

**Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Hal Pelanggaran Kode Etik
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
Tentang Pemerintahan Daerah**
*(The Dismissal Of The Head Of Local Government In The Case Of Violation
Code Of The Ethics Based On The Law Number 32 Of 2004 Concerning
Regional Government)*

Yohana Alfine Fadillah, Antikowati, Rosita Indrayati
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121

Abstrak

Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan daerah, dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai produk dari pemilu, parameter atas keterpilihan keduanya bukan pada prestasi melainkan pada popularitas. Dengan mekanisme pemilihan seperti inilah banyak celah bagi masalah muncul, salah satunya tidak maksimalnya kinerja kepala daerah setelah dilantik. Permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan tidak hanya permasalahan dengan hukum tapi juga di ranah etika. Permasalahan dengan etika misalnya perkawinan siri. Perkawinan siri kepala daerah tanpa persetujuan istri sebelumnya tentu melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang tentu saja akan melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan sumpah jabatan kepala daerah. Sumpah jabatan yang merupakan ikrar janji Kepala Daerah merupakan kontrak moral seorang Kepala Daerah untuk menjaga sikap dan berjalan menegakkan hukum sesuai aturan yang berlaku. Sebagai suatu pelanggaran etika dan hukum yang berlaku tentu ini menimbulkan konsekuensi yuridis bagi Kepala Daerah. Konsekuensi yang diterima ialah pemberhentian dari jabatan sebagai kepala daerah. Sebagaimana mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang pemerintahan Daerah, pemberhentian kepala daerah dimulai dari rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemeriksaan dan pemberian putusan oleh mahkamah agung, dan hingga akhirnya pengambilan keputusan oleh Presiden apakah kepala daerah akan diberhentikan dari jabatannya atau tidak.

Kata Kunci: Kepala Daerah, Perkawinan Siri, Etika, Pemberhentian

Abstract

Head of local government and deputy Head of local government as the spearhead of regional government, democratically elected by universal suffrage based on the law number 32 of 2004 concerning Regional Government. As a product of the election, the parameters is not on performance but on popularity. With the selection mechanism like that, a lot of gap for emerging issues, one of which is not maximal performance after the Head of local government inducted. The problems not only about the law but also in the realm of ethics. Problems with the ethics such of siri marriage. Siri marriages without the consent of the head of the local government would violate the provisions of the Law Number 1 of 1974 concerning Marriage which of course would violate the provisions of the Local Government act and the oath of office as head of local government. Oath of office which is the Head of local government of promise pledge is a moral contract to keep its Head of local government and walked enforce the law according to the rules. As an ethical violation and the applicable law would lead to legal consequences for the head of local government. Acceptable consequences is dismissal as a head of local government. mechanism as set out in the Local Government Act, the dismissal of the head region of the plenary session begins Legislative Council, examination and awarding decision by the supreme court, and until the decision by the President if the head area will be dismissed from the position or not.

Keywords: Head of Local Government, siri marriage, ethics, dismissal

Pendahuluan

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban yang memungkinkan masyarakat dapat menjalani kehidupannya secara wajar.

Oleh karena itu, pemerintah diperlukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam artian, pemerintah tidak dibentuk untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat

mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya, demi mencapai tujuan bersama.[1]

Setiap organisasi menetapkan berbagai persyaratan bagi calon pemimpin organisasi. Hal ini dapat dimaklumi karena untuk memimpin suatu organisasi diperlukan orang-orang yang mempunyai berbagai kelebihan fisik, intelektual maupun mental rohaniyah agar dapat membawa setiap unsur organisasi ke pencapaian tujuan. Apalagi bagi organisasi pemerintahan dimana keputusan seorang pemimpin mempunyai konsekuensi yang besar dan mengandung resiko yang berdampak luas terutama jika pemimpin tersebut gagal dalam mengatur dan mengurus organisasi. Dengan demikian sangat diperlukan pemimpin dan kepemimpinan yang memiliki kualitas yang memadai.[2] Pemimpin dan kepemimpinannya merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia dan berperan sentral dalam menjalankan roda organisasi pemerintahan. Bahkan, pemimpin dengan kepemimpinannya menentukan maju atau mundurnya dan dalam lingkup lebih luas menentukan jatuh dan banggunya suatu bangsa dan negara

Bab IV Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bagian Pertama mengatur mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan. Yang mana Pasal 19 menerangkan, (1) Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh (satu) orang wakil Presiden, dan oleh menteri Negara. (2) Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah[3] (DPRD).

