
B. Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Dengan Alasan Per	buatan
Tercela	71
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	86
B. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	90

Nama : Sri Rahayu Purnaningsih

: 02011281419182

Jadul : Kualifikasi Perbuatan Tercela Sebagai Alasan Pemberhentian Kepala Daerah

#### ABSTRAK

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan mengenai Kualifikasi Perbuatan Tercela Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah. Pilihan judul tersebut dilatarbelakangi oleh kasus yang terjadi pada Bupati Ogan Ilir di Kabupaten Ogan Ilir yang diberhentikan dari jabatannya akibat perbuatan tercela yang dilakukannya oleh Menteri Dalam Negeri dengan keputusan yang cacat prosedural karena tidak menggunakan mekanisme pemberhentian sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah mengakibatkan hilangnya hak, wewenang dan kewajiban kepala daerah yang sebelumnya telah ada, maka dari itu, penulis akan menjelaskan kualifikasi perbuatan tercela dan alasan pemberhentian tersebut untuk mengetahui dan memahami kualifikasi perbuatan tercela sebagai alasan pemberhentian kepala daerah. Berdasarkan hal di atas, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah: (1) apa kualifikasi perbuatan tercela sebagai dasar pemberbentian kepala daerah? (2) bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dengan alasan perbuatan tercela? Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka sebagai bahan hukum primer didukung dengan bahan hukum sekunder dan primer. Bahan dianalisis secara deduktif. Berdasarkan analisis bahan tersebut diperoleh hasil penelitian bahwa: kualifikasi perbuatan tercela yang digunakan sebagai dasar pemberhentian yaitu perbuatan tercela antara lain judi, mabuk, pemakai/pengedar narkoba, dan berzina, serta perbuatan melanggar kesusilaan lainnya, Perbuatan tercela termasuk melanggar norma kesusilaan yang baik yang ada di dalam masyarakat sesuai dengan unsur yang disebutkan di dalam peraturan yang telah di tetapkan; kemudian mekanisme pemberhentian yang cacat prosedur, yang dilakukan Menteri Dalam Negeri dalam mengambil keputusan untuk memberhentikan Bupati Ogan Ilir terbukti tidak sesuai dan tidak memenuhi syarat sesuai prosedur yang telah ditetapkan didalam Undang-Undang sehingga SK menteri dapat dikatakan cacat prosedur.

Kata Kunci: Pemberhentian, Kualifikasi, Perbuatan Tercela, Mekanisme, Pemda.

Pembimbing Utama,

Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum.

NIP. 198109272008012013

Vegitya RP, S.H., S.Ant., M.A., LL.M

NIP. 198306272006042003

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

NIP. 195811241988031001

#### BAB I

### **PENDAHULUAN**

## A. Latar Belakang

Konstitusi Indonesia menyatakan secara tegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (amandemen ketiga), "Negara Indonesia adalah negara Hukum". Konsep negara hukum mengarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak asasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan. Bukti lain yang menjadi dasar yuridis bagi keberadaan negara hukum Indonesia dalam arti material, yaitu pada bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa negara turut aktif dan bertanggungjawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.<sup>1</sup>

Demokrasi merupakan pemerintahan yang berorientasi dasar kepada kepentingan rakyat. Pemerintahan yang meletakkan rakyat sebagai basis epistemologis kekuasaan, sehingga tidak ada kekuasaan tanpa kehadiran rakyat. Rakyat adalah yang menentukan kenapa kekuasaan itu ada, beroperasi dan

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> M. Sadmi Al Qayum, "Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemberhentian Kepala Daerah (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Garut Pada Tahun 2013)" dimuat pada Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomor 2 tahun 2014, hlm. 2.

memiliki legitimasi.<sup>2</sup> Aturan mengenai Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

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

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah untuk Provinsi disebut Gubenur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota adalah Wali Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala daerah, untuk Provinsi di sebut Wakil Gubenur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Wali Kota.<sup>3</sup>

Kepala daerah adalah pejabat yang menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan dan pemerintah daerah atau pejabat yang memimpin disuatu daerah tertentu dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah. Kepala daerah secara hierarki, tidak jauh berbeda dengan kedudukan presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan diseluruh wilayah negara. Sedangan kepala daerah hanya bertanggung jawab diwilayah tertentu yang dipimpinnya.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sarifuddin Sudding, cetakan pertama, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, yogyakarta: *Rangkang Education*, 2014, hlm. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1999, hlm. 50-51.

