

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam menyelenggarakan negara agar disiplin dan terarah, negara Indonesia merencanakan pembangunan nasional, yang dimaksud dengan pembangunan nasional adalah sebagai berikut:¹

“Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara”.

Perencanaan pembangunan nasional ini, memiliki beberapa tujuan vital diantaranya sebagai berikut:²

1. Mendukung kordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. Menjamin keerkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Oleh sebab itu, dalam mewujudkan tujuan dari visi pembangunan nasional tersebut ditempuh melalui delapan misi pembangunan nasional. Satu diantaranya

¹ Lihat Pasal 1 Ayat 2 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

² Lihat Pasal 2 Ayat 4 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

adalah “mewujudkan masyarakat demokratis berdasarkan hukum”. Yaitu antara lain melakukan pemantapan sistem dan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh, pembenahan hukum dan meningkatkan budaya hukum dan menegakan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif dan memihak pada rakyat kecil.³

Dalam kaitannya dengan pembangunan⁴, hukum mempunyai fungsinya sebagai pemelihara ketertiban dan sarana untuk mencapai tujuan negara. Pembangunan nasional tersebut harus mengacu pada kebijakan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), sebagai wadah politik hukum yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Visi yang dicanangkan dalam pembangunan nasional tahun 2005-2025 adalah “Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur.”⁵

Pemantapan kelembagaan dan pembenahan struktur hukum dalam konteks pemerintahan daerah diwujudkan dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang mengakibatkan adanya kewenangan radikal dari pemerintahan daerah untuk nantinya mengurus segala aspek yang berkaitan dengan sumber daya daerah, terlebih kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang nantinya bakal berdampak pada hal etis yakni pertanggung jawaban kepada rakyat di daerah.

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan tema yang selalu menemukan aktualitas dan relevansinya. Sejak dulu UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan

³ *Ibid.*

⁴ Lihat Pasal 1 Ayat 2 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

⁵ Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 *Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, hlm.36

landasan yuridis yang jelas tentang eksistensi dari otonomi daerah. Seiring dimaktubkannya otonomi daerah dalam teks otoritatif tertinggi (UUD NRI Tahun 1945), dan sejak saat itu pula pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran dari Pasal 18 mulai menemukan titik perdebatannya. Dan hingga saat ini Pasal 18 mendapat prioritas diantara upaya berbagai penyusunan undang-undang pelaksana bagi UUD NRI Tahun 1945.

Sejak awal didirikannya negeri ini, pengaturan tentang pemerintahan daerah telah melewati sejarah yang sangat panjang. Hingga saat ini tak kurang dari 7 (tujuh) Undang-Undang pernah mengatur tentang pelaksanaan pemerintahan daerah. Seiring dengan urutan waktu ada 7 (tujuh) undang-undang yang saling bergulir untuk menggantikan diantaranya sebagai berikut:⁶

1. Desentralisatie wet (UU Desentralisasi) tahun 1903 tentang pemerintahan daerah
2. Bestuurshervorning (Perubahan Pemerintah) Tahun 1922 tentang pemerintahan daerah
3. UUD NRI Tahun 1945 pasal 18 tentang pemerintahan daerah
4. UU Nomor 1 Tahun 1945 pasal 1 tentang pemerintahan daerah
5. UU Nomor 5 Tahun 1946 tentang pemerintahan daerah
6. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah
7. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang pemerintahan daerah
8. UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang pemerintahan daerah

⁶ Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2018 hlm.3

9. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah
10. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah
11. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah
12. UU Nomor 12 Tahun 2008 sebagai revisi dari UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan di daerah
13. UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai revisi dari UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah
14. UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah

Bila mencermati seluruh Undang-undang yang berlaku, maka tak pelak lagi kita akan menemukan bahwa substansi peraturan pemerintahan daerah selalu terkait dengan situasi politik dimana undang-undang tersebut diberlakukan. Tarik ulur sistem pemerintahan yang sentralistis dan desentralistis menunjukkan grafik naik turun. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa desentralisasi menjadi point penting yang sangat ditinggikan, hal ini terjadi lantaran rezim saat itu membutuhkan dukungan besar dari daerah dalam rangka *national building*.

Hal tersebut tampak dari banyaknya kelonggaran bagi daerah untuk mengelola rumah tangganya. Hal yang berbeda terjadi pada UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah, didalam undang-undang ini yang berlaku dan menjadi prioritas adalah sentralisasi, situasi tersebut dapat difahami karena presiden Soekarno sedang berada dipuncak kekuasaan dengan hegemoni demokrasi terpimpinnya.