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah mempunyai fungsi yang tidak kalah penting. Kepala daerah berperan strategis dalam sistem pemerintahan. Kepala daerah dituntut untuk mampu menerapkan kekuasaan dan kepemimpinan yang sesuai dengan kebutuhan dimana hal ini juga dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum yang disebut Pemilihan Umum Kepala Daerah[4]. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tahapan penyelenggaraan pemilihan umum ini, merunut pada pentahapan pemilihan legislatif dan secara khusus pada pemilihan umum presiden. Tahapan dimulai melalui berakhirnya masa jabatan kepala daerah, kemudian ke pendaftaran pemilih, pendaftaran calon peserta pemilihan umum, kampanye dan pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon terpilih dan pelantikan calon terpilih sebagai pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sebagai produk dari pemilu, parameter atas keterpilihan bukan pada prestasi melainkan pada popularitas. Dengan mekanisme pemilihan seperti inilah banyak celah bagi masalah muncul, salah satunya tidak maksimalnya kinerja kepala daerah setelah dilantik. Permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan tidak hanya permasalahan dengan hukum tapi juga di ranah etika. Permasalahan dengan etika misalnya perkawinan siri. Walaupun secara agama perkawinan siri diizinkan tapi sebagai kepala daerah dituntut memiliki standar etika yang tinggi. Ia harus mampu menjadi contoh bagi masyarakat yang dipimpinnya.

Salah satu contoh permasalahan yang melibatkan kepala daerah adalah Bupati Garut Aceng Fikri. Masih

hangat dalam ingatan masyarakat, kasus perkawinan siri Bupati Garut Aceng HM Fikri dikecam berbagai kalangan. Aceng menjadi pembicaraan publik dan isu utama di beberapa media massa terkait perceraianya dengan Fani Oktora, wanita berusia 18 tahun yang dinikahnya secara siri.

Perkawinan itu tidak mendapatkan izin dari istri pertamanya. Seharusnya, seorang suami yang akan beristri lebih dari seorang wajib mendaftarkan permohonan ke pengadilan di daerah tempat tinggalnya. Terkait dengan perceraian yang dilakukan empat hari setelah keduanya menikah pada tanggal 14 Juli 2012, menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, mengharuskan perceraian dilakukan di depan sidang pengadilan, setelah upaya mediasi dari pengadilan tidak berhasil.

Selain Aceng, terdapat beberapa kasus serupa yakni, Dedi Supadi, Bupati Cirebon, yang mengakui dirinya memang pernah kawin siri dengan seorang bernama Melinda. Dedi menyebutnya sebagai masa lalu. Malah secara setengah berkelakar dia pernah berkata, heboh soal kawin sirinya itu justru meningkatkan ketenaran dirinya. Kala itu, ia sedang bersiap-siap untuk menjadi gubernur Jawa Barat. Kawin sirinya menjadi buah bibir karena istri sirinya melontarkan kisahnya di infotaimen lantaran merasa ditelantarkan. Dedi mengaku kawin sirinya berlangsung 1 tahun 4 bulan. Selain itu kawin siri Walikota Palembang bernama Eddy Santana Putra jadi fenomenal karena dua hal. Pertama, kawin siri itu tidak atas persetujuan istri pertamanya. Walaupun demikian istri sirinya, yang bernama Eva Ajeng Permana sudah tinggal di Palembang. Kedua, wanita yang dikawin-sirinya itu adalah model majalah khusus untuk orang dewasa. Eddy menceraikan istri pertamanya dan menjadikan Eva sebagai istri mudanya. Juga kawin siri ala Walikota Magelang Joko Prasetyo terkuak setelah istrinya yang bernama Siti Rubaidah membuat laporan pengaduan ke polisi karena telah mengalami kekerasan dalam rumah tangga. Kekerasan tersebut disaksikan oleh anak bungsu mereka. Dari laporan itulah kemudian terkuak cerita bahwa Joko telah nikah siri dengan seorang wanita bersuami.[5]

Pejabat daerah maupun pusat, seharusnya memberikan contoh kepada masyarakat. Karena mereka dapat menjadi pejabat karena dipilih oleh masyarakat. Para pejabat sangat rentan dengan hal-hal seperti ini, hal ini karena para pejabat merasa memiliki kekayaan yang berlimpah dan akan merasa dihormati orang.

Praktik poligami dan kawin siri ini menjadi contoh buruk bagi masyarakat, tetapi apakah dapat dikategorikan pelanggaran terhadap Undang-Undang Perkawinan yang secara otomatis merupakan pelanggaran sumpah jabatan. Selain itu pemberhentian kepala daerah karena pelanggaran kode etik masih menjadi perdebatan, karena sebagian kalangan menganggap pelanggaran etika tidak ada kaitannya dengan penyelenggaraan negara. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk menganalisa secara yuridis dalam suatu karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul : **“PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DALAM HAL PELANGGARAN KODE ETIK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32**

TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. apakah perkawinan kepala daerah yang tidak mendapat persetujuan istri pertama merupakan pelanggaran kode etik?
2. bagaimana mekanisme pemberhentian kepala daerah yang melanggar kode etik ditinjau dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

Metode Penelitian

Suatu penelitian karya ilmiah membutuhkan suatu metode penelitian yang tepat, sehingga dapat memberikan hasil yang ilmiah. Oleh karena itu menentukan metode penelitian yang tepat sangat dibutuhkan pemahaman oleh penulisnya. Metode penelitian yang diterapkan oleh penulis bertujuan untuk memberikan hasil penelitian yang bersifat ilmiah agar analisa yang dilakukan terhadap obyek studi dapat dilakukan dengan benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah suatu metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran, sebab nilai ilmiah suatu penelitian skripsi tidak lepas dari metodologi yang digunakan. Setiap penulisan skripsi harus mengandung suatu kebenaran dan dapat dipertanggungjawabkan, maka diperlukan metode yang sistematis dan terarah sehingga memperoleh hasil sesuai dengan prosedur yang benar. Metode penelitian yang dimaksud meliputi 4 (empat) aspek, yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum dan analisis bahan hukum.

Tipe Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin guna menjawab isi hukum yang dihadapi. Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formal, [6] yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi.

Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian skripsi yuridis normatif ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan

regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. [7] Adapun undang-undang yang dijadikan bahan telaah adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan 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 argumen hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. [8]

Sedangkan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*) adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia. Di dalam penelitian skripsi ini *legal principle approach* yang digunakan ialah berupa nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan/atau asas-asas hukum, perkembangan Hukum Tata Negara dan perkembangan ilmu ketatanegaraan yang dinamis.

Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas, yaitu undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lain yang terkait dengan permasalahan yang disajikan. [9] Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
3. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang perubahan ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa publikasi meliputi buku-buku literatur, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar ahli hukum atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi buku-buku teks (literature), jurnal-jurnal hukum, media cetak maupun elektronik (internet) serta makalah yang terkait tentang hukum pemerintahan daerah dan kamus-kamus hukum. [10] Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis dalam skripsi ini yaitu semua buku-buku

yang termuat dalam daftar bacaan.

Analisa Bahan Hukum

Penulis dalam melakukan analisa bahan hukum yang diperoleh, penulis harus memperhatikan dan mempergunakan beberapa langkah agar dapat menemukan hasil yang tepat untuk menjawab permasalahan yang ada. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh penulis terdiri atas (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang dipecahkan; (2) mengumpulkan bahan-bahan hukum dan bahan non hukum yang dipandang mempunyai relevansi; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; (5) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan. [11]

Hasil analisa bahan hukum kemudian dibahas untuk menghasilkan generalisasi sehingga memberikan pemahaman atas permasalahan yang dimaksudkan. Dalam menarik kesimpulan terhadap analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode deduktif. Penggunaan metode ini dilakukan dengan menggunakan premis mayor yang kemudian diajukan premis minor. Yang menjadi premis mayor adalah kaidah-kaidah positif dan asas-asas hukum positif. Kedua premis ini kemudian ditarik menjadi suatu kesimpulan. Dengan demikian, metode deduktif dapat diartikan sebagai proses penarikan kesimpulan yang dilakukan dari pembahasan mengenai permasalahan yang bersifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus. [12]

Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka hasil yang di dapatkan sebagai berikut:

- a. bahwa perkawinan kepala daerah tanpa persetujuan istri sebelumnya merupakan pelanggaran etika dan pelanggaran hukum perkawinan.
- b. bahwa dalam hal pelanggaran kode etik kepala daerah, alasan pemberhentian dogolongkan ke dalam pemberhentian karena melanggar sumpah/janji jabatan. Mekanisme pemberhentian dikarenakan alasan ini, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembahasan

Pelanggaran Kode Etik Oleh Kepala Daerah Atas Perkawinan Yang Tidak Mendapat Persetujuan Istri Pertama

Keabsahan suatu perkawinan merupakan suatu hal yang sangat prinsipil, karena berkaitan erat dengan akibat-akibat perkawinan, baik yang menyangkut dengan anak (keturunan) maupun yang berkaitan dengan harta. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan telah merumuskan kriteria keabsahan suatu perkawinan, yang diatur dalam Pasal 2, sebagai berikut :

- 1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

- 2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut menetapkan dua garis hukum yang harus dipatuhi dalam melakukan suatu perkawinan. Ayat (1) mengatur secara tegas dan jelas tentang keabsahan suatu perkawinan, adalah bahwa satu-satunya syarat sahnya suatu perkawinan adalah bila perkawinan itu dilakukan menurut ketentuan agama dari mereka yang akan melangsungkan perkawinan tersebut. Ketentuan agama untuk sahnya suatu perkawinan bagi umat Islam dimaksud adalah berkaitan dengan syarat dan rukun nikah. Penjelasan Ayat (1) tersebut menyatakan, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945. Dan yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan dengan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini.

Di Indonesia, hukum perkawinan nasional menganut asas monogami. Hal ini di atur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, bunyinya “*Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.*”

Akan tetapi, undang-undang tersebut memberi kemungkinan kepada seorang suami untuk melakukan poligami. Bagi seorang suami yang ingin melakukan poligami diharuskan meminta izin kepada pengadilan. Agar pengadilan dapat mengabulkan permohonan izin poligami tersebut, pengajuan perkara harus memenuhi alasan-alasan sebagaimana diatur Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, yakni :

- a. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
- b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
- c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Alasan-alasan diatas bersifat fakultatif dan bersifat imperatif kumulatif, artinya salah satu saja dari tiga hal itu dijadikan alasan pemohon dapat mendukung alasan permohonannya dengan bukti-bukti yang cukup, maka permohonannya untuk beristri lebih dari satu orang dapat dikabulkan oleh pengadilan.

Kemudian persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh seorang suami yang akan mengajukan permohonan izin berpoligami kepada pengadilan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 adalah :

- a. Harus ada persetujuan dari istri;
- b. Harus ada kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup istri-istri dan anak-anak mereka;
- c. Harus ada jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anak mereka.

Persyaratan yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ini bersifat kumulatif, artinya Pengadilan Agama hanya dapat memberikan izin berpoligami kepada seorang suami apabila semua persyaratan tersebut telah dipenuhi. Jika satu syarat saja tidak dipenuhi, maka permohonan itu akan ditolak.

Dari uraian di atas dapat ditegaskan bahwa untuk

melakukan poligami harus dengan izin Pengadilan Agama. Poligami tidak boleh lagi dipandang sebagai *individual affair*, yang semata-mata merupakan urusan pribadi, tetapi juga merupakan urusan negara yakni harus mendapatkan izin dari Pengadilan Agama.

Kembali ke permasalahan yang dikaji, perkawinan kepala daerah tanpa persetujuan istri terdahulunya merupakan perkawinan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku. Poligami yang dilakukan dengan tipe ini disebut sebagai poligami liar. Dengan tidak mendapatkan persetujuan istri terdahulu tentu izin dari pengadilan agama tidak akan keluar.

Poligami liar dianggap sebagai perkawinan liar yang tidak sah dan tidak mengikat. Apabila dilihat dari aspek hukum pidana, poligami liar merupakan suatu tindak pidana yang disamakan dengan *samen leven*/kumpul kebo. [13]

Apakah pelanggaran ini merupakan pelanggaran etika? Istilah etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak. Jadi dalam hal ini etika merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu. Etika juga diartikan sebagai nilai dan norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya.

Secara garis besar, etika adalah norma moral atau pola perilaku yang baik yang menjadi kebiasaan dan dijadikan pegangan dalam kehidupan. Dalam perkawinan poligami, norma yang berlaku tentulah norma yang sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan sebagaimana telah kami uraikan diatas. Dikarenakan perkawinan yang dilakukan tidak mendapatkan persetujuan istri sebelumnya jelas ini merupakan perilaku yang menyimpang atau keluar dari kebiasaan yang baik tersebut.

