

SANKSI HUKUM BAGI KEPALA DAERAH YANG TERBUKTI MELAKUKAN PERZINAHAN

Sujana Donandi S

Dosen Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Presiden

sujana@president.ac.id

Abstract

Adultery conducted by The Head of a Region (The Head) occurs legal consequences for the head. Then , how are the legal sanction for The Head that has been proven commit to adultery? Considering there are 2 presence legal subjects namely natural person and incumbency attached to the one who act as The Head, so, how would the imposition of sanctions against The Head be? This research attempts to described how are the implementation of legal sanction that can be given to The Head proven doing adultery. This is a Normative Legal research that try to examine the implementation of legal sanvntion to The Head who been proven commit to adultery using literatures and legislation as source of analysis.The results show that The Head that has been proven commit to adultery could be sentenced with maximum 9 months in prison sanction based on article 284 KUHP and administrative sanctions of dismissal from the position based on the Act no. 23 2014 Concern on local government .

Key words: legal sanction, The Head of a Region, Adultery

Abstrak

Perzinahan yang dilakukan oleh seorang kepala daerah menimbulkan akibat hukum bagi kepala daerah yang bersangkutan. Lalu, bagaimanakah sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan? Mengingat adanya 2 eksistensi subyek hukum yaitu manusia pribadi dan jabatan yang melekat pada seorang kepala daerah, lantas bagaimanakah pengenaan sanksi terhadap kepala daerah tersebut? Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana sanksi hukum yang dapat dikenakan bagi seorang kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang hendak mengkaji pengenaan sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan dengan menggunakan kepustakaan berupa karya-karya tulis dan peraturan perundang-undangan terkait sebagai bahan analisa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa seorang kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan dapat dikenakan sanksi berupa ancaman penjara maksimal 9 bulan berdasarkan Pasal 284 KUHP dan sanksi administratif berupa pemberhentian berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kata kunci: *sanksi hukum, kepala daerah, perzinahan*

A. Latar Belakang

Kasus Bupati Katingan, Kalimantan Barat, A. Yatengli yang kedapatan sekamar dengan dengan Farida Yeni, istri seorang Anggota Kepolisian telah mencoreng wajah kepala daerah yang merupakan pemimpin sekaligus diharapkan dapat menjadi teladan bagi warga masyarakat yang dipimpinnya. Kasus ini juga menjadi pertanda masih ada kepala daerah yang memiliki moral rendah dan tidak dapat mengendalikan diri atas hawa nafsu.

Tindakan Yatengli, tentu terlepas dari masalah moral, juga adalah masalah hukum. Perbuatan Yatengli tentu bertentangan dengan norma social dan kesusilaan yang berlaku di masyarakat. Terlebih dari itu, tindakan ini berpotensi melanggar norma hukum Indonesia. Mengapa disebutkan berpotensi? Kondisi di atas masih dianggap berpotensi menjadi masalah hukum karena tindakan perzinahan sendiri adalah suatu delik aduan, artinya perbuatan itu baru akan dianggap menjadi permasalahan hukum jika pihak yang merasa dirugikan dengan tindakan tersebut melakukan pengaduan. Dalam hal ini, pihak yang dapat mengadukan adalah istri dari Yatengli atau suami dari Farida Yeni.

Lantas, bagaimana bila kemudian salah satu diantaranya keduanya atau

keduanya mengadu dan Yatengli terbukti bersalah? Tentu hal ini akan berpengaruh kepada posisi Yatengli sebagai kepala daerah. Jika terbukti bersalah, tentu Yatengli harus menjalani hukuman dan ini akan menghalangi dirinya untuk menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah. Terlebih, kepercayaan masyarakat kepadanya juga akan memudar dan masyarakat tentunya tidak dapat mempercayai pemimpin yang tidak setia?

Lantas bagaimana sebenarnya hukuman terhadap Yatengli atau kepada daerah lainnya yang terbukti berzinah? Apakah ada sanksi yang lebih khusus bagi kepala daerah yang terbukti berzinah yang membedakannya dari masyarakat umum yang melakukan zinah? Atau apakah Yatengli atau kepada daerah lainnya yang terbukti berzinah harus menerima hukuman dari 2 aspek, yaitu aspek kepala daerah dan masyarakat sipil secara bersamaan dan terpisah?