Sementara dalam UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pemerintahan Daerah yang terjadi pada saat keruntuhan era orde lama menjadi titik kembalinya desentralisasi setelah demokrasi terpimpin. Namun bukan proses demokratisasi, melainkan upaya politik rezim orde baru mencari dukungan dari sebagai penguatan awal kekuasaan. Dan ketika orde baru mulai hadir kembali dalam puncak kekuasaannya, sentralisasi mulai ditumbuh kembangkan kembali dengan dihadirkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang ini membuat daerah sangat sulit untuk bergerak, rezim totaliter orde baru menguasai secara penuh seluruh sistem yang ada.⁷

Krisis kapitalisme membuat Indonesia menghadirkan gelombang reformasi yang membuat rezim totaliter orde baru pun jatuh.⁸ Tuntutan reformasi untuk mengubah paradigma dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan desentralisasi dan otonomi daerah akhirnya menjadi kenyataan dengan diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Bila mencoba untuk melakukan pengolongan secara garis besar, maka hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah ini akan mencakup hal-hal mengenai hubungan kewenangan, pengawasan, keuangan, kordinasi dan pembinaan. Adanya hubungan ini disebabkan dua pihak yaitu pihak pemerintah pusat yang telah diserahkan menjadi urusan daerah sedangkan perangkat pusat di

⁷ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm.3-4

⁸ Bahwa Pergantian kekuasaan pada bulan mei 1998 (setelah orde baru jatuh) membuka babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yaitu bergeser dari sentralisasi ke desentralisasi atau yang semula diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat berubah statusnya menjadi diserahkan kepada daerah. Dengan semangat demokrasi disemua lini, pemerintah lantas mempersiapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sunyoto Usman, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi*, dalam Jurnal Unisia, Nomor 46/XXV/III/2002, Universitas Islam Indonesia, hlm.237

daerah akan melaksanakan urusan pusat yang tidak atau belum diserahkan pada daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah dapat ditinjau dari beberapa sudut pandang. Seperti luasnya kewenangan antara pusat dan daerah atau dari sudut keterkaitan antara urusan desentralisasi dan dekonsentrasi. Masing-masing sudut pandang akan melahirkan model sendiri.⁹

Memasuki era reformasi yang mengandaikan ketegasan dan perkembangan signifikansi demokrasi, maka akhirnya melalui desakan yang sangat kuat dari seluruh elemen masyarakat yang sudah merasa gerah dengan ketimpangan antara pusat dan daerah, terutama mengenai pembagian kekuasaan orde lama dan orde baru. maka reformasi sistem pemerintahan diperbaiki secara total, dalam konteks ini merubah sistem yang asalnya sentralistis berubah menjadi desentralistis dengan kewenangan daerah otonom mengelola wilayahnya secara paripurna dan mandiri tanpa tekanan apapun.

Namun yang menjadi pertanyaan kemudian adalah pasang surut sistem dan produk perundangan yang melahirkan konsep otonomi daerah ataupun yang tidak dari mulai diproklamirkannya kemerdekaan sampai hari ini telah mencapai titik kesuksesan atau paling tidak memperbaiki dan merealisasikan secara substantif makna dan cita dari otonomi tersebut sebagai konsep ideal dari republik ini?¹⁰

⁹ Maksud desentralisasi dalam penelitian ini adalah penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedang dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan pusat oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal wilayah tertentu. Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit*, hlm.4

¹⁰ Pengertian otonomi yaitu bukanlah konsep desentralisasi yang diberakan kepada Pemerintahan Daerah, bukan DPRD, bukan kepala daerah, tetapi masyarakat setempat. Mohammad Hatta mengatakan bahwa otonomisasi sebuah masyarakat, yaitu masyarakat yang berada di dalam teritorial tertentu yang semula tidak mempunyai otonomi menjadi memiliki otonomi. S.H

Yang terjadi membuktikan bahwa cita desentralisasi tersebut masih sangat jauh dari realisasinya. Otonomi daerah masih lebih sebagai harapan ketimbang sebagai kenyataan yang terjadi. dengan demikian dapat dikatakan bahwa otonomi daerah belumlah terwujud sebagaimana yang diharapkan. Hari ini nampaknya Indonesia baru menuju ke arah otonomi daerah yang sebenarnya. Khususnya pengaturan kembali tentang kewenangan-kewenangan otonomi daerah yang masih sangat didominasi oleh pemerintahan pusat (desentralisme setengah hati).¹¹

Namun angin segar sedikit berhembus ketika gelombang deru arus reformasi dan turunya presiden totaliter Soeharto dari kekuasaan selama 32 tahun pada tanggal 21 Mei 1998, kejadian ini membius para akademisi, aktivis, LSM, ormas dan bahkan penyelenggara negara pro demokratisasi untuk satu suara dan irama dalam kesepakatan melakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang dizaman sebelumnya menjadi bahan yang penuh dengan sakralitas. Sejak masa orde lama dan orde baru hampir seluruh rakyat Indonesia dihadirkan sakralitas konstitusi. Sakralitas UUD NRI Tahun 1945 oleh pemerintah orde lama dan orde baru ini membentuk sikap masyarakat yang merasa UUD NRI Tahun 1945 sedemikian sempurnanya sehingga tidak perlu dirubah, diperbaiki ataupun diamandemen¹²