Pemerintahan Daerah menetapkan aturan baru mengenai pertanggungjawaban dan pemberhentian kepala daerah yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan keputusan hukum yang harus dilaksanakan yang menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pemilihan kepala daerah disebut sebagai rekrutmen pejabat politik yang memenuhi prinsip-prinsip demokrasi.<sup>5</sup> Menurut pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

"Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom."

Di era demokrasi sekarang ini banyak sekali pemberitaan di media massa mengenai pemberhentian kepala daerah atau pejabat negara yang diberhentikan dari jabatanya, dikarenakan kepala daerah tersebut terkena kasus korupsi, melanggar sumpah janji jabatan, melanggar larangan kepala daerah, serta melakukan perbuatan tercela yang sebagaimana sudah diatur dalam undang-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Sodiki, *Hukum Pemilu: Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gratama Publishing, 2014, hlm. 179.

undang dan menyalahgunakan wewenang sebagai kepala daerah. Diantaranya kasus yang melibatkan Bupati di Kabupaten Ogan Ilir, kendati kedapatan mengkonsumsi narkoba dan tertangkap tangan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) saat mengkonsumsi narkoba jenis sabu-sabu dan oleh Menteri Dalam Negeri Thahjo Kumolo diberhentikan dari jabatannya. Pemberhentian itu berdasarkan SK Nomor 131.16-3030 dan telah divonis bersalah melakukan tindak pidana Narkotika. Bupati sebagai salah seorang pejabat negara seharusnya mampu menjadi tauladan dalam menegakan seluruh peraturan perundangundangan dalam setiap perilaku kehidupannya. Dengan kata lain tidak seharusnya sebagai seorang kepala daerah yang merupakan pejabat negara melakukan hal-hal atau berperilaku yang tidak berdasarkan peraturan yang ada. Karena tindakan yang sebagaimana itu adalah kejahatan yang sangat membahayakan kepentingan negara dan masyarakat secara luas bahkan terkait perekonomian negara dan keberlangsungan kehidupan bangsa dan negara.<sup>6</sup>

Namun dalam kasus Bupati Ogan Ilir yang tertangkap tangan dan ditetapkan sebagai tersangka oleh Badan Narkotika Nasional (BNN) pada Minggu 14 Maret 2016. Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo yang memerintahkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk melakukan diskresi (kebebasan mengambil keputusan) dalam kasus Nofiadi sebagai Bupati Ogan Ilir.

<sup>6</sup>Irwan Rismawan, *Keputusan Mendagri Berhentikan Bupati Ogan Ilir Rawan Digugat di PTUN*, diposting pada hari minggu , 20 Maret 2016 19:34 WIB, diakses melalui <a href="http://www.tribunnews.com/nasional/2016/03/20/keputusan-mendagri-berhentikan-bupati-ogan-ilir-rawan-digugat-di-ptun?page=all">http://www.tribunnews.com/nasional/2016/03/20/keputusan-mendagri-berhentikan-bupati-ogan-ilir-rawan-digugat-di-ptun?page=all</a>, pada hari Jumat, 23 Februari 2018, pukul 03.57 WIB.

Yang ditindak lanjuti oleh Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Nomor 131.16-3030 Tahun 2016 tentang Pemberhentian Jabatan Bupati Ogan Ilir. Sehingga dalam pemberhentian Bupati Ogan Ilir dari jabatannya tidak melalui prosedur yang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Mendagri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota, Menteri menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD. Namun dalam pemberhentian Bupati Ogan Ilir Mendagri tidak menungu usul pemberhentian dari DPRD, dengan alasan Bupati terbukti menggunakan narkotika sehingga tidak bisa disamakan dengan perbuatan korupsi. 7

Bupati Nofiadi mengajukan upaya hukum yang merupakan hak dari apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Bab VII Paragraf 5, Pasal 78 sampai dengan Pasal 89. Ada pemberhentian yang melibatkan atau atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ada yang tidak melalui inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi langsung dilakukan oleh Presiden, melalui keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Demikian juga pemberhentian ada yang merupakan pemberhentian sementara dan ada yang