Pertanyaan-pertanyaan yang dimunculkan di atas menjadi latar belakang bagi penulis untuk menulis makalah mengenai **SANKSI HUKUM BAGI KEPALA DAERAH YANG TERBUKTI MELAKUKAN PERZINAHAN** ini. Penulis ingin mengkaji untuk dapat memaparkan bagaimana sanksi hukum yang akan diterima oleh kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan.

B. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah

Kepala daerah secara sederhana dapat dipahami sebagai pimpinan sah dari suatu daerah yang pengangkatan dan kekuasaannya diatur oleh peraturan perundang-undangan. Daerah menurut Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸¹ Daerah disebut juga daerah otonom.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah atau yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Kepala daerah disebut sebagai pemerintah daerah. Definisi dari pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁸²

Melalui pemahaman-pemahaman di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa kepala daerah adalah pihak yang bertugas menjalankan suatu pemerintahan di suatu wilayah tertentu berdasarkan kewenangan-kewenangan yang diberikan kepadanya. Di Indonesia, yang dianggap sebagai kepala daerah adalah seperti gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

Masa Jabatan Kepala daerah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Berikut dijelaskan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan UU 23 Tahun 2014.

Tugas Kepala Daerah adalah sebagai berikut :

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

⁸¹ Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸² Pasal 2 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah memiliki beberapa kewenang. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenang dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Berikut kewenangan Kepala Daerah :

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas :

- a. membantu kepala daerah dalam
 - 1) memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah
 - 2) mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan
 - 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur
 - 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota

- b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah;

2. Tinjauan Umum Tentang Perzinahan

Perzinahan atau disebut juga *overspel* merupakan salah satu perbuatan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP. Menurut *Van Dale's Groot Woordenboek Nederlanche Taag* istilah *overspel* berarti *echbreuk, schending ing der huwelijk strouw* atau yang dimaknai juga sebagai pelanggaran terhadap kesetiaan perkawinan.

Menurut putusan Hooge Raad tanggal 16 Mei 1946, *overspel* berarti sebagai berikut: "*is niet begrepenveeselijk gemeenschap met een derde onder goedkeuring van den anderen echtgenoot. De daad is dan geen schending van de huwelijk strouw. I.c. was de man*

souteneur; hij had zijn vrouw tot publiek vrouw gemaakt. Hij keurde haar levenswijze zonder voorbehoud goed". Artinya : "di dalamnya tidak termasuk hubungan kelamin dengan seorang ketiga dengan persetujuan suami atau isterinya, perbuatan itu bukan pelanggaran terhadap kesetiaan perkawinan yaitu andaikata suaminya adalah germo maka dia telah membuat isterinya menjadi pelacur, ia menganggap cara hidupnya itu lebih baik tanpa pengecualian.

Demikian pula *overspel* menurut Noyon-Langemayer yang menegaskan bahwa *overspel kan aller door een gehuwde gepleegd worden; de angehuwde met wie het gepleegd wordt is volgent de wet medepleger*, yang artinya perzinahan hanya dapat dilakukan oleh orang yang menikah; yang tersangkut dalam perbuatan itu adalah turut serta (*medepleger*).⁸³

Untuk dapat dihukum, maka tindakan *overspel* itu haruslah dilakukan karena adanya kesengajaan. Tindak pidana perzinahan atau *overspel* yang dimaksud dalam Pasal 284 KUHP ayat (1) KUHP itu merupakan suatu *opzettelijk delict* atau merupakan tindak pidana yang harus

⁸³ Topo Santoso, 1997, *Seksualitas dan Hukum Pidana*, Jakarta: Ind-Hill, hlm. 92-93.

dilakukan dengan sengaja.⁸⁴ Petunjuk untuk mengetahui arti kesengajaan dapat diambil dari Memorie van Toelchting (MvT) yang mengartikan kesengajaan (opzet) sebagai menghendaki dan mengetahui (willens en wettens). Sehingga dapat dikatakan bahwa sengaja berarti menghendaki dan mengetahui apa yang ia lakukan.⁸⁵

Lebih jauh, berdasarkan Pasal 284 KUP, overspel yang dapat dikenai hukuman adalah:

- a. persetubuhan dilakukan oleh mereka yang sudah menikah saja. Apabila pasangan ini belum menikah kedua-keduanya, maka persetubuhan mereka tidak dapat dikualifikasikan sebagai overspel, hal mana berbeda dengan pengertian berzinah yang menganggap persetubuhan antara pasangan yang belum menikah juga termasuk di dalamnya.
- b. partner yang disetubuhi, yang belum menikah hanya dianggap sebagai peserta pelaku (medepleger). Ini berarti apabila partner yang disetubuhi telah menikah juga, yang bersangkutan dianggap bukan sebagai peserta pelaku.