Secara substantif, berubahnya hukum ketatanegaraan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 sangatlah mempengaruhi beberapa tiga bingkai pokok

Sarundayang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm.73

¹¹ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.*, hlm.5

¹² Novel Ali, *Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Sebagai Prasyarat Menuju Civil Society*, Makalah Seminar Nasional *Mengkritisi Sakralisme Konstitusi dan Kekuasaan Sebagai Upaya Penguatan Civil Society* Kamis 23 September 1999 Gedung Aula IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, hlm.1

dalam penataan sistem ketatanegaraan. Tiga sistem yang dimaksud adalah bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Setelah gerakan politik yang mencoba untuk membuka lebar peluang demokratisasi, maka UUD NRI Tahun 1945 ikut terbawa arus tersebut dengan melakukan visualisasi dengan sistem pemilihan secara langsung (*direct democracy*)¹³ pada pemilihan kepala daerah, dan hal ini berbeda dengan sistem pemilihan sebelum adanya amandemen, yakni dengan menggunakan sistem pemilihan tidak langsung (*indirect democracy*).¹⁴

Dalam konteks keilmuan, kedua konsep tersebut jelas sangatlah berbeda, baik demokrasi langsung ataupun demokrasi tidak langsung yang diadopsi dari konstitusi mempunyai disiplin keilmuan dan basis filsafat keilmuan yang berbeda pula.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah setelah adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945, tepatnya hasil amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, khusus pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak disebutkan secara jelas tentang sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, adapun bunyi pasal tersebut sebagai berikut:

¹³ Menurut Jimly Ashiddiqie bahwa prinsip demokrasi yang langsung dimanifestasikan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum atas ketidaksetujuan terhadap beberapa pasal tertentu dalam UUD NRI Tahun 1945. Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, 2017, hlm. 59

¹⁴ Pelaksanaan fungsi yang terdapat dari negara disalurkan kepada lembaga perwakilan, seperti fungsi legislasi dan controlling rakyat yang dimanifestasikan melalui lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”.

Menurut Amien Rais,¹⁵ pasal ini tidak dapat diketahui secara pasti karena teks demokratis sangatlah intertekstualitas dengan dua alternatifnya, yaitu demokrasi langsung dan tidak langsung. Bisa ditafsirkan dengan sistem pemilihan seperti dulu yang dipilih oleh DPRD ataupun dengan sistem pemilihan yang bersifat langsung oleh setiap individu dari masyarakat.

Namun dengan keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal (24) Ayat (5) dan Pasal (56) tentang pemerintahan daerah jo UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 15 Tahun 2011 pasal 1 angka 4 tentang penyelenggaraan pemilu jo Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota yang menegaskan bahwa sistem pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung yang berbunyi sebagai berikut:

“Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan

¹⁵ Amien Rais, *Mandat Langsung Dari Rakyat*, Makalah yang disampaikan dalam kata sambutan pada seminar nasional dengan tema Pemilihan Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal sebagai Key Notes, Diselenggarakan oleh ADEKSI. Dikutip dari Agung Djojosoekarto (ed), *Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, diterbitkan oleh Asosiasi DPRD kota seluruh Indonesia bekerja sama dengan Konrad Adenauer-Stiftung, hlm.IV

Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung dan demokratis”.

maka interpretasi terhadap teks demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menjadi jelas dan terang.

Selain kekuatan dan penegasan yuridis, pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki landasan dan kekuatan filosofis dan sosiologis. Secara filosofis, pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki nilai-nilai kekuatan demokrasi murni yang merupakan roh ketika ia dilahirkan di Yunani¹⁶, hal ini mempunyai nilai-nilai yang kuat dibandingkan dengan sistem yang diterapkan dalam demokrasi perwakilan yang sungguh-sungguh melalakan demokrasi sebab sistem yang hadir cenderung mengarah kepada sistem yang bersifat oligarkis.¹⁷ Maka sistem demokrasi langsung mengandaikan adanya sifat kesetaraan publik.

Secara sosiologis, pemilihan kepala daerah terjadi diluar lembaga perwakilan (ekstra parlementer) atau DPRD dalam hal ini. mekanisme ini tentunya apabila dikaji dalam kacamata sosio-politik, kekuatan eksekutif daerah lebih kuat dibandingkan kekuatan lembaga lain seperti legislatif (DPRD) maupun yudikatif (pengadilan dan kejaksaan), sebab jika dihitung dari kekuatan dukungan sosio-politik, maka terlihat jelas bahwa kekuatan kepala daerah dominan dibandingkan dengan kekuatan DPRD yang jumlah massanya sedikit dibanding kepala daerah.

