

## **ANALISIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**Tania Ananda Pratiwi, \*Ansorullah, \*Bustanuddin**

Mahasiswa Program Khusus Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
Mendalo, Jambi Luar Kota, Muaro Jambi, 36361

\*e-mail : [Tania.tiwi12@gmail.com](mailto:Tania.tiwi12@gmail.com)

### **Abstract**

*The purpose of this study was to know: 1) the president's authority in the dismissal of regional heads based on law number 23 of 2014, 2) the suitability of the president's authority in the direct dismissal of regional heads based on law number 23 of 2014 with the principle of people's sovereignty, and 3) arrangements for the dismissal of regional heads in the future. The result of this research was: 1) the president's authority in the dismissal of regional heads has been regulated in law number 23 of 2014, where this authority is absolute because the president has full authority as the highest authority holder, 2) the president's authority to dismiss regional heads (governors) directly does not conflict with the principle of people's sovereignty, and 3) arrangements for the dismissal of regional heads in the future should provide limitations on legal substance, both constitutional law and criminal law, and no longer based on considerations of political substance.*

**Keywords : authority, president, dismissal, regional head**

### **Abstrak**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui: 1) kewenangan presiden dalam pemberhentian Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, 2) kesesuaian kewenangan presiden dalam pemberhentian kepala daerah secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan prinsip kedaulatan rakyat, serta 3) pengaturan pemberhentian Kepala Daerah ke depan. Hasil dari penelitian ini adalah: 1) kewenangan presiden dalam pemberhentian Kepala Daerah secara langsung sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana kewenangan ini bersifat mutlak karena presiden memiliki wewenang penuh sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, 2) kewenangan presiden untuk memberhentikan kepala daerah (Gubernur) secara langsung tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat. 3) Pengaturan pemberhentian Kepala Daerah ke depan sebaiknya memberikan batasan substansi hukum, baik hukum tata negara maupun hukum pidana, dan tidak lagi didasarkan pada pertimbangan substansi politik.

**Kata Kunci : kewenangan, presiden, pemberhentian, kepala daerah**

### **A. PENDAHULUAN**

Indonesia adalah negara kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Bentuk pemerintahan Republik tersebut dilaksanakan dengan menggunakan sistem pemerintahan

presidensial, dimana Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang bertindak sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.<sup>1</sup> Hal ini juga sudah diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD RI Tahun 1945 bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia juga menyebabkan adanya pembagian kekuasaan, dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Selain itu, Indonesia sebagai Negara kesatuan juga memiliki pembagian sistem pemerintahan menjadi pemerintah pusat dan pemerintah Daerah. Pemerintah pusat pada hakikatnya melimpahkan atau menyerahkan kewennagannya kepada pemerintah Daerah.<sup>2</sup> Hal ini yang disebut sebagai otonomi daerah, dimana pelaksanaan otonomi daerah ini sebagai wujud desentralisasi yang artinya kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada dilingkup daerah merupakan hasil pendistribusian dari pemerintah pusat. Pada pelaksanaan otonomi daerah ini, masing-masing wilayah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerahnya.<sup>3</sup>

Tujuan dari pemerintah pusat membagi sistem pemerintahan menjadi pemerintah daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, mempercepat penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan bagi setiap Kepala Daerah untuk menyelenggarakan urusan daerahnya masing-masing.<sup>4</sup> Penyelenggaraan pemerintah daerah sudah diatur dalam banyak undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU Pemda 1999), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU Pemda 2004), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>5</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2014 ini, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya harus didasarkan pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-

---

<sup>1</sup> Pratiwi Nur Hidayah, *Konsepsi Indonesia Sebagai Negara Kesatuan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 1, 2016, hal. 4

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Muhammad Akbal, *Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, *Jurnal Supremasi*, Volume XI, Nomor 2, 2016, hal. 100

<sup>4</sup> Ismail MZ, *Kajian Yuridis Tentang Peran, Tugas dan Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi*, *Jurnal Ganec Swara*, Volume 11, Nomor 2, 2017, hal. 16

<sup>5</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hal. 71

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa: “Pemerintah pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan”.