⁸⁴ Lamintang, 1990, *Delik-delik Khusus: Tindak Pidana-tindak pidana yang Melanggar Norma-norma Kesusilaan dan Norma Kepatutan*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 88.

⁸⁵ Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Halm. 102.

- c. persetubuhan tidak direstui oleh suami atau pun isteri yang bersangkutan. Secara a contrario dapat dikatakan kalau persetubuhan itu direstui oleh suami atau isteri yang bersangkutan maka itu bukan termasuk overspel.⁸⁶

Dapat diperhatikan bahwa agar perbuatan melakukan hubungan kelamin antara seorang pria dengan seorang wanita yang salah satu atau keduanya telah kawin dapat disebut sebagai delik perzinahan menurut KUHP adalah bahwa tidak adanya persetujuan diantara suami isteri itu. Artinya jika ada persetujuan di antara suami dan isteri, misal suami yang bekerja sebagai mucikari dan isterinya menjadi pelacur bawahannya maka perbuatan semacam itu bukanlah termasuk perbuatan zina. Hal ini didasarkan pada *Hooge Raad* dalam *Arrestnya* tanggal 16 Mei 1946 N.J. 1946 Nomor 523 yang telah disebutkan di muka.

C. Masalah

Adapun yang menjadi masalah yang hendak dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan?

⁸⁶ Sahetapy dan B. Mardjono Reksodiputro, 1989, *Parados dalam Kriminologi*, Jakarta: Rajawali, hlm. 60-61.

D. Tujuan

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk mendeskripsikan dan memaparkan mengenai sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Penelitian Hukum Normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan sekunder belaka.⁸⁷ Penelitian ini hendak mengkaji dan memaparkan mengenai bingkai hukum pengenaan sanksi bagi kepala daerah yang melakukan perzinahan.

Sumber penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (*ide*). Bahan sumber hukum primer ini mencakup:⁸⁸

1. Buku;
2. Kertas kerja konperensi;
3. Laporan Penelitian;
4. Laporan teknis;

⁸⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 13-14.

⁸⁸ *Ibid*

5. Majalah;
6. Disertasi atau tesis;
7. Paten.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini antara lain, mencakup:⁸⁹

1. Abstrak;
2. Indeks;
3. Bibliografi;
4. Penerbitan pemerintah;
5. Bahan acuan lainnya.

Penelitian ini akan menggunakan buku dan karya tulis terkait sebagai sumber. Selain itu, penelitian ini juga akan menggunakan peraturan perundang-undangan terkait sanksi hukum bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan sebagai bahan untuk mendukung buku dan sumber literasi yang tersedia.

F. Pembahasan

Seorang kepala daerah yang telah terbukti melakukan suatu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 KUHP telah melakukan perzinahan.

⁸⁹ *Ibid*

Perbedaan antara Tindak Pidana Perzinahan yang dilakukan oleh kepala daerah dan orang biasa adalah melekatnya status kepala daerah yang merupakan jabatan politis pada ranah eksekutif. Maka, apakah ada perbedaan akibat hukum bagi kepala daerah yang melakukan perzinahan jika dibandingkan dengan orang biasa?

Saat membahas mengenai tanggung jawab mengemban hukuman maka kita juga harus memahami konsep subjek hukum. Subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat mempunyai hak dan kewajiban menurut hukum.⁹⁰ Secara umum klasifikasi subjek hukum terdiri dari manusia atau *natuurlijke persoon* dan badan hukum atau *rechtspersoon*.⁹¹

Manusia (*natuurlijke person*) sebagai subyek hukum telah mempunyai hak dan mampu menjalankan haknya dan dijamin oleh hukum yang berlaku dalam hal itu menurut Pasal 1 KUH Perdata menyatakan bahwa menikmati hak kewarganegaraan tidak tergantung pada hak kewarganegaraan.⁹²