¹⁶ demokrasi tidaklah dapat dilepaskan dari pembicaraan seputar polis pada masa Yunani Antik Dalam arti ini, maka *polis* merupakan unit sosio-politik yang mengentari *demos* (rakyat yang menyusun polis), *deme* (pemukiman yang tercakup dalam polis) dan *ethnos* (kelompok etnis yang lebih besar dari polis dan terdiri dari beberapa polis). Martin Suryajaya, *Sejarah Pemikiran Klasik dari Prasejarah hingga Abad ke-4 SM*, Marjin Kiri, Tangerang, 2016, hlm. 47

¹⁷ Abdul Aziz Hakim, Op.Cit., hlm. 271

Sedangkan dalam aspek yuridis, bahwa dalam teori konstitusi sebagai landasan ketatanegaraan, maka eksistensi kepala daerah sesungguhnya mempunyai kekuatan legitimasi konstitusionalisme yang kuat.

Lebih lanjut diungkapkan oleh Amien Rais bahwa terdapat 3 (tiga) manfaat yang dapat didapatkan dalam penerapan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu sebagai berikut:¹⁸

1. adanya reduksi praktik *money politics* (politik uang) itu sampai pada titik yang minimal, kita tidak usah menutup mana, bahkan malu-malu untuk mengakui bahwa sebagian besar atau mungkin sebagian terbesar pemilihan gubernur, walikota atau pemilihan bupati di seantero negara kita ini umumnya melibatkan kassak-kusuk yang bernama politik uang. Jadi kalau pemilihan langsung diterapkan, politik uang sedikit banyaknya mampu untuk ditekan ketitik yang lebih muddah dari pada membungkam ratusan ribu atau jutaan rakyat. Itu logika sederhana.
2. jika pemilihan itu dilakukan secara langsung maka mereka yang terpilih akan memperoleh legitimasi yang betul-betul mantap. Karena dia langsung mendapat otoritas, langsung mendapatkan delegasi kekuasaan itu bottom-up kepada sang bupati, walikota atau gubernur. Ini menyangkut kemantapan sebuah pemerintahan daerah kalau dipilih secara langsung, ia akan sangat begitu mantap. Gubernur, bupati atau walikota itu mengambil langkah yang tegas, dengan jati diri karena

¹⁸ Amien Rais, *Op.Cit.*, hlm.V

mandatnya itu berada langsung dari rakyat dan bukan dari perwakilan yang secara langsung yaitu DPRD.

3. apabila dipilih secara langsung, maka rasa tanggung jawab walikota atau bupati akan lebih besar kepada konstituen yang telah memilihnya.

Namun berbeda terbalik dengan pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan dengan langsung akibat terjadinya serangan demokratisasi yang besar pasca reformasi, yang terjadi pada *impeachment*¹⁹ kepala daerah justru diselenggarakan dengan proses perwakilan. Di dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan sebagai berikut:²⁰

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.

maka proses yang berlaku adalah pimpinan DPRD dalam rapat mengumumkan dan mengusulkan kepada presiden melalui menteri untuk gubernur atau wakil gubernur, serta kepada menteri melalui gubernur sebagai

¹⁹ Menurut Charles L Black, *Impeachment* sinonim dengan *accuse* yang berarti mendakwa atau menuduh. *Impeachment* layaknya suatu proses peradilan pidana dimana menurut amanat konstitusi pejabat publik yang dipilih didakwa akibat melanggar suatu aturan konstitusional yang sah. Charles L Black JR, *Impeachment a Hand Book*, Yale University, New Heaven and London, 1998, hlm.3-5

²⁰ Lihat Pasal 79 Ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota agar mendapat penetapan pemberhentian.

Disebutkan lebih lanjut, jika pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, presiden memberhentikan gubernur atau wakil gubernur atas usul dari menteri serta menteri memberhentikan bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dan seluruh ketetapan dilaksanakan berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD yang berasumsi bahwa kepala daerah telah melakukan suatu pelanggaran.

Secara substansial proses yang dibuat dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah belum mengakomodasi prinsip-prinsip demokrasi langsung. Dalam beberapa pasal tersebut, pengaturan sistem impeachment yang menjadi titik final masih terpusat pada presiden melalui menteri, padahal idealnya jika mengacu pada sistem demokrasi perwakilan harus dikembalikan lagi ke DPRD baik di tingkat kabupaten maupun provinsi sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat di tingkat lokal (*local democracy*). Inilah salah satu yang sistem yang mengakibatkan adanya reduksi terhadap hak-hak konstitusional rakyat yang berada di tingkat lokal, dikarenakan penentuan kepala daerah bukan melalui penunjukan presiden, melainkan langsung dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dominasi kekuasaan presiden dalam proses *impeachment* tersebut mengingatkan kembali bahwa dalam desain sistem yang *impeachment* yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah tersebut masih memiliki karakter

executive heavy. Menurut Mahfud MD bahwa persoalan ini menjadi titik kelemahan diantara banyaknya kelemahan rumusan dalam UUD NRI Tahun 1945. Mahfud MD mengatakan sebagai berikut:²¹

Secara substansial UUD NRI Tahun 1945 banyak mengandung kelemahan, hal ini dapat diketahui antara lain. Kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, sehingga UUD NRI Tahun 1945 biasa disebut *executive heavy* dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang mendudukinya

Dominannya kewenangan yang dimiliki oleh presiden dalam sistem *impeachment* di beberapa pasal yang diatur oleh UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah tersebut sesungguhnya mendistorsi sistem penguatan terhadap otonomi daerah sebagai agenda pokok dari reformasi pasca runtuhnya orde baru.