Sebagai seorang kepala daerah. Seseorang tersebut memang dituntut mempunyai standar etika yang lebih tinggi karena terdapat fungsi pemimpin yang melekat pada dirinya. Selain itu kepala daerah merupakan aparatur pemerintahan tentu diharapkan minim celah atas kecacatan perilaku. Penyimpangan perilaku yang dimaksud tidak hanya perilaku-perilaku yang melanggar hukum tertulis namun juga hukum-hukum yang tidak tertulis ataupun pelanggaran kode etik.

Apabila untuk perkawinan poligami seseorang tanpa persetujuan istri sebelumnya saja merupakan penyimpangan perilaku maka bila hal ini dilakukan oleh seorang kepala daerah tentu lebih dari penyimpangan perilaku. Ini merupakan pelanggaran hukum dan pelanggaran etika.

Dalam etika pemerintahan, terdapat asumsi yang berlaku bahwa melalui penghayatan etis yang baik, seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan menjaga moralitas pemerintahan. Aparatur pemerintahan yang baik dan bermoral tinggi, akan senantiasa menjaga dirinya agar dapat terhindar dari perbuatan tercela, karena ia terpenggil untuk menjaga amanah yang diberikan, yang tercermin dalam perilaku hidup sehari-hari.

Saat kita menelisik lebih dalam melalui kaca mata sumpah jabatan yang diucapkan kepala daerah, tampak jelas janji suci yang diikrarkan seorang kepala daerah untuk menjaga diri atas segala pelanggaran-pelanggaran yang mungkin

terjadi. Inti sumpah jabatan adalah ikrar kesetiaan, komitmen, kesiapan dan kesanggupan atas nama Tuhan bahwa jabatan yang dipangkunya akan dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Dengan adanya sumpah jabatan itu sesungguhnya seorang pejabat telah diikat oleh apa yang diucapkannya. Bukan saja karena sumpah tersebut didengar dan disaksikan oleh khalayak ramai, akan tetapi yang lebih dituntut adalah komitmen yang bersangkutan untuk melaksanakan isi sumpah dan segala konsekwensi yang mengiringinya. Sumpah Jabatan itu benar-benar mengikat hati nurani pejabat, sehingga tidak ada keberanian sedikitpun ataupun hanya sekedar niat untuk melanggarnya, walau tidak ada seorang manusia pun yang mengetahuinya. [14]

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dituliskan bunyi sumpah jabatan kepala daerah sebagai berikut :

"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa."

Setidaknya ada 4 (Empat) hal yang terkandung dalam sumpah diatas, yaitu

1. Berjanji atas nama Tuhan untuk memenuhi kewajiban sebagai kepala daerah dengan sebaik dan seadilnya;
2. Berjanji atas nama Tuhan untuk memegang teguh UUD 1945;
3. Berjanji atas nama Tuhan untuk menjalankan hukum dengan selurus-lurusnya; dan
4. Berjanji atas nama Tuhan untuk berbakti kepada masyarakat, dan negara.

Adapun kewajiban kepala daerah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah. Dalam Pasal 27 ayat (1) huruf f dengan tegas disebutkan bahwa kewajiban kepala daerah yaitu menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Etika dan norma yang dimaksud disini tentu bukan hanya dalam penyelenggaraan pemerintahan namun juga etika dan norma kepala daerah dalam kehidupan sehari-hari.

Jadi dari uraian di atas, didasarkan pada makna etika, kebiasaan-kebiasaan baik yang terjaga di masyarakat, sumpah jabatan dan hukum yang berlaku maka poligami kepala daerah tanpa persetujuan istri sebelumnya merupakan pelanggaran etika.

Pendapat penulis di atas sejalan dengan putusan Mahkamah Agung nomor 1/P/Khs/2013 tentang permohonan uji pendapat terhadap Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012 Tanggal 21 Desember 2012 tentang Pendapat DPRD Garut terhadap dugaan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh H Aceng H M Fikri Sag sebagai Bupati Garut. Dalam putusan yang diberikan Majelis Hakim mengabulkan permohonan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Garut Nomor

172/1139/ DPRD tanggal 26 Desember 2012 yang menyatakan Keputusan DPRD Kab Garut Nomor 30 Tahun 2012 Tanggal 21 Desember 2012 tentang pendapat DPRD Kabupaten Garut terhadap dugaan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh H Aceng H M Fikri sebagai Bupati Garut berdasarkan hukum.