Guna menyelenggarakan sistem pemerintahan, maka pemerintah Daerah juga memiliki seorang pemimpin atau yang disebut sebagai kepala daerah, dimana kepala daerah untuk tingkat Provinsi adalah seorang Gubernur, sedangkan tingkat Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota. Meskipun demikian, kekuasaan Kepala daerah ini tetap berada di bawah kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan di Indonesia.<sup>6</sup> Kepala Daerah dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah otonom bukan perpanjangan pemerintah pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi masyarakat secara aktif.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Kepala Daerah dipilih secara demokratis, dimana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada), namun dalam Undang-Undang tersebut justru membawa konsekuensi terhadap pemberhentian kepala daerah yang mengatur bahwa kepala daerah bisa diberhentikan secara langsung oleh Presiden.<sup>8</sup> Pemberhentian Kepala daerah dapat disebabkan oleh 3 hal, sebagaimana diatur dalam pasal 78 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa Kepala Daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan diberhentikan.<sup>9</sup>

Berdasarkan Pasal 78 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Kepala Daerah dapat berhenti karena diberhentikan karena melanggar aturan-aturan yang sudah ditetapkan. Pemberhentian Kepala Daerah karena perbuatan-perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 79 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut pasal tersebut pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan dengan mengusulkan kepada Presiden untuk pemberhentian Gubernur dan Menteri dalam Negeri (Mendagri) untuk pemberhentian Bupati atau Walikota berdasarkan putusan Mahkamah Agung dan usulan dari DPRD. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah terbukti melanggar hal-hal yang sudah diatur dalam Undang-Undang

---

<sup>6</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2006, hal. 26

<sup>7</sup> *Ibid.* hal. 17

<sup>8</sup> Mustofa Luthfi, *Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, 2018, hal. 18

<sup>9</sup> Fahmi Amrusi dan Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamdia, Bandung, 2012, hal. 28

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden dan Presiden wajib memberhentikan Gubernur paling lambat 30 hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.<sup>10</sup>

Selanjutnya Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah justru memiliki mekanisme yang lebih mudah dalam pemberhentian kepala daerah, dimana pemerintah pusat dapat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah yang melakukan pelanggaran, kemudian usulan tersebut disampaikan kepada Mahkamah Agung dan apabila Mahkamah memutuskan kepala daerah terbukti melanggar, maka pemerintah pusat dapat memberhentikan kepala daerah yang bersangkutan.<sup>11</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa aturan-aturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan bagi Presiden selaku pemerintah pusat untuk memberhentikan Kepala Daerah. Kewenangan Presiden yang diperluas terhadap Kepala Daerah ini merupakan perbaikan atas sistem otonomi daerah dan prinsip dari Negara kesatuan Republik Indonesia. Artinya pengawasan terhadap kinerja Kepala daerah tidak hanya dibawah pengawasan DPRD, tetapi juga langsung oleh pemerintah pusat.

Akan tetapi, pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden tetap justru menimbulkan persoalan yang berujung pada ketidakjelasan atau kekaburan norma. Hal ini dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dan dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada, tapi dilain sisi aturan-aturan dalam undang-undang tersebut juga secara utuh memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat terkait pemberhentian Kepala Daerah yang dipilih secara langsung. Selain itu, pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh pemerintah pusat juga bertentangan dengan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 yang menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis dan secara langsung oleh rakyat. Artinya pemberhentiannya juga harus sesuai mekanisme yang ada yaitu atas usulan DPR sebagai wakil rakyat.

Secara sekilas, kondisi ini terlihat menyampingkan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi, karena dalam sistem pemerintahan ada peran Dewan Perwakilan Rakyat atau yang

---

<sup>10</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal. 22

<sup>11</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2017, hal. 77

disebut sebagai DPR yang berperan sebagai menjadi wakil rakyat. Berhubung kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sudah seharusnya pemberhentian kepala daerah juga harus melalui usulan atau koordinasi dengan wakil rakyat yang dalam hal ini adalah DPR dan tidak dilakukan secara sepihak oleh pemerintah pusat. Pada dasarnya pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh Presiden tidaklah salah, karena memang dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mencantumkan hal tersebut, namun pernyataan itu tidak utuh karena tidak membahas Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari uraian tersebut, maka perlu diketahui sebenarnya bagaimana kewenangan yang dimiliki oleh presiden dalam pemberhentian kepala daerah. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “**Analisis Terhadap Kewenangan Presiden dalam Pemberhentian Kepala Daerah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**”.