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>Ahmad Masaul Khoiri, *Kemendagri Minta Data ke BNN sebagai Dasar Nonaktifkan Bupati Nofiadi*, diposting pada hari Selasa, 15 Maret 2016 11:12 WIB, diakses melalui <a href="https://news.detik.com/berita/3164983/kemendagri-minta-data-ke-bnn-sebagai-dasar-nonaktifkan-bupati-nofiadi">https://news.detik.com/berita/3164983/kemendagri-minta-data-ke-bnn-sebagai-dasar-nonaktifkan-bupati-nofiadi</a> pada hari Kamis, 1 Maret 2018 pukul 5:45 WIB.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Umar Dani, *Putusan Pengadilan Non-Executable*, Yogyakarta: Genta Press, 2015, hlm. 101.

diberhentikan secara tetap. Pada dasarnya ada tiga alasan kepala daerah atau wakil kepala daerah berhenti, yaitu:

"Pasal 78

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. permintaan sendiri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
  - a. berakhir masa jabatannya;
  - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
  - e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
  - f. melakukan perbuatan tercela;
  - g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
  - i. mendapatkan sanksi pemberhentian."

Proses tata negara punya rasionalias ketatanegaraannya sendiri yang tidak sama dengan pidana sebagai masalah individu warga yang tersangkut di dalamnya. <sup>9</sup> Keputusan Mendagri ini diluar kelaziman yang diatur dalam Undangundang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Februar Rahman, Dhabi K Gumayra, dan Muhammad Fadli, *Gugatan Tata Usaha Negara Atas Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.16 - 3030 Tahun 2016 Tentang Pemberhentian Bupati Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan*, Palembang: Law office FAG & patners, 2016, hlm. 7-11.

Banyak sekali kejanggalan terhadap pemberhentian kepala daerah, baik mulai dari proses penangkapan sampai dengan dikeluarkannya obyek sengketa oleh Kemendagri. Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.16-3020 Tahun 2016 Tentang Pemberhentian Sementara Bupati Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan, tanggal 18 Maret 2016, bertentangan dengan Pasal 83 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dirumuskan sebagai berikut: 10

- "(1) 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, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan."

Alasan gugatan dalam perkara ini disebutkan bahwa, keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Bahwa pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah baik melalui DPRD maupun lansung oleh pemerintah pusat sama-sama mensyaratkan adanya "Putusan Mahkamah Agung" atas pendapat DPRD maupun atas hasil pemeriksaan yang disampaikan pemerintah pusat kepada Mahkamah Agung, (vide, Pasal 80 ayat (1) huruf a,

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> *Ibid*.

Pasal 81 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah), yang dinyatakan sebagai berikut:

### "Pasal 80

- (1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e, dan/atau huruf f dilaksanakan dengan ketentuan:
  - a. pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela;

#### Pasal 81

- (1) Dalam hal DPRD tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1), Pemerintah Pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang:
  - a. melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
  - b. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
  - c. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j; dan/atau
  - d. melakukan perbuatan tercela.
- (2) Untuk melaksanakan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah untuk menemukan bukti-bukti terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- (3) Hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pemerintah Pusat kepada Mahkamah Agung untuk mendapat keputusan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah."

Berdasarkan aturan hukum tersebut pemberhentian sementara kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa melalui usulan DPRD harus berdasarkan register perkara di pengadilan, (vide, pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Pada saat menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.16-3020 Tahun 2016 tentang Pemberhentian Sementara Bupati Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan, tanggal 18 maret 2016, status Bupati Nofiadi adalah terperiksa sebagai tersangka di BNN bahkan sampai dengan gugatan ini didaftarkan pada kepaniteraan pengadilan tata usaha negara jakarta tanggal 15 april 2014 masih berstatus sebagai terdakwa berdasarkan register perkara di pengadilan. Dengan demikian telah terjadi "kesalahan prosedur" dalam pembuatan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.16-3020 Tahun 2016 tentang Pemberhentian Sementara Bupati Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan, tanggal 18 Maret 2016, yaitu kesalahan dalam hal tatacara penetapan keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tata cara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga Keputusan a quo dapat dibatalkan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 71 ayat (1) huruf a beserta Penjelasan Undang- Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Ibid*.

Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka penulis mengangkat judul skripsi yang berjudul "Kualifikasi Perbuatan Tercela Sebagai Alasan Pemberhentian Kepala Daerah"

### B. Rumusan Masalah

Berasarkan uraian latar belakang diatas dan dengan adanya dinamikadinamika yang terjadi pada hukum Indonesia maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apa kualifikasi perbuatan tercela sebagai dasar pemberhentian kepala daerah?
- b. Bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah dengan alasan perbuatan tercela?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan kualifikasi perbuatan tercela sebagai dasar pemberhentian Kepala Daerah.
- Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan pemberhentian kepala daerah dengan alasan perbuatan tercela.

### D. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

 a. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kepustakaan atau bahan referensi untuk menambah pengertian tentang perbuatan tercela. b. Diharapkan agar dapat lebih teliti lagi dalam menerbitkan suatu peraturan, agar dapat meminimalisir kerugian terhadap masyarakat yang menerapkan khususnya Kepala Daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Dapat dijadikan sebagai bahan kepustakaan atau referensi bagi mahasiswa dan masyarakat serta Menteri Dalam Negeri mengenai pemberhentian kepala daerah berdasarkan kategori 'perbuatan tercela'.
- b. Dapat menambah bahan literatur serta memberikan wawasan dan bagi kepala daerah agar tidak melakukan 'perbuatan tercela' yang merugikan diri sendiri maupun jabatannya.

## E. Kerangka Teori

## 1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakukan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan

sosiologi. Secara normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan hukum dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Normanorma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>14</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010, hlm. 59.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 158.

keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. <sup>15</sup>

Untuk adanya suatu kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan pengaturan secara jelas diatur dengan undang-undang pemerintah daerah. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Bab VII tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Bagian Kedua tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 58, menyebutkan :

"Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggaraan Pemerintahan Negara yang terdiri atas":

- a. Kepastian Hukum;
- b. Tertib Penyelenggaraan Negara;
- c. Kepentingan Umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proposionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabel;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas; dan
- j. Keadilan."

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, salah satunya yang penting adalah mengenai kepastian hukum. Dalam Penjelasan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pada Pasal 58 huruf a, disebutkan:

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 23.

"Yang dimaksud dengan "Kepastian Hukum" adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang undangan dan keadilah dalam setiap kebijakan penyelenggara negara."

Asas dalam negara hukum dalam perundangan tersebut yaitu kepastian hukum dapat dipahami dari dua pengertian, yaitu *pertama*, kepastian hukum dari penyelenggaraan negara, berdasarkan asas legalitas, kepatutan dan keadilan. *kedua*, kepastian hukum dalam suatu aturan (kepastian norma) agar tidak menimbulkan kabur (tidak jelas) atau konflik norma.

### 2. Teori Pembuktian

Pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum oleh pihak berperkara kepada Hakim dalam persidangan dengan tujuan untuk memperkuat kebenaran dalil tentang fakta hukum yang menjadi pokok sengketa, sehingga Hakim memperoleh kepastian untuk dijadikan dasar putusannya. Pembuktian merupakan tahapan yang sangat menentukan putusan dalam proses peradilan. Hukum pembuktian mengenal beberapa teori sistem pembuktian, yaitu:<sup>16</sup>

### a. Conviction-in Time.

Menurut sistem ini, untuk menentukan sah atau tidaknya KTUN semata-mata ditentukan oleh penilaian keyakinan hakim. Dalam melakukan penialain, hakim menarik kesimpulan berdasarkan keyakinannya saja, yang

-

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm. 109.

dapat diperoleh dan disimpulkan dari alat-alat bukti yang di periksa dalam persidangan. Kesimpulan dapat pula ditarik oleh hakim dengan mengacu pada pendapat-pendapat para pihak (penggugat dan tergugat). Keyakinan hakim dominan dalam sistem ini.

### b. Conviction-Raisonee.

Dalam sistem ini keyakinan hakim dibatasi dan harus didukung oleh alasan-alasan yang jelas. Hakim harus menguraikan dan menjelaskan alasan-alasan yang mendasari keyakinannya. Keyakinan hakim dibatasi oleh *reasoning* yang bersifat logis dan dapat diterima akal.