Selain kekuasaan yang sentralistik dari eksekutif dalam melakukan *impeachment* terhadap kepala daerah, demokrasi yang dipakai dalam Undang-Undang tersebut masih ada pada level perwakilan, hal ini terbukti masih terdapat penguasaan total oleh negara. Jika kita merinci lembaga negara yang terlibat dalam proses *impeachment* kepala daerah diantaranya sebagai berikut:²²

1. Lembaga Eksekutif (Presiden dan Menteri Dalam Negeri).
2. Lembaga Yudikatif (Mahkamah Agung).
3. Lembaga Legislatif Daerah (DPRD).
4. Lembaga Eksekutif Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur).

²¹ Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.98

²² Lihat Pasal 79 sampai 82 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

5. Lembaga Yudikatif Daerah (Pengadilan Negeri).
6. Polisi Daerah (Polda/aparat penyidik).

Jadi di era sistem pemilihan langsung yang sangat terinspirasi oleh demokrasi yang begitu terbuka, sistem pemberhentian kepala daerah berbanding terbalik karena masih terpusat pada beberapa lembaga di atas. Hal ini secara jelas terlihat bahwa alat-alat atau lembaga-lembaga yang berhak dalam proses pemberhentian kepala daerah khususnya dalam sistem pemilihan di era pemilihan secara langsung versi UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sedikitpun tidak ada pelibatan lembaga non formal dalam proses pemberhentian.

Sebagai contoh dalam kasus *impeachment* Bupati Garut Aceng Fikri, Perwakilan Rakyat Daerah Garut sepakat untuk memberhentikan Aceng Fikri dari jabatan bupati, namun keputusan tersebut dapat final dengan rekomendasi Mahkamah Agung dan selama Mahkamah Agung tidak memberikan rekomendasi, maka Aceng masih tetap melaksanakan tugas sebagai bupati. Selain itu sebelum masuk tahap Mahkamah Agung, sidang paripurna dalam *Impeachment* kepala daerah harus dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ jumlah anggota sidang dan putusan diambil dengan persetujuan $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Setelah itu baru presiden melalui Menteri dalam Negeri memproses usul pemberhentian paling lambat 30 hari. Selama proses ini, Aceng Fikri masih menjabat sebagai Bupati.²³

Ketika menjalankan proses ini, sebenarnya masyarakat garut sudah hilang kepercayaan terhadap Aceng pada saat itu dengan perilakunya yang melanggar etika dengan melakukan nikah siri selama empat hari dengan Fani Oktora gadis

²³ Lihat Aris Setiawan, *Mekanisme Pemberhentian Bupati Aceng Fikri*, *Viva News* 22 Desember 2014

berusia 18 tahun asal Limbangan, Kabupaten Garut, Jawa Barat. Aceng bahkan menceraikan Fani melalui pesan SMS. Masyarakat garut menilai Aceng bukan hanya melanggar etika, namun menjatuhkan dan merendahkan harkat dan martabat perempuan.²⁴ Seharusnya untuk pemberhentian Aceng Fikri langsung diserahkan kepada rakyat yang sudah sangat jelas memilihnya secara langsung, bukan melalui mekanisme perwakilan.

Beberapa contoh kasus *impeachment* di Indonesia diantaranya sebagai berikut:

Tabel 1: Data Kasus

| No | Nama | Jabatan | Kasus |
|----|-------|----------------------|--|
| 1 | Faida | Bupati Jember (2020) | Rekomendasi atas pelanggaran sistem merit dalam mutasi pegawai di lingkungan Pemkab Jember. Faida disebut menabrak prosedur dalam pengelolaan anggaran dan jalan sendiri tanpa melibatkan DPRD. Faida lantas dimakzulkan oleh DPRD Kabupaten Jember dalam rapat paripurna hak menyatakan pendapat pada Rabu 22 Agustus 2020. Namun |

²⁴ AIN, GKR HEMAS: Aceng Fikri Merendahkan Harkat Perempuan, Melalui <https://www.liputan6.com/news/read/463095/gkr-hemas-aceng-fikri-merendahkan-harkat-perempuan> Diakses pada 4 Desember 2012

| | | | |
|---|-----------------------|--|--|
| | | | Mahkamah Agung menolaknya, karena disinyalir bahwa usulan pemberhentian Bupati Jember tak beralasan hukum. |
| 2 | Siti Masitha Soeparno | Walikota Tegal (2018) | Siti Masitha Soeparno tertangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sebuah operasi tangkap tangan di Jawa Tengah. Pada saat itu, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo mengatakan bahwa Kementerian Dalam Negeri akan segera menunjuk Wakil Wali Kota Tegal. Penunjukan Wakil Walikota itu agar jalannya roda pemerintah di kota tegal tidak terganggu. |
| 3 | Ahmad Yantenglie | Bupati Kabupaten Katingan Kalimantan tengah (2017) | Ketua DPRD Kabupaten Katingan, Ignatius Martir telah mengetahui isi putusan dari Mahkamah Agung (MA) terkait pemakzulan Bupati Katingan Ahmad Yantengli. MA mengabulkan permohonan DPRD |

| | | | |
|---|--------------------|------------------------|---|
| | | | <p>yang menilai bahwa Ahmad telah melakukan perbuatan tercela dengan melakukan perselingkuhan bersama Farida Yeni yakni seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang masih mempunyai suami bernama Aipda Sulis Heri Suyanto. Masyarakat dan DPRD menganggap bahwa ini telah menciderai citra masyarakat kalimantan. Maka tanpa berfikir panjang, DPRD langsung melayangkan surat pemberhentian.</p> |
| 4 | Ratu Atut Chosiyah | Gubernur Banten (2013) | Ratu Atut secara resmi ditetapkan sebagai tersangka pada perkara dugaan suap sengketa gugatan Pilkada Lebak, Banten sejak Selasa 17 Desember 2013. |

Maka berdasarkan alasan yuridis, sosiologis dan filosofis di atas maka penulis tertarik untuk meneliti tentang mekanisme impeachment kepala daerah yang terdapat dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dengan pisau bedah yaitu sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan

demokratis dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah tersebut, penulis mengangkat judul dalam penelitian ini adalah **“ANALISIS YURIDIS PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DALAM PASAL 79 UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DIHUBUNGKAN DENGAN PEMILIHAN LANGSUNG DAN DEMOKRATIS DALAM PASAL 1 UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan diatas, diangkat dua isu hukum atau permasalahan pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis proses *impeachment* kepala daerah dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan pemilihan langsung dan demokratis dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ?
2. Bagaimana akibat hukum yang terjadi dari proses *impeachment* kepala daerah dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan pemilihan langsung dan demokratis dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan memahami mekanisme impeachment kepala daerah yang terdapat dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Mengetahui dan memahami akibat hukum Pasal 79 UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Pasal 1 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis.
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Lembaga Negara.
 - b. Untuk dijadikan referensi bagi peneliti selanjutnya yang akan meneliti mengenai pemisahan kekuasaan dan kepastian hukum terkait kewenangan lembaga negara.
2. Kegunaan praktis.
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran yang dapat dijadikan bahan kajian di lembaga pemerintahan daerah guna perbaikan oleh para pengambil kebijakan dengan memberikan landasan dan rambu-rambu terhadap

model *impeachment* kepala daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Menjadi solusi bagi problematika yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Terdapat tiga teori utama yang akan penulis paparkan untuk melakukan analisis mengenai masalah yang penulis teliti, yaitu teori utama yang bersifat universal (*grand theory*), menggunakan teori negara hukum, teori penengah (*middle range theory*) yang berfungsi untuk menjelaskan masalah penelitian menggunakan teori demokrasi dan pemilihan umum, penjelasan paradigma objek yang diteliti dan teori aplikatif (*apply theory*) untuk menjelaskan operasionalisasi teori dalam masalah menjadi objek penelitian sehingga jelaslah karakteristik objek yang diteliti itu dengan menggunakan teori otonomi daerah dan kepastian hukum.²⁵

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*".²⁶ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*."²⁷ Djokosoetono mengatakan bahwa "negara hukum yang

²⁵ Juhaya S.Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm.129

²⁶ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

²⁷ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm.27.

demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratischechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”²⁸

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini: “polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”(kursif- penulis).”²⁹

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Menurut pendapat Hadjon,³⁰ kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena

²⁸ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67.

²⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 72.

³⁰ Philipus M.Hadjon, *ibid*, hlm.72

mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Indonesia sendiri menegaskan sebagai negara hukum seperti yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal (1) Ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut:

“Indonesia adalah negara hukum”.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

Negara hukum selalu berkaitan dengan demokrasi, yang dimaksud dengan demokrasi menurut F Budi Hardiman adalah proses rasionalisasi. Salah satu hasil rasionalisasi adalah keberhasilan suatu masyarakat majemuk untuk melampaui loyalitas-loyalitas primordial di dalamnya. Lewat demokrasi bukan hanya kekuasaan politis, melainkan juga loyalitas-loyalitas primordial seperti agama, etnisitas dan yanglainnya itu menjadi bagian dari komunikasi publik dan

dikontrol oleh penalaran publik.³¹ Budi Hardiman melanjutkan bahwa rasionalitas dan penalaran publik memiliki dua indikator.

1. Preferensi para pemilih dalam pemilihan umum. pemilih rasional akan fokus pada program, kinerja dan rekam jejak calon, sedangkan pemilih emosional akan terpikat dengan loyalitas-loyalitas primordial seputar ras, etnis, agama dan yang lainnya.
2. Kepatuhan pada hukum. Hukum modern menyimpan kekuatan rasionalitas di dalam dirinya karena merupakan produk penalaran, lewat prosedur hukum demokrasi dijaga agar tidak jatuh ke dalam populisme dan tirani mayoritas.³²

Namun meskipun demikian, di alam dunia modern demokrasi difahami sebagaimana yang disebutkan oleh Jimly Ashiddiqie bahwa demokrasi pertamanya merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan mengarahkan serta yang secara nyata menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Seluruh sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik dan diidealkan pula agar diseenggarakan bersama-sama

³¹ F.Budi Hardiman, *Demokrasi dan Sentimentalitas Dari Bangsa Setan-Setan, Radikalisme Agama Sampai Post-Sekularisme*, Kanisius, Yogyakarta, 2018 hlm. 71

³² F.Budi Hardiman, *ibid.*, hlm. 72

dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.³³

Untuk visualisasi demokrasi yang mengandaikan adanya keterlibatan masyarakat secara luas, maka diciptakanlah otonomi daerah. Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat menjadi dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya. Sehingga dapat terwujud satu kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, dalam hal otonomi arus dinamikan kekuasaan akan bergerak sebaliknya. Yaitu dari pusat ke daerah.³⁴

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional. Maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai

³³ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hlm 241

³⁴ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi, Op.Cit.*, hlm.226

mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.³⁵

Otonomi daerah memiliki tiga asas pokok yang nantinya akan menjadi gerak bagi penyelenggaranya. Asas tersebut adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Atas prinsip daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka keseimbangan tiga asas tersebut harus senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintah dan pelaksanaan pembangunan serta pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

a. Asas Desentralisasi

Dalam asas desentralisasi, adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan, untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapannya sendiri mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri atas inisiatif dan biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijaksanaan pemerintahan pusat.

Asas desentralisasi juga memiliki beberapa keuntungan, seperti emusatan dan penumupukan kekuasaan yang mengakibatkan adanya *abuse of power* dapat dihindari, di samping itu desentralisasi merupakan perwujudan demokrasi lokal, karena mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan. Desentralisasi juga dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan karena hal-hal yang dianggap lebih penting diurus pemerintahan diserahkan kepengurusannya kepada pemerintahan daerah setempat. Sedangkan hal-hal yang perlu diurus dan tepat untuk diurus pemerintah

³⁵ Jimly Ashiddiqie, *ibid.*

pusat, tetap ditangan pemerintahan pusat. Selain itu dengan desentralisasi maka kekhususan suatu daerah, umpamanya aspek-aspek susunan penduduk, watak kebudayaan, background sejarah dan lain-lain, akan lebih diperhatikan dan diperhitungkan penguasaan setempat.³⁶

Secara yuridis, menurut UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:³⁷

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Dalam negara yang sudah modern yang sudah kompleks, perlu diadakan desentralisasi, dimana diadakan pemberian urusan pemerintahan lokal (pemda), untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Satu daerah, disebut daerah otonomi jika memiliki dua syarat mutlak yaitu: 1) memiliki masyarakat (warga) dan; 2) Memiliki batas-batas wilayah yang jelas. Selain itu suatu daerah otonomi disebut demikian karena memiliki pemerintahan (kepala daerah) dan (lembaga perwakilan parlemen) sendiri.

b. Asas Dekonsentrasi

Jika pada suatu negara, pemerintah pusat dalam menjalankan tugas dan wewenang pemerintahan, untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan rakyat dan meliputi seluruh wilayah negara, memberikan kepada pejabat-pejabat bawahan yang ada di daerah tugas dan wewenang tersebut dalam hal demikian dikatakan bahwa pada negara itu digunakan asas dekonsentrasi. Dengan demikian

³⁶ Morrison, *Op.Cit.*, hlm.182

³⁷ Lihat Pasal 1 Ayat (8) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

terjadilah pemindahan kekuasaan dari pemerintahan pusat kepada pejabat bawahan dalam rangka hirarkis kepegawaian.³⁸

Asas dekonsentrasi merupakan manifestasi dari penyelenggara pemerintah negara, yang mempergunakan asas desentralisasi yang dipersempit atau diperhalus. Asas ini merupakan manifestasi penyelenggaraan tata laksana pemerintahan umum pusat yang ada di daerah. Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan sebagai berikut.³⁹

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Gubernur yang karena jabatannya, berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, dan karena bertanggung jawab kepada presiden. Adapun yang dimaksud dengan wilayah provinsi dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja gubernur. Jadi dapat disimpulkan bahwa provinsi adalah wilayah administrasi yang merupakan wilayah kerja gubernur.

Gubernur sebagai kepala daerah provinsi, berfungsi untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah pusat, termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan strata pemerintahan pada kabupaten dan kota. Gubernur adalah wakil

³⁸ Morrison, *Op.Cit.*, hlm.182

³⁹ Lihat Pasal 1 Ayat (9) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah pusat di daerah, dengan kata lain gubernur adalah jembatan penghubung komunikasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten atau kota.⁴⁰

c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah tugas pemerintah daerah untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan, yang ditugaskan pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasannya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tugas itu kepada yang menugaskannya. Tugas pembantuan dapat pula diartikan sebagai pelimpahan wewenang perundang-undangan untuk membuat peraturan daerah menurut garis kebijaksanaan dari pemerintahan pusat.

Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015 tugas pembantuan dijelaskan sebagai berikut:⁴¹

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

⁴⁰ Morrissan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm.191-192

⁴¹ Lihat Pasal 1 Ayat (11) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan tiga asas pokok dalam teori otonomi daerah yang digunakan untuk melihat bagaimana sesungguhnya penerapan teori ini dalam konteks demokrasi lokal di era pemilihan langsung.

Jika dikaji secara dalam tentang sistem *impeachment* dalam pemilihan di era pemilihan langsung dan hubungannya dengan penguatan eksistensi demokrasi lokal, maka nilai-nilai yang diterapkan dalam sistem pemberhentian menurut tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah Kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi, sesungguhnya menyalahi asas demokrasi lokal (*local democracy*). Hal ini disebabkan bahwa sistem pemilihan kepala daerah di era demokrasi langsung, dipilih langsung oleh rakyat dan bukan melalui DPRD.

Maka dalam konteks inilah *legal power* kepala daerah sebagai pemimpin di daerah haruslah dihormati oleh lembaga-lembaga konstitusional lainnya. khususnya pemerintah pusat. Bahwa konsepsi otonomi daerah dengan landasan teori desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus diletakkan dalam kedudukannya sebagai konsep ideal dalam memformat sistem hukum ketatanegaraan secara murni pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Jika penerapannya tidak konsisten dan bertabrakan dengan sistem konstitusional, maka dalih tentang perubahan sistemik pengaturan ketatadaerahan dalam bingkai NKRI

akan sia-sia belaka. Walaupun otonomi yang selama ini diagung-agungkan akan menjadi utopia. Desentralisasi sistem impeachment merupakan salah satu penghormatan terhadap teori pemilihan langsung dalam bingkai NKRI yang “*terdesentralisasi*” (otonomi daerah), sebagaimana hakekat demokrasi yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Indonesia pasca amandemen.

Untuk lebih mengartikulasikan otonomi daerah dan demokrasi, maka teori pemilihan umum merupakan teori yang paling tepat, ini digunakan dalam hal menjawab problem pokok dalam penelitian skripsi ini. dalam konteks ini penulis akan mengkonsentrasikan kajiannya pada dua macam sistem pemilihan, yakni pemilihan langsung (*direct democracy*) dan pemilihan tidak langsung (*indirect democracy*). Pilihan terhadap dua macam mekanisme sistem ini maka akan dipetakan tentang kedua disiplin konsepsi pokok dalam pemilihan umum. dengan pemetaan konsepsi tersebut, maka penulis akan menganalisis beberapa problematika sistem *impeachment* kepala daerah, khususnya dalam sistem pemilihan umum yang sudah diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen. Bahwa hal yang fundamental dalam merealisasikan nilai-nilai partisipasi demokratik adalah keikutsertaan rakyat dalam proses pesta demokrasi, yaitu pemilihan umum. tidak ada partisipasi berarti tidak ada demokrasi. Tanpa adanya partisipasi mustahil produk-produk kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dapat memenuhi rasa keadilan warga negaranya.

Menurut Affan Gaffar, bahwa dalam mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah pemilihan umum yang bebas,

jujur, adil dan kompetitif.⁴² Oleh sebab itu maka pemilihan umum adalah salah satu metode politik atau cara warga negara memilih para wakil dan pemimpin mereka pada tingkat nasional maupun tingkat lokal.

Tujuan pemilu adalah memilih kepala pemerintahan dan memilih wakil rakyat dalam lembaga perwakilan.

a. Pemilihan Secara Langsung (*Direct Democracy*)

Tipe dari paradigma sistem demokrasi secara langsung pernah diterapkan ketika orang-orang Yunani membentuk polis (negara kota),⁴³ atau sekitar abad ke-6 sampai abad ke-3 SM.⁴⁴ Demokrasi ini, dikenal sebagai demokrasi yang murni, sebab makna demokrasi kedaulatan secara langsung dilaksanakan murni tanpa perantara.⁴⁵ Yