

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang.<sup>1</sup>

Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan di tetapkan dengan Undang-Undang”. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerahpun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>2</sup>

Mengingat pentingnya pengaturan mengenai ketentuan tentang pemerintahan daerah dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen ke-2 Tahun 2000 dirumuskan sebagai berikut:

1. 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 pemerintah daerah, yang di atur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

---

<sup>1</sup>Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 1.

5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang di tentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam undang undang.

Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan demikian, Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut di atas, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip Demokrasi,

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm. 1.

peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.<sup>4</sup>

Bahkan di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru diundangkan pada tanggal 2 oktober 2014 yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>5</sup> mengisyaratkan secara jelas dan lengkap tentang pembentukan daerah dalam Pasal 31 yang berbunyi :

- (1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan daerah.
- (2) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk:
  - a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
  - b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
  - c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
  - d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
  - e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan
  - f. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.
- (3) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian daerah.
- (4) Pembentukan Daerah dan penyesuaian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.

Kemudian pada Pasal 32 dinyatakan bahwa :

- (1) Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) berupa:
  - a. Pemekaran Daerah; dan
  - b. Penggabungan Daerah.
- (2) Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup Pembentukan Daerah Provinsi dan Pembentukan Daerah kabupaten/kota.

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar-Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 2.

<sup>5</sup>Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara No. 5587

figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.<sup>6</sup>

Namun di dalam melaksanakan tugas menjadi seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terkadang penuh dengan berbagai macam halangan sehingga dapat membuat jalannya roda pemerintahan menjadi kurang maksimal karena disebabkan oleh sesuatu hal tertentu.

Seperti halnya kasus dugaan penistaan terhadap agama yang dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama alias Ahok telah banyak menuai kontroversi dikalangan masyarakat Indonesia. Peristiwa dugaan penistaan agama ini bermula saat Ahok melakukan kunjungan kerja ke Kepulauan Seribu pada hari Selasa, 27 September 2016. Saat berpidato di hadapan warga, Ahok menyatakan tidak memaksa warga untuk memilih dirinya pada Pilkada 2017. Pernyataan itu disertai kutipan surat Al-Maidah ayat 51 yang menuai reaksi publik.

Kasus dugaan penistaan terhadap agama tersebut menjadi salah satu persoalan mengenai pemberhentian kepala daerah secara sementara ataupun tetap. Berdasarkan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian Pasal 83 ayat (2) menyebutkan bahwa kepala daerah dan/atau

---

<sup>6</sup>Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Op. cit.*, hlm. 61.

wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.

Melihat kasus di atas yang menuai banyak kontroversi, maka penulis ingin mengkaji dalam bentuk skripsi dengan judul **“Implementasi Pasal 83 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang dapat diangkat untuk selanjutnya diteliti dan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah bagaimana Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian sangat erat kaitannya dengan masalah penelitian, sebab merupakan jawaban yang dikehendaki dalam masalah penelitian. Sesuai dengan masalah yang diajukan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penulisan ini bagi penulis merupakan salah satu syarat wajib untuk penulisan skripsi, selain itu dalam melakukan penelitian ini manfaat yang diberikan ada dua macam, yaitu.

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Hasil penelitian ini bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum tata negara, dan dapat menambah literatur terutama yang berkaitan dengan Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dikaitkan dengan UUD RI Tahun 1945.

- b. Melatih dan mempertajam daya analisis terhadap persoalan dinamika hukum yang terus berkembang seiring perkembangan zaman dan teknologi terutama untuk mengetahui Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dikaitkan dengan UUD RI Tahun 1945.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca, terutama sekali bagi pihak-pihak yang memiliki perhatian dalam perkembangan hukum tata negara untuk mengetahui Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak baik bagi pemerintah, masyarakat umum, maupun pihak yang bekerja di bidang hukum, khususnya hukum tata negara.

## 1.5. Metode Penelitian

Metodologi dalam suatu penelitian merupakan penjamin suatu kebenaran ilmiah. Metodologi penelitian berfungsi sebagai pedoman pada saat mengadakan analisis terhadap data yang dihasilkan, sehingga tidak terjadi penyimpangan dalam pembahasan. Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini.

### 1.5.1. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu “Pendekatan yang dilakukan

dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.<sup>7</sup> dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai “Pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi”.<sup>8</sup> Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menjawab pokok permasalahan terkait Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **1.5.2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis-normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.

### **1.5.3. Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari.

---

<sup>7</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93.

<sup>8</sup>*Ibid.*, hlm. 95.

- a. Bahan hukum primer, yaitu “Bahan-bahan hukum yang mengikat”<sup>9</sup>, antara lain : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu “Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer”<sup>10</sup>, berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, hasil penelitian, hasil karya ilmiah, artikel, surat kabar dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu “Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder”.<sup>11</sup> Berupa : kamus-kamus (hukum), internet, media massa, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

#### **1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

---

<sup>9</sup>Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 113.

<sup>10</sup>*Ibid.*, hlm 114.

<sup>11</sup>Suratman dan Phillips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, hlm. 67.



Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan. “Studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif”.<sup>12</sup>Yaitu dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang undangan, teori-teori, atau tulisan-tulisan yang terdapat dalam buku-buku literatur, catatan kuliah, surat kabar dan bahan-bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diangkat.

#### **1.5.5. Metode Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum penelitian ini dianalisis dengan menggunakan analisis bahan hukum kualitatif bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat, sedangkan jalan pemikiran yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum memakai metode deduktif yaitu memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 123.