# c. Pembuktian menurut undang-undang secara positif/afirmatif.

Sisitem ini berpedoman pada prinsip pembuktian dengan alat-alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang. Untuk menentukan putusannya, hakim semata-mata mendasarkan pada alat-alat bukti yang sah tanpa diperlukan keyakinan hakim.

### d. Pembuktian menurut undang-undang secara negatif.

Pembuktian menurut sistem ini merupakan perpaduan antara teori pembuktian menurut undang-undang secara posotif dengan sistem pembuktian menurut keyakinan hakim (conviction-in Time). Dalam sistem ini, hakim harus memutuskan berdasarkan alat-alat bukti yang sah dan yang diatur serta mengikuti prosedur dalam undang-undang dengan didukung oleh keyakinan hakim.

Sistem pembuktian yang dianut dalam hukum acara PTUN adalah sistem pembuktian pembuktian bebas, yang dipengaruhi oleh ajaran pembuktian bebas (*vrije bewijsleer*) dengan sistem pembuktian negatif. Pasal 107 menunjukkan adanya kebebasan hakim dan memberikan kewenangan kepada hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian. Serta untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim. Dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak. Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan sendiri: 17

- a. Apa yang harus dibuktikan
- b. Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berpekara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh pihak yang berpekara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri
- c. Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian
- d. Kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm.110.

Ketentuan mengenai pembuktian dalam hukum acara PTUN diatur dalam pasal 100 sampai dengan pasal 107 UU PTUN, disebutkan alat-alat bukti yang dapat diajukan dalam hukum acara PTUN:<sup>18</sup>

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan ahli;
- c. keterangan saksi;
- d. pengakuan para pihak;
- e. pengetahuan hakim.

# 3. Teori Penerapan Hukum

Teori penerapan hukum secara umum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam prespektifnya interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai aspek gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya maupun dalam praktisnya, dalam penerapan norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat. Dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan masyarakat. <sup>19</sup>

Soerjono Soekanto berpendapat bahwasanya efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat

<sup>18</sup>Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997, hlm. 125.

-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Munir Faudy, *Teori-Teori Besar (Grandtheory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013, hlm. 245.

dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.<sup>20</sup>

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :<sup>21</sup>

- 1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- 2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

<sup>21</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 8.

-

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988, hlm. 80.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.

# F. Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam penulisan skripsi ini mengacu pada permasalahan mengenai surat putusan yang diterbitkan Menteri Dalam Negeri kepada Bupati Ogan Ilir tentang prosedur pemberhentian Kepala Daerah pasal 78 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pembatasan ruang lingkup ini merupakan pedoman bagi penulis agar pembahasan nantinya tidak terlalu meluas dari makna yang terkandung dari peruumusan masalah dan juga diharapkan dapat memberikan pola pikir yang utuh, terpadu, dan sistematis dalam melakukan Analisis terhadap permasalahan yang ada.

## **G.** Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka yaitu penelitian yang dilakukan

dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.<sup>22</sup>

## 2. Pendeketan Penelitian

Adapun macam-macam pendekatan penelitian dalam penelitian ini yaitu:<sup>23</sup>

## a. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)

Pendekatan ini dilaksanakan dengan cara menganalisis semua peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan topik permasalahan yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain agar sesuai dengan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

## b. Pendakatan Kasus (Case Approach)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah atau mengkaji kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus yang di telaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan

<sup>24</sup>*Ibid.*. hlm. 96.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-PRESS, 2007, hlm. 50.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hlm. 94.

hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang di hadapi.<sup>25</sup>

### 3. Sumber dan Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menujang penulisan skripsi. Pada umumnya jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data-data sekunder yakni data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>26</sup>

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, seperti Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan peraturan PerUndang-Undangan yang masih berlaku, dan putusan hakim.<sup>27</sup>

- 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587;

<sup>26</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, cet.17, Depok: Rajagrafindo Persada, 2015, hlm. 13-14.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>*Ibid.*, hlm. 119.