Setiap manusia pribadi (*natuurlijke person*) sesuai dengan hukum dianggap cakap bertindak sebagai subyek hukum kecuali dalam Undang-Undang dinyatakan

tidak cakap seperti halnya dalam hukum telah dibedakan dari segi perbuatan-perbuatan hukum.⁹³

Ketentuan mengenai kecakapan dalam hukum berbeda-beda terkait perihal yang melakukan. Menurut KUH Perdata, syarat-syarat cakap hukum, meliputi, meliputi:

1. Seseorang yang sudah dewasa (berusia 21 tahun);
2. Seseorang yang berusia di bawah 21 tahun tetapi pernah menikah;
3. Seseorang yang sedang tidak menjalani hukum;
4. Berjiwa dan berakal sehat.

Sementara itu, dianggap tidak cakap menurut KUHP Perdata adalah mereka yang:

1. Seseorang yang belum dewasa;
2. Sakit ingatan;
3. Kurang cerdas;
4. Orang yang ditaruh pengampunan;

Sementara dianggap cakap untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk adalah 17 tahun. Hal ini juga menandai kecakapan seseorang dalam partisipasi politik, yaitu untuk menjadi pemilih pada Pemilihan Umum. Sementara itu, cakap untuk menikah adalah minimal 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita. Bagi

⁹⁰ Lukman Santoso dan Yahyanto, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 53.

⁹¹ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pengantar ilmu Hukum*, Jakarta: Prestasi Pustakarya, hlm. 50-54.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Lukman Santoso dan Yahyanto, *Op. Cit*, hlm. 53

seorang pria yang ingin menikah di bawah usia 19 tahun maka ia harus mendapatkan persetujuan dahulu dari pengadilan.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa manusia pribadi sebagai subjek hukum adalah pihak yang eksistensinya merupakan hasil suatu peristiwa biologis (pembuahan) yang padanya melekat karakteristik subjek hukum yaitu memiliki hak dan kewajiban sejak ia ada di janin ibunya. Akibatnya, ia dapat memiliki hak dalam kehidupannya dan dapat dituntut untuk melaksanakan kewajibannya apabila ia tidak menjalankan tanggung jawabnya atau ia lalai atau karena suatu kesengajaan ia telah merusak hak orang lain dan harus bertanggung jawab atas hal itu. Terhadap hal-hal tertentu, hak sebagai subjek hukum baru melekat setelah dipenuhinya syarat-syarat tertentu seperti syarat usia dan mental.

Subjek hukum lainnya adalah badan hukum (*recht persoon*). Badan hukum disebut juga legal entity. Badan hukum merupakan suatu badan yang didirikan oleh satu atau lebih manusia pribadi berdasarkan hukum dan padanya melekat karakteristik subjek hukum yaitu mampu mengemban hak dan kewajibannya sendiri yang terpisah dari hak dan kewajiban manusia pribadi yang menciptakannya.

Badan hukum dibedakan dalam dua bentuk yaitu:⁹⁴

1. Badan Hukum Publik (*publiek Rechts Persoon*) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan public untuk yang menyangkut kepentingan public atau orang banyak atau negara umumnya.
2. Badan Hukum Privat (*Privat Rechts Persoon*)
Badan hukum privat (*Privat Rechts Persoon*) adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan banyak orang di dalam badan hukum itu.

Badan hukum sebagai subjek hukum mencakup hal berikut, yaitu:⁹⁵

1. Perkumpulan orang (organisasi);
2. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*);
3. Mempunyai harta kekayaan tersendiri;
4. Mempunyai pengurus;
5. Mempunyai hak dan kewajiban
6. Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.

Di Indonesia yang dianggap sebagai badan hukum antara lain badan

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 58.

⁹⁵ Chidir Ali, 2005, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 19-21.

usaha seperti PT (Perseroan Terbatas), Koperasi, dan Yayasan. Selain itu ada pula Perkumpulan yang dapat didirikan dalam bentuk badan hukum. Apabila dibentuk dalam bentuk badan hukum, maka pada perkumpulan tersebut melekat karakteristik badan hukum.