## **B. METODE PENELITIAN**

Tipe penelitian ini adalah penelitian penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literature-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.<sup>12</sup> Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-Undangan (Statuta approach), pendekatan konseptual (Conceptual approach), pendekatan historis (Historical approach) dan Pendekatan kasus (case approach). Pengumpulan bahan hukum menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Analisis data dilakukan secara deskriptif.

## **C. PEMBAHASAN**

---

<sup>12</sup> Bahder, Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*. CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hal. 79

## **1. Kewenangan Presiden dalam Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Pemerintahan daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah, yaitu Gubernur untuk tingkat provinsi, Bupati untuk tingkat Kabupaten dan Walikota untuk tingkat kota. Kepala daerah ini yang akan bertanggungjawab, memimpin dan mengatur pelaksanaan pemerintah di tingkat daerah yang dipimpinannya. Berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah, maka masa jabatan seorang kepala daerah adalah 5 tahun. Akan tetapi sebelum masa jabatan tersebut habis, maka kepala daerah bisa berhenti karena adanya beberapa alasan atau perihal tertentu.

Pada hal ini, seorang kepala daerah dapat diberhentikan karena 3 penyebab yaitu berhenti karena meninggal dunia, berhenti atas permintaan sendiri dan berhenti karena diberhentikan. Dari 3 penyebab ini, maka yang dimaksud dengan berhenti atas permintaan sendiri adalah kepala daerah tersebut memiliki tugas atau kewajiban lain yang tidak boleh dilaksanakan secara bersamaan dengan jabatan kepala daerah, sedangkan kepala daerah yang diberhentikan adalah mereka yang mengalami permasalahan dan melanggar tugas seorang kepala daerah. Kepala daerah yang meninggal dunia dan berhenti atas permintaan sendiri, tentu akan melewati proses atau mekanisme pemberhentian seperti pada umumnya, yaitu melalui usulan DPRD, sedangkan pemberhentian kepala daerah yang diberhentikan memiliki skema yang sedikit berbeda, yaitu bisa diberhentikan secara langsung oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Pemberhentian Kepala Daerah karena perbuatan-perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 79 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 79 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan dengan mengusulkan kepada Presiden untuk pemberhentian Gubernur dan Menteri dalam Negeri (Mendagri) untuk pemberhentian Bupati atau Walikota berdasarkan putusan Mahkamah Agung dan usulan dari DPRD. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah terbukti melanggar hal-hal yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden dan Presiden wajib memberhentikan Gubernur

paling lambat 30 hari sejak Presiden menerima usul pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.

Namun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga memberikan kemudahan terhadap mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, dimana pemberhentian kepala daerah tidak harus melalui usulan DPRD, tetapi bisa langsung dilakukan oleh pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Presiden. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dari aturan tersebut, maka saat ini pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Presiden memiliki kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah. Tujuan dari diberlakukannya aturan ini adalah untuk memperbaiki sistem otonomi daerah dan prinsip dari Negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini juga menyebabkan pengawasan terhadap kinerja Kepala Daerah tidak hanya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tetapi juga diawasi langsung oleh pemerintah pusat.

Adanya mekanisme ini justru menimbulkan perdebatan dan perbedaan pandangan sehingga cukup menarik untuk dibahas. Sebelum membahas lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh Presiden, maka terlebih dahulu mengetahui bahwa pada permasalahan kepala daerah yang diberhentikan dapat terjadi karena kepala daerah memiliki permasalahan yang melanggar sumpah dan janji jabatan, serta melakukan hal-hal yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

Pemberhentian kepala daerah, khususnya pemberhentian Gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi dapat dilakukan secara langsung oleh Presiden. Artinya presiden diberikan kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah (Gubernur) secara langsung, apabila Gubernur tersebut terbukti melakukan pelanggaran sumpah dan janji jabatan, serta melanggar norma-norma hukum yang berujung pada perbuatan pidana. Kewenangan presiden untuk melakukan pemberhentian kepala daerah secara langsung sudah diatur dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa presiden wajib memberhentikan Gubernur dan/atau wakil Gubernur paling lambat 30 hari sejak presiden menerima usul pemberhentian dari pimpinan DPRD. Selanjutnya Pasal 80 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk memberhentikan kepala daerah jika dalam tenggang 14 hari sejak

diterimanya putusan Mahkamah Agung, pimpinan DPRD tidak mengajukan usulan pemberhentian.

Presiden sebagai kepala negara juga diberi wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur yang melakukan pelanggaran dan membuktikan pelanggaran tersebut. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pemerintah pusat wajib menyampaikan hasil pemeriksaan terhadap kepala daerah kepada Mahkamah Agung untuk mendapatkan keputusan tentang pelanggaran yang dilakukan, namun kewenangan akhir untuk memberhentikan kepala daerah tetap berada di tangan presiden.

Pasal 82 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga mengatur bahwa presiden diberi wewenang untuk melakukan pemeriksaan secara langsung kepada Gubernur yang terbukti melakukan pelanggaran terkait penggunaan dokumen atau keterangan palsu dalam pencalonan kepala daerah. Selanjutnya Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga memberikan kewenangan kepada presiden untuk memberhentikan sementara kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur tanpa usulan DPRD, apabila kepala daerah tersebut diduga melakukan kejahatan dengan ancaman hukuman penjara paling sedikit 5 (lima) tahun karena tindakan kejahatan korupsi, terorisme, maker dan kejahatan lainnya.

Apabila dikaji dari beberapa aturan yang tercantum dalam beberapa pasal Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka sudah jelas bahwa kewenangan Presiden dalam pemberhentian kepala daerah ini tidak serta merta timbul dengan sendirinya dengan alasan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Tapi kewenangan tersebut memang mutlak dilakukan oleh Presiden karena sudah diatur dalam undang-undang sebagai dasar konstitusi negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada dasarnya, kewenangan Presiden untuk memberhentikan Kepala Daerah secara langsung juga tidak dapat disalahkan, karena sudah jelas ada Undang-Undang yang mengatur, artinya ada dasar hukum yang jelas. Selain itu, Presiden juga berhak atas kewenangan tersebut karena Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki tanggungjawab untuk mengawasi jalannya pemerintahan di negara ini, termasuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Apabila seorang kepala daerah

terbukti tidak bisa melaksanakan kewajibannya dan melanggar norma sebagai kepala daerah, maka Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan tegas, termasuk untuk memberhentikan kepala daerah yang melanggar tersebut.

Meskipun demikian, kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah secara langsung tetap memiliki keterkaitan dengan hak-hak para anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Kewenangan Presiden untuk memberhentikan kepala daerah secara langsung tetap akan disampaikan kepada DPRD dan akan dibahas dalam sidang paripurna DPRD. Dari hal ini, hak DPRD untuk mengajukan usulan pemberhentian kepala daerah (Gubernur) kepada presiden baru muncul setelah adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya, kewenangan final dan mengikat untuk memberhentikan kepala daerah tetap berada pada presiden sesuai kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara ini.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dapat dipahami bahwa dalam pemberhentian kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur maka DPRD hanya memiliki hak untuk membuat pendapat tentang pemberhentian kepala daerah, melakukan penyidikan terhadap kepala daerah berdasarkan hak angket atau hak interpelasi, serta mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung RI guna mendapatkan putusan terbukti atau tidaknya pelanggaran yang dituduhkan kepada kepala daerah. Sementara itu, hak untuk memberhentikan kepala daerah yang dalam hal ini adalah Gubernur mutlak berada pada presiden. Hal ini dikarenakan presiden memiliki kewenangan sebagai pemegang kekuasaan pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta presiden yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga dalam hal pemberhentian kepala daerah secara langsung presiden tetap memiliki kewenangan sejauh alasan dan mekanisme hukum terpenuhi.

## **2. Kesesuaian Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Secara Langsung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dengan Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Kewenangan Presiden untuk memberhentikan Kepala Daerah secara langsung dapat dilakukan apabila yang bersangkutan tidak melaksanakan program strategi nasional, menjadi pengurus suatu perusahaan atau yayasan, melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin menteri, dan didakwa melakukan tindak kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, maka, tindak pidana terhadap keamanan negara dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Aturan mengenai kewenangan Presiden ini tentu ada indikasinya dengan tanggungjawab dan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi di negara ini. Presiden bertanggungjawab atas pemerintahan, seperti membentuk pemerintahan, menyusun cabinet, mengangkat dan memberhentikan para menteri serta pejabat publik yang pengangkatannya berdasarkan *political appointment*.<sup>13</sup> Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi karena di atas Presiden tidak ada institusi yang lebih tinggi, kecuali konstitusi, secara politik Presiden dianggap bertanggungjawab pada rakyat, sedangkan secara hukum Presiden bertanggungjawab terhadap konstitusi.

Apabila dikaitkan dengan kewenangan Presiden dalam memberhentikan kepala daerah secara langsung, maka sedikit sulit untuk mencari dimana hubungan pemberhentian kepala daerah dengan tanggungjawab Presiden karena salah satu tanggungjawab Presiden adalah memberhentikan para menteri serta pejabat publik yang pengangkatannya berdasarkan *political appointment*. Sementara itu, kepala daerah bukan pejabat *political appointment*, melainkan pejabat *elected official* yang diangkat melalui pemilihan umum yang dalam hal ini adalah pemilihan kepala daerah. Akan tetapi dalam undang-undang justru diatur bahwa Presiden dapat memberhentikan kepala daerah secara langsung apabila tidak ada usulan dari DPRD. Artinya Presiden juga harus melakukan hal ini karena adanya tanggungjawab terhadap konstitusi termasuk undang-undang.

Akibatnya muncul persoalan mengenai pemberhentian kepala daerah yang dapat dilakukan oleh Presiden sebagai pemerintah pusat, bahkan adanya aturan ini juga

---

<sup>13</sup> Jajim Hamidi dan Mustafa Luthfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2010, hal. 75

dianggap bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, mengingat Presiden dan Kepala Daerah merupakan jabatan politik yang secara langsung dipilih melalui pemungutan suara pada pemilihan umum yang berbeda. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Selanjutnya Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota juga menegaskan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dalam hal ini adalah kepala daerah dilaksanakan secara demokratis, berdasarkan asas bebas, terbuka, jujur dan adil.

Hal ini berarti pemilihan kepala daerah secara demokratis mengandung makna bahwa Kepala Daerah dapat dipilih secara langsung oleh rakyat atau oleh DPRD seperti yang pada umumnya dipraktikkan pada daerah-daerah di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemilihan kepala daerah oleh rakyat ini juga sebagai salah satu perwujudan demokrasi di Indonesia, dimana rakyat memegang kedaulatan tertinggi.

Apabila hanya mengacu pada persoalan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis dan langsung dipilih oleh rakyat, maka pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh presiden terkesan menyampingkan atau mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi, karena dalam sistem pemerintahan ada peran Dewan Perwakilan Rakyat atau yang disebut sebagai DPRD yang berperan sebagai menjadi wakil rakyat. Berhubung kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sudah seharusnya pemberhentian kepala daerah juga harus melalui usulan atau koordinasi dengan wakil rakyat yang dalam hal ini adalah DPRD dan tidak dilakukan secara sepihak oleh pemerintah pusat.

Namun perlu diingat bahwa dalam kasus pemberhentian kepala daerah oleh Presiden ini tidak bisa jika hanya dilihat dari aspek kedaulatan rakyat, tetapi juga harus dilihat dari konteks “Indonesia sebagai Negara Kesatuan”. Konsekuensi dari makna negara kesatuan ini adalah tidak memungkinkan ada negara di dalam negara. Salah satu ciri dari negara kesatuan ini adalah hanya ada satu entitas pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Pemerintah pusat ini memiliki otoritas tunggal yang tidak hanya mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, tetapi juga memegang pelaksanaannya, baik dipusat maupun di daerah-daerah. Hal ini sebagaimana

diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Meskipun dalam pelaksanaannya, terjadi proses pembagian kewenangan dan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, namun kondisi ini hanya memberikan pembatasan kekuasaan secara vertical, dimana urusan pemerintahan yang didesentralisasikan hanya bersifat administrasi belaka dan bukan pada urusan yang sifatnya ketatanegaraan. Dari hal tersebut jika dikaitkan dengan kewenangan presiden untuk melakukan pemberhentian kepala daerah, maka tidak ada yang salah dan dinilai tidak melanggar prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini dikarenakan Presiden sebagai pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mengontrol organ kenegaraan yang lebih rendah yakni pemerintah daerah, sehingga bisa dimaknai bahwa kewenangan pemberhentian kepala daerah oleh presiden ini sebagai bentuk kontrol atau pengawasan dari pemerintah pusat.

Salah satu contoh pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh presiden terjadi pada tahun 2014 pada kasus pemberhentian Gubernur Banten Non Aktif yaitu Ratu Atut Choisyah yang diberhentikan langsung oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berdasarkan surat dengan Nomor 28/P tahun 2014.<sup>14</sup> Pemberhentian sementara ratu atut oleh Presiden SBY dilakukan atas dasar Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam pasal tersebut Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, maker dan tindak pidana lainnya yang melanggar keamanan negara.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh Presiden pada dasarnya dilakukan diluar proses hukum yang mengharuskan pemberhentian secara cepat, sedangkan untuk pemberhentian kepala daerah yang tidak melakukan pelanggaran tetap dilakukan sesuai dengan mekanisme pemberhentian

---

<sup>14</sup> <https://news.detik.com/berita/d-2578609/presiden-sudah-teken-surat-pemberhentian-ratu-atut> diakses 4 Juni 2022

Kepala daerah yang tercantum dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

### 3. Pengaturan Pemberhentian Kepala Daerah Ke Depan

Pengaturan pemberhentian kepala daerah memang masih menimbulkan persepsi yang beraneka ragam, terutama yang berkaitan dengan pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD. Hal ini menyebabkan adanya persepsi bahwa secara sekilas pemberhentian kepala daerah oleh Presiden tanpa melalui DPRD telah melanggar atau kurang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Hal ini dikarenakan dipilih pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis dan langsung dipilih oleh rakyat, maka pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh presiden terkesan menyampingkan atau mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi, karena dalam sistem pemerintahan ada peran DPRD sebagai wakil rakyat. Berhubung kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sudah seharusnya pemberhentian kepala daerah juga harus melalui usulan atau koordinasi dengan wakil rakyat yang dalam hal ini adalah DPRD dan tidak dilakukan secara sepihak oleh pemerintah pusat.

Permasalahan berikutnya mengenai aturan kewenangan Presiden dalam pemberhentian kepala daerah secara langsung juga terjadi karena kepala daerah adalah pejabat *elected official* yang tidak termasuk dalam tanggungjawab Presiden. Hal ini dikarenakan salah satu tanggungjawab Presiden itu hanya memberhentikan menteri atau pejabat publik yang ditunjuk melalui *political appointment* seperti menteri, kepala LPNK, jaksa agung, Kapolri, dan lain sebagainya.

Meskipun pemberhentian kepala daerah oleh Presiden hanya dilakukan pada kondisi mendesak, seperti saat kepala daerah tersebut terbukti melanggar norma dan terlibat dalam tindakan pidana, seperti korupsi, makar dan lain sebagainya, tetapi masih perlu adanya pengaturan lebih lanjut dan lebih jelas supaya tidak menimbulkan perdebatan dan perbedaan pemahaman persepsi dalam pelaksanaannya.

Hal ini perlu dilakukan karena aturan mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh Presiden dalam undang-undang pemerintahan daerah, seperti memperlihatkan adanya keputusan secara sepihak dari pemerintah pusat. Padahal pemberhentian kepala daerah tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh

pemerintah pusat dengan alasan-alasan yang sudah penulis jabarkan sebelumnya. Pemberhentian kepala daerah tetap harus menggunakan hak interpelasi DPRD dilanjutkan untuk menyatakan pendapat bahwa seorang kepala daerah sudah melanggar undang-undang, sehingga pemberhentian kepala daerah dengan kondisi tersebut harus memiliki mekanisme yang sama dengan kepala daerah yang meninggal duni atau berhenti atas permintaan sendiri.

Berdasarkan hal tersebut, maka pengaturan mengenai pemberhentian kepala daerah dimasa yang akan datang seharusnya memberikan batasan dalam substansi hukum, baik itu hukum tata negara maupun hukum pidana. Substansi hukum tata negara yang dapat digunakan sebagai batasan mengenai pengaturan pemberhentian kepala daerah ini bisa berupa batasan kekuasaan dan kewenangan dari Presiden maupun DPRD dalam pemberhentian kepala daerah, sehingga dapat diketahui dengan jelas kriteria pemberhentian mana yang bisa dilakukan oleh DPRD atau Presiden.

Kemudian batasan mengenai substansi hukum pidana, seperti adanya pembatasan secara spesifik mengenai tindakan-tindakan melanggar norma yang dilakukan oleh kepala daerah sehingga kepala daerah tersebut harus diberhentikan. Apabila dalam undang-undang pemerintahan daerah mengatur bahwa pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan secara langsung oleh Presiden tanpa usulan DPRD apabila kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran norma, maka sebaiknya diberikan batasan mengenai tindakan melanggar norma yang bagaimana supaya bisa diberhentikan secara langsung oleh Presiden.

Selanjutnya apabila pemberhentian kepala daerah tersebut dilakukan karena pelanggaran pidana tertentu, maka sebaiknya mahkamah agung (MA) dijadikan sebagai peradilan pertama dan terakhir untuk mengadili kepala daerah demi efisiensi aturan pemberhentian kepala daerah. Tujuan dari adanya pembatasan ini adalah supaya pengaturan pemberhentian kepala daerah secara langsung oleh Presiden tidak selalu didasarkan pada pertimbangan substansi politik. Selain itu, pembatasan ini juga akan memberikan kejelasan kewenangan antara Presiden dengan DPR, sehingga masing-masing pihak dapat mengambil keputusan sesuai tugas dan tanggungjawabnya. Pada hal ini, DPR tetap diberi kewenangan guna memberikan inisiatif pemberhentian untuk

menunjukkan peran yang seimbang antara organ legislative dan organ eksekutif dalam kerangka *check and balance*.

## **D. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

- a. Kewenangan presiden dalam pemberhentian Kepala Daerah secara langsung sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan ini bersifat mutlak karena presiden memiliki wewenang penuh sebagai pemegang kekuasaan tertinggi termasuk dalam hal pemberhentian kepala daerah secara langsung sejauh alasan dan mekanisme hukum terpenuhi.
- b. Pemberhentian Kepala Daerah oleh Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat karena hal ini hanya dilakukan diluar proses hukum yang mengharuskan pemberhentian secara cepat akibat kepala daerah terlibat kasus pidana atau melanggar kewajiban karena Presiden sebagai pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah daerah, sehingga tidak ada yang salah dan dinilai tidak melanggar prinsip kedaulatan rakyat.
- c. Pengaturan pemberhentian Kepala Daerah ke depan sebaiknya memberikan batasan substansi hukum, baik hukum tata negara maupun hukum pidana, dan tidak lagi didasarkan pada pertimbangan substansi politik.

### **2. Saran**

- a. Presiden sebagai pemegang kewenangan mutlak dalam pemberhentian kepala daerah juga harus selaku berupaya untuk memenuhi aspek-aspek hukum dalam Undang-Undang sehingga pemberhentian kepala daerah secara langsung dapat berjalan sebagaimana mestinya.
- b. Perlu adanya batasan substansi hukum yang jelas mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah, baik batasan pada substansi hukum secara tata negara maupun pidana, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman pemberhentian oleh DPR maupun oleh Presiden.
- c. Perlu adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Bahder, Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*. CV. Mandar Maju, Bandung, 2008
- Fahmi Amrusi dan Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamdia, Bandung, 2012
- Jajim Hamidi dan Mustafa Luthfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2010
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2006
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2017

### B. Jurnal

- Ismail MZ, Kajian Yuridis Tentang Peran, Tugas dan Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi, *Jurnal Ganec Swara*, Volume 11, Nomor 2, 2017
- Muhammad Akbal, Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Supremasi*, Volume XI, Nomor 2, 2016
- Mustofa Luthfi, Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, 2018
- Pratiwi Nur Hidayah, Konsepsi Indonesia Sebagai Negara Kesatuan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 1, 2016

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. UU Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*. UU Nomor 22 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586).