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344;
- Gugatan Tata Usaha Negara Atas Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.16 - 3030 Tahun 2016 tentang Pemberhentian Bupati Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan, Tanggal 21 Maret 2016;
- 5. Putusan Mahkamah Agung Nomor 128 Tahun 2017;
- 6. Putusan Tata Usaha Negara Nomor 77 Tahun 2016;
- Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.16.3030
   Tahun 2016 tentang Pemberhentian Bupati Ogan Ilir.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disertai
   Lembaran Negara Republik Indonesia 2017 Nomor 182,
   Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109;
- b. UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898;

- c. Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan
   Pemberhentian Kepala Daerah, Berita Negara Republik Indonesia
   Tahun 2016 Nomor 4;
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi, petunjuk maupun penjelasan tentang badan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>28</sup> penelitian ini menggunakan buku-buku teks (textbooks) yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Misalnya seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum (contohnya: buku-buku, makalah hukum, jurnal/majalah hukum, artikel, skripsi, kamus hukum, ensiklopedia, situs internet dan seterusnya yang berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah).

# 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini memakai teknik studi kepustakaan atau studi dokumen meliputi bahan bahan hukum yang terdiri

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Ibid.

dari bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.<sup>29</sup> Studi kepustakaan ini dilakukan dengan maksud memperoleh data sekunder dangan melalui serangkaian kegiatan membaca, mengutip bukubuku, literatur-literatur, makalah, artikel, data statistik, dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berhubungan dengan pemberhentian kepala daerah.

### 5. Teknis Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum diperoleh dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan Kualitatif yakni dengan memberikan gambaran secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara kualitatif yang bertujuan untuk mengkaji aspek-aspek melalui metode yang bersifat deskripsi analisis, yaitu menguraikan gambaran dari bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan terhadap bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier tersebut dikumpulkan dan disusun sistematis, kemudian dibahas untuk menjawab permasalahan dalam skripsi ini dan menghubungkan satu sama lain dengan melakukan metode deduksi dan induksi untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

<sup>29</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed.1, Cet.6, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm. 68.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2010, hlm. 250.

## 6. Teknik Penarikan Kesimpulan

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan akan dianalisis dengan metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari hal yang umm menuju hal yang khusus.<sup>31</sup> Metode ini bertolak ukur pada fakta umum sebagai inti permasalahan kemudian diperjelas dengan gagasan-gagasan khusus yang relevan dengan fakta umum.

### H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Skripsi hasil penelitian ini akan diuraikan dalam 5 bab, yakni bab I, bab II, bab III, dan bab IV. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika ini disusun berdasarkan urutan langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka kegiatan Penelitian Penulisan bab-bab tersebut selengkapnya adalah sebagai berikut:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Merupakan penjelasan awal yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat, ruang lingkup, dan metode penelitian sistimatika penulisan hasil penelitian dengan demikian diharapkan penelitian ini dapat selalu mengacu dan berjalan sesuai dengan hal-hal yang telah ditetapkan sebelumnya.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> *Op. Cit.*, hlm. 4.

## **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Merupakan uraian sistematis bahan pustaka yang akan dijadikan kerangka teori yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu sejarah undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan kewenangan Menteri Dalam Negeri, tugas dan wewenang kepala daerah, dan mekanisme pemberhentian kepala daerah.

## **BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Merupakan data hasil penelitian yang telah di lakukan dan pembahasan merupakan bahan tentang analisis terhadap bahan penelitian yang dilakukan selama penelitian berlangsung, guna mendapatkan jawaban atas masalah-masalah yang telah dirumuskan dan dipaparkan dalam sub-sub bab, yaitu: prosedur dari pemberhentian Bupati Ogan Ilir berdasarkan pasal 78 ayat 2 huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan melanggar delik pidana dapat diselesaikan dengan mekanisme ketentuan hukum administrasi atau ketentuan hukum pidana yang seharusnya.

## **BAB IV: PENUTUP**

Merupakan bab yang berisi simpulan dan saran saran serta rekomendasi.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### A. Sumber Buku:

- Abdul Choliq Dahlan, "Kajian Undang-Undang Otonomi Daerah Terhadap Persoalan Batas Wilayah", dimuat pada Jurnal Hukum, Vol. XXVIII, No. 2, Desember 2012.
- Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rasa Grafindo Perkasa, 2005.
- Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rasa Grafindo Perkasa, 2005.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed.1, Cet.6, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Radar Jaya Pratama, 1999.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- CF. Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, cetakan kedua, Bandung: Nusamedia, 2008.
- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan*, *Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta: Djembatan, 2007.
- Dian Bekti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1979.
- Dominikus Rato, Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010.