Walau dalam jawaban pembelaan yang dilakukan oleh Aceng Fikri melalui kuasa hukumnya yang pada intinya ia memisahkan kedudukan dirinya sebagai seorang Warga Negara Indonesia berjenis kelamin laki-laki beragama Islam (*naturlijke person*) dengan posisinya sebagai Bupati Garut (*Recht person*). Ia beranggapan bahwa yang dapat menikah adalah ia sebagai *naturlijke person* bukan ia sebagai *recht person*. Sehingga perkawinan yang dilakukan dengan Fany Octora telah sesuai dengan syariat agama Islam. Dengan kata lain, tidak terdapat pelanggaran etika maupun perundang-undangan yang dilakukan oleh H Aceng Fikri.

Namun dasar ini ditolak oleh majelis hakim, majelis hakim beranggapan bahwa cara berfikir H Aceng H M fikri (Bupati Garut) bersifat dikotomi dengan mengabaikan semangat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengabdikan/memperkuat hukum Islam tentang perkawinan yaitu meletakkan lembaga perkawinan sebagai perikatan suci seorang laki-laki dengan seorang wanita untuk membentuk suatu rumah tangga yang kekal dan bahagia diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa. Kemudian perikatan tersebut diadministrasikan secara tertib oleh negara dengan cara pencatatan perkawinan, sehingga pemutusan ikatan perkawinan tersebut hanya dapat dilakukan melalui putusan pengadilan yang berwenang. Dalam kasus perkawinan ini, posisi H Aceng H M Fikri dalam jabatan sebagai seorang pejabat publik /Bupati Garut tidak dapat dipisahkan antara posisi pribadinya di satu pihak dan posisinya dilain pihak, sebab dalam perkawinan ini, kedudukan jabatan tersebut tetap melekat dan mengikuti pada diri pribadi yang bersangkutan yang melakukan perkawinan. Sehingga oleh karenanya perilaku pejabat tersebut harus dijaga agar sesuai dengan sumpah jabatan yang telah diucapkan.

Apa yang dilakukan oleh H Aceng HM Fikri selaku Bupati Garut terbukti melakukan pelanggaran terhadap :

1. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan karena tidak mencatatkan perkawinannya dengan Fany Octora;
2. Pasal 3. Pasal 4, dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan juncto Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan karena perkawinan H Aceng HM Fikri (Bupati Garut) dengan Fany Octora tidak ada persetujuan dari istri;
3. Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan karena H Aceng HM Fikri (Bupati Garut) menceraikan Fany Octora dilakukan tidak di depan sidang pengadilan yang berwenang melakukan untuk itu.

Dikarenakan H Aceng HM Fikri selaku Bupati Garut tidak mematuhi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perkawinan maka yang bersangkutan tidak melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf e dan f

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menghendaki kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan dan wajib menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Berkaitan dengan pertimbangan tersebut, majelis hakim berpendapat bahwa H Aceng HM Fikri selaku Bupati Garut telah melanggar sumpah/janji jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu memenuhi kewajiban sebagai kepala daerah untuk menjalankan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 beserta peraturan pelaksanaannya dengan selurus-lurusnya

Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang Melanggar Kode Etik Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Untuk pelanggaran kode etik sebagaimana uraian dalam pembahasan sebelumnya maka hal ini digolongkan ke dalam alasan diberhentikan karena melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pemberhentian dikarenakan alasan ini memiliki ketentuan tersendiri. Adapun mekanisme yang telah diatur adalah sebagai berikut :

- a. Melalui rapat paripurna, DPRD memutuskan apakah kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan atau melanggar larangan. Rapat paripurna DPRD ini harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. 1
- b. Apabila dalam Rapat Paripurna dihasilkan putusan bahwa Kepala daerah dianggap melanggar ketentuan-ketentuan diatas, maka pendapat DPRD ini diajukan kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung. Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tersebut bersifat final.
- c. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD kembali melakukan rapat paripurna dengan agenda usul pemberhentian kepala daerah yang harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) anggota DPRD yang hadir dalam rapat paripurna tersebut.
- d. Usulan pemberhentian yang dihasilkan dari rapat paripurna DPRD berdasarkan putusan Mahkamah Agung diajukan kepada Presiden. Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Kesimpulan dan Saran