Melalui penjelasan-penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa badan hukum adalah pengemban hak dan kewajiban yang mana hak dan kewajiban tersebut terlepas dari hak dan kewajiban manusia pribadi yang mendirikan. Sebagai contoh, hak sebuah PT dalam bentuk profit adalah hak PT itu sendiri dan bukan hak mutlak para pemegang saham sebagai pemilik sehingga para pemegang saham tidak dapat mengambilnya kapanpun mereka menghendaknya, namun mereka hanya akan mendapatkan deviden secara proporsional sesuai jumlah saham yang mereka miliki pada waktu tertentu berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham. Sebaliknya, hutang PT bukan merupakan hutang pemegang saham. Maka, jika PT memiliki hutang melebihi aset yang dimilikinya, maka aset pribadi pemegang saham tidak dapat ditarik sebagai pelunasan kewajiban tersebut.

Selain kedua jenis subjek hukum di atas, ada pula pihak lain yang dianggap mengemban hak dan kewajibannya terlepas dari hak dan kewajiban manusia

pribadi yang bertindak sebagai pihak ataupun peran tersebut. Peran yang dimainkan oleh manusia pribadi yang dianggap memiliki hak dan kewajiban terlepas dari manusia pribadi yang menjalankannya adalah jabatan.

Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan. Dalam kaitan ini, Logemann mengatakan bahwa, berdasarkan Hukum Tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan Kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat. Atau dengan kata lain, yang mengemban hak dan kewajiban adalah jabatan itu sendiri terlepas dari siapapun manusia pribadi yang mengembannya. Dengan demikian, pada suatu jabatan melekat karakteristik subjek hukum, yaitu mengemban hak dan kewajibannya sendiri.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa subjek hukum adalah:

1. Manusia pribadi;
2. Badan hukum;
3. Jabatan

Pemahaman mengenai subjek hukum penting untuk mendalami akibat hukum perzinahan yang dilakukan oleh kepala daerah. Seorang kepala daerah adalah seorang manusia pribadi yang menjalankan sebuah peran atau jabatan. Maka, padanya selaku manusia pribadi melekat karakteristik subjek hukum. Selain itu, ia juga menjalankan fungsi jabatan kepala daerah yang juga adalah subjek hukum. Lalu bagaimanakah sanksi yang harus dijalani oleh kepala daerah yang terbukti berzinah? Adakah sanksi yang terpisah yang harus dijalani oleh kepala daerah tersebut atau justru hukuman yang harus dijalani bersifat kumulatif? Hal inilah yang akan coba dikaji lebih dalam pada pembahasan ini.

Melihat adanya 2 subjek hukum yang saling berkaitan pada seorang kepala daerah, maka berdasarkan konsep subjek hukum, subjek hukum itu mengemban hak dan kewajibannya masing-masing. Oleh karena itu, penulis akan mengkaji sanksi hukum sebagai tanggung jawab hukum kepala daerah secara terpisah berdasarkan kedudukan masing-masing subjek hukum.

Jabatan dapat mengemban kewajibannya yang sifatnya tidak menghapuskan eksistensi jabatan itu sendiri. Eksistensi jabatan itu hanya dapat hilang karena adanya perintah UU. Sehingga sanksi pidana tidak berlaku bagi jabatan melainkan hanya bagi pejabatnya.

Manusia pribadi yang mengemban jabatan sebagai kepala daerah harus mempertanggungjawabkan perbuatan zinah yang dilakukannya sebagai manusia pribadi. Untuk mengetahui sanksi atas tindakan zinah yang dapat dijatuhkan kepada kepala daerah sebagai manusia pribadi maka kita perlu memperhatikan ketentuan Pasal 284 KUHP di bawah ini:

Pasal 284 KUHP

(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan:

1.a. Seorang pria yang telah kawin yang melakukan mukah (*overspel*) padahal diketahui bahwa pasal 27 BW berlaku baginya;

b. Seorang wanita yang telah kawin yang melakukan mukah.

2.a. Seorang pria yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahuinya bahwa yang turut bersalah telah kawin.

b. Seorang wanita yang telah kawin yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahui olehnya bahwa yang turut bersalah telah kawin dan pasal 27 BW berlaku baginya.

(2) Tidak dilakukan penuntutan melainkan atas pengaduan suami/isteri yang tercemar, dan bilamana bagi mereka berlaku pasal 27 BW, dalam tenggang waktu tiga bulan diikuti dengan

permintaan bercerai atau pidah meja atau ranjang karena alasan itu juga.