- DRH Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Bina Cipta, 1979.
- Faried Ali dan Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2012.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005.
- Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta: grasindo, 2007.
- Jimli asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (*Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya*), Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Joseph Riwu Kah, *Analisa Hubugan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1982.
- M. Manullang, Beberapa Aspek Administrasi Pemerintahan Daerah Pembangunan, Jakarta: 1973.
- Moeljanto, Azas-Azas Hukum Pidana, Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintaha dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Munir Faudy, *Teori-Teori Besar (Grandtheory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013.
- Musni Umar, *DPRD di Era Otonomi Daerah Memancang Pilar Demokrasi*, Cet. 1 Jakarta: Isned, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999.

- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Refisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Sarifuddin Sudding, cetakan pertama, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, yogyakarta: *Rangkang Education*, 2014.
- SF. Marbun dan Moh. Mahmud MD, *Pokok-pokok hukum admnistrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2011.
- Sodiki, *Hukum Pemilu: Pemilu sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gratama Publishing, 2014.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, cet.17, Depok: Rajagrafindo Persada, 2015.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI-PRESS, 2007.
- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988.
- Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2010.
- Suharizal, *Demokrasi Pemilukada Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung: UNPAD Press, 2012.
- Sunarno, Keuangan Negara (Modul Latihan Kepemimpinan III), Lembaga Administrasi Negara, 2001.
- Umar Dani, *Putusan Pengadilan Non-Executable*, Yogyakarta: Genta Press, 2015.
- W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010.
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997.

# B. Sumber Jurnal/makalah/majalah:

- Februar Rahman, Dhabi K Gumayra, dan Muhammad Fadli, Gugatan Tata Usaha Negara Atas Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.16 3030 Tahun 2016 Tentang Pemberhentian Bupati Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan, Palembang: Law office FAG & patners, 2016.
- M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaran Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi Majalah Konstitusi RI, Vol. 4, No. 1, Maret 2007.
- M. Sadmi Al Qayum, "Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemberhentian Kepala Daerah (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Garut Pada Tahun 2013)" dimuat pada Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum, Vol. 1, Nomor 2 tahun 2014.
- Philipus M. Hadjon, Sistem Pembagian Kekuasan Negara(analisis Hukum Tata Negara), Volume 14, No. 6, surabaya: Yuridika, 1999.
- Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, dimuat pada Jurnal Media Hukum, Vol 23, No. 2 Desember 2016.

### C. Peraturan/Keputusan

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disertai Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disertai Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 128 Tahun 2017;

Putusan Tata Usaha Negara Nomor 77 Tahun 2016;

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.16.3030 Tahun 2016 Temtang Pemberhentian Bupati Ogan Ilir.

Kamus Besar Bahasa Indonesia

### **D.** Sumber Internet

- Ahmad Masaul Khoiri, Kemendagri Minta Data ke BNN sebagai Dasar Nonaktifkan Bupati Nofiadi, diposting pada hari Selasa, 15 Maret 2016 11:12 WIB, diakses melalui https://news.detik.com/berita/3164983/kemendagri-minta-data-ke-bnn-sebagai-dasar-nonaktifkan-bupati-nofiadi.
- http://adhityanugrahanovianta.blogspot.com/2017/11/teori-kepastian-hukum-gustav-radbruch.html.
- https://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-otonomi-daerah.html.
- https://www.kompasiana.com/hendra\_budiman/54f36123745513972b6c72fc/perbuatan-tercela-ala-margrito.
- Irwan Rismawan, Keputusan Mendagri Berhentikan Bupati Ogan Ilir Rawan Digugat di PTUN, diposting pada hari minggu , 20 Maret 2016 19:34 WIB, diakses melalui http://www.tribunnews.com/nasional/2016/03/20/keputusan-mendagriberhentikan-bupati-ogan-ilir-rawan-digugat-di-ptun?page=all.
- Rowland B.F. Pasaribu, Otonomi Daerah, diakses dalam <a href="http://rowland\_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/36624/bab-11-otonomi-daerah.pdf">http://rowland\_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/36624/bab-11-otonomi-daerah.pdf</a>.