1. Perkawinan seorang Kepala Daerah tanpa persetujuan istri sebelumnya merupakan pelanggaran etika dan hukum perkawinan. Dalam sumpah/janji Kepala Daerah yang

diucapkan saat pelantikan termaktub pengikatan diri seorang kepala daerah berjanji atas nama Tuhan untuk memenuhi kewajiban sebagai kepala daerah dengan sebaik dan seadilnya; Berjanji atas nama Tuhan untuk memegang teguh UUD 1945; Berjanji atas nama Tuhan untuk menjalankan hukum dengan selurus-lurusnya; dan Berjanji atas nama Tuhan untuk berbakti kepada masyarakat, dan Negara. Adapun kewajiban kepala daerah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah. Dalam Pasal 27 ayat (1) huruf f dengan tegas disebutkan bahwa kewajiban kepala daerah yaitu menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Etika dan norma yang dimaksud disini tentu bukan hanya dalam penyelenggaraan pemerintahan namun juga etika dan norma kepala daerah dalam kehidupan sehari-hari.

2. Untuk pelanggaran kode etik oleh Kepala Daerah, hal ini digolongkan ke dalam alasan diberhentikan karena melanggar sumpah/janji jabatan. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pemberhentian dikarenakan alasan ini memiliki ketentuan tersendiri. Adapun mekanisme yang telah diatur adalah sebagai berikut : a) Melalui Rapat paripurna, DPRD memutuskan apakah kepala daerah tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan atau melanggar larangan. Rapat paripurna DPRD ini harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. b) Pendapat DPRD ini diajukan kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung. c) Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD kembali melakukan rapat paripurna dengan agenda usul pemberhentian kepala daerah. d) Usulan pemberhentian yang dihasilkan dari rapat paripurna DPRD berdasarkan putusan Mahkamah Agung diajukan kepada Presiden. Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut

Saran

1. Diperlukan formulasi lebih jelas dan tegas terhadap kode etik/aturan etik yang ditujukan kepada kepala daerah yang dituangkan ke dalam peraturan tertulis sehingga mempunyai kekuatan yang lebih mengikat.
2. Diperlukannya dibentuk Majelis Kehormatan yang bertugas untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik Kepala Daerah. Majelis ini diharapkan menggantikan fungsi penilaian yang dilakukan oleh DPRD. Dengan dibentuknya Majelis ini diharapkan pengambilan keputusan tidak terkontaminasi / dipengaruhi oleh kekuatan sosial politik kekuasaan. Melainkan pengambilan keputusan yang benar-benar objektif. Pembentukan majelis ini bisa merujuk pada majelis

kehormatan Komisi Pemilihan Umum dan majelis kode etik pimpinan Komisi pemberantasan Korupsi.

3. Diperlukan pembenahan terhadap proses rekrutment awal pasangan calon kepala daerah oleh Partai Politik maupun calon perseorangan/independen, sehingga pemilihan tidak hanya didasarkan kepada kemampuan financial, namun juga dari sisi kualitas moral, dan track record yang bersangkutan.
4. Diperlukan pengaturan lebih ringkas dan tidak berbelit terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah dikarenakan melakukan pelanggaran kode etik dan peraturan perundang-undangan.
5. Diperlukannya rumusan sanksi yang lebih tegas dimulai dari teguran hingga penonaktifan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai alternatif punishment apabila Kepala Daerah terbukti melakukan pelanggaran kode etik dan perundang-undangan baik dalam skala ringan, sedang dan atau berat.

Daftar Pustaka

- [1] <http://www.ditjenotda.depdagri.go.id/index.php/categoryblog/351-mewujudkan-etika-pemerintahan> diakses pada tanggal 28 Februari 2013
- [2] J Kaloh. 2010. *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta. Sinar Grafika. Hal. 43
- [3] *Selanjutnya disingkat DPRD*
- [4] *Selanjutnya disingkat Pemilukada*
- [5] <http://politik.kompasiana.com/2012/12/22/nikah-siri-sudah-menjadi-tren-bagi-para-pejabat-di-indonesia-513039.html> diakses pada tanggal 28 Februari 2013
- [6] Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana. Hal. 35
- [7] *Ibid*, Hlm. 93.
- [8] *Ibid*, Hlm. 95.
- [9] *Ibid*, Hal. 141.
- [10] *Ibid*, Hlm. 142.
- [11] *Ibid*, Hlm. 171.
- [12] Bambang Sunggono. 2009. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta. Rajawali Pers. Hal. 71
- [13] Ansyari MK. 2010. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hal. 85
- [14] <http://riaul.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id=307> diakses pada 8 Maret