- (3) Terhadap pengaduan ini tidak berlaku pasal 72, pasal 73, pasal 75 KUHP
- (4) Pengaduan dapat ditarik kembali selama pemeriksaan dalam sidang pengadilan belum dimulai.
- (5) Jika bagi suami isteri berlaku pasal 27 BW, pengaduan tidak diindahkan selama perkawinan belum diputuskan karena perceraian atau sebelum putusan yang menyatakan pisah meja atau ranjang menjadi tetap.

Berdasarkan ketentuan Pasal 284 KUHP, maka dapat kita lihat bahwa Ancaman hukuman dalam pasal 284 KUHP adalah sembilan bulan penjara. Hukuman ini adalah jumlah maksimal, artinya dimungkinkan hakim untuk menjatuhkan hukum lebih ringan dari Sembilan bulan.

Sepanjang unsur-unsur dari tindak pidana telah terpenuhi oleh seorang kepala daerah sebagaimana telah dijelaskan pada bagian tinjauan pustaka, maka seorang kepala daerah dapat dihukum maksimal 9 bulan penjara. Meski demikian, harus diingat pula bahwa perzinahan merupakan delik aduan. Artinya, pelaku tidak dapat dituntut apabila tidak ada pengaduan dari pihak suami atau isteri yang dirugikan. Kasus Yatengli dan kepala daerah lainnya yang diduga melakukan perzinahan hanya

akan masuk dalam proses pengadilan jika ada pengaduan. Jika ada pengaduan, maka hukum dapat diterapkan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP dapat diterapkan.

Selain sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP, seorang kepala daerah juga dapat diberhentikan dari posisinya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 78 UU 23/2014 ayat (2) di bawah ini:

“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.”

Menurut penulis, seorang kepala daerah yang terbukti berzinah harus diberhentikan karena telah melakukan 2 hal yang dapat menjadi sebab diberhENTIKANNYA seorang kepala daerah dari jabatannya. Alasan yang pertama sebagai dasar pemberhentian kepala daerah yang terbukti berzinah adalah karena yang bersangkutan melanggar sumpahnya dan yang kedua telah melakukan perbuatan yang tercela.

Adapun sumpah jabatan seorang kepala daerah berdasarkan Lampiran I Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 adalah sebagai berikut:

SUMPAH/JANJI

- *BAGI YANG BERAGAMA ISLAM*
“DEMI ALLAH, SAYA BERSUMPAH”

- *BAGI YANG BERAGAMA KRISTEN*
PROTESTAN/KATHOLIK “DEMI
TUHAN SAYA BERJANJI”

- *BAGI YANG BERAGAMA HINDU “OM*
ATAH PARAMAWISESA”

- *BAGI YANG BERAGAMA BUDHA*
“DEMI SANG HYANG ADI BUDHA”

AKAN MEMENUHI KEWAJIBAN SAYA
SEBAGAI GUBERNUR/WAKIL
GUBERNURBUPATI/WAKIL
BUPATI.....,WALIKOTA/WAKIL
L WALIKOTA 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.

- *BAGI YANG BERAGAMA KRISTEN*
PROTESTAN/KATHOLIK “SEMOGA
TUHAN MENOLONG SAYA”.

Berdasarkan sumpah jabatan di atas, maka dapat kita lihat bahwa setiap kepala daerah yang diangkat pada jabatannya telah mengikrarkan diri untuk menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya.

Sumpah ini berarti, seorang kepala daerah berkomitmen untuk taat terhadap hukum dan undang-undang. Dengan terbuktinya seorang kepala daerah melakukan perzinahan, maka ia dapat pula dianggap telah melanggar undang-undang. Maka, ia dianggap telah melanggar sumpahnya sebagai kepala daerah. Akibatnya, ia harus diberhentikan dari jabatannya.

Perzinahan juga dianggap sebagai perbuatan tercela. Perbuatan tercela menurut KBBI online adalah tidak pantas. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan/atau Wakil Presiden mencoba mendefinisikan 'perbuatan tercela' sebagai tindakan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat. Beberapa perbuatan yang dianggap sebagai perbuatan tercela pada Penjelasan Undang-Undang Pilpres antara lain judi, mabuk, candu narkoba, dan zina. Namun, tidak ditemui penjelasan lebih lanjut tentang klasifikasi tersebut.

Penulis menyimpulkan bahwa zina adalah perbuatan yang tidak pantas dan masuk dalam kategori perbuatan tercela yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dengan demikian, maka Kepala Daerah yang telah terbukti melakukan perzinahan harus diberhentikan.

Sanksi pemberhentian kepada kepala daerah bukan melekat pada jabatan kepala daerah, melainkan kepada manusia pribadi (*natuurlijke person*) yang mengemban tanggung jawab sebagai kepala daerah. Meskipun jabatan adalah subjek hukum, namun tanggung jawab atas perzinahan yang dilakukan oleh kepala daerah diemban oleh manusia pribadi yang berperan sebagai kepala daerah. Jika dibebankan kepada jabatan, maka jabatan itu yang harus diberhentikan. Artinya, jika melekat pada jabatan sebagai subjek hukum, maka kemudian jabatan itu menjadi tidak eksis lagi (diberhentikan).

Penulis menyimpulkan bahwa jabatan sebagai subjek hukum tidak dapat menanggung tanggung jawab yang berakibat terhadap hilangnya eksistensi jabatan maupun tanggung jawab pidana. Eksistensi jabatan hanya dapat hilang atas perintah peraturan perundang-undangan. Sementara itu, tanggung jawab pidana yang dilakukan oleh kepala daerah melekat kepada manusia pribadi yang menjalankan tugas kepala daerah.

Kepala daerah dapat mengemban tanggung jawab hukum atas perbuatan perdata maupun Administrasi Negara. Dalam hal ini, jika kepala daerah melakukan sebuah perikatan sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai kepala daerah dengan pihak lain dan ia wanprestasi, maka jabatan itu harus

mengemban tanggung jawab atas wanprestasi tersebut. Dengan demikian, jika ia harus membayar ganti rugi, maka ganti rugi itu diemban oleh jabatan bukan manusia pribadi yang mengemban jabatan itu.

Jabatan Kepala Daerah juga menjadi subjek hukum (pengemban hak dan kewajiban) dalam hal pengambilan keputusan tata usaha negara. Jika ada keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat dan Pengadilan Tata Usaha Negara memenangkan gugatan penggugat, jabata selaku tergugat bertanggungjawab untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Dalam hal ini tanggung jawab melekat pada jabatan bukan manusia pribadi yang mengemban tanggung jawab.

Berdasarkan pemahaman-pemahaman di atas, maka nyata bahwa kepala daerah yang melakukan perzinahan harus diberhentikan karena telah melanggar janji jabatannya dan telah terbukti melakukan perbuatan tercela. Pelanggaran terhadap sumpah jabatannya karena dalam sumpah jabatannya kepala daerah berjanji untuk mematuhi hukum dan undang-undang. Dengan terbukti bersalah atas perzinahan, maka kepala daerah telah gagal menjalankan undang-undang dan situasi itu menyebabkan ia

harus diberhentikan. Perbuatan zinah adalah salah satu perbuatan yang tercela. Kepala daerah yang terbukti berzinah telah melakukan perbuatan tercela dan dengan demikian harus diberhentikan.

G. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sanksi bagi kepala daerah yang terbukti melakukan perzinahan adalah hukuman penjara maksimum 9 bulan dan pemberhentian sebagai kepala setiap kepala daerah yang diangkat pada jabatannya telah mengikrarkan diri untuk menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya. Sumpah ini berarti, seorang kepala daerah berkomitmen untuk taat terhadap hukum dan undang-undang. Dengan terbuktinya seorang kepala daerah melakukan perzinahan, maka ia dapat pula dianggap telah melanggar undang-undang. Maka, ia dianggap telah melanggar sumpahnya sebagai kepala daerah. Akibatnya, ia harus diberhentikan dari jabatannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Chidir . 2005. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.

Lamintang. 1990. *Delik-delik Khusus: Tindak Pidana-tindak pidana yang Melanggar Norma-norma Kesusilaan dan Norma Kepatutan*. Bandung: Mandar Maju.

Sahetapy dan B. Mardjono Reksodiputro. 1989. *Parados dalam Kriminologi*. Jakarta: Rajawali.

Santoso, Lukman dan Yahyanto. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang: Setara Press.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Tutik, Titik Triwulan. 2006. *Pengantar ilmu Hukum*. Jakarta: Prestasi Pustakarya.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
Tentang Pemerintahan Daerah

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
(KUHP)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik
Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang
Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah
Dan/Atau Wakil Kepala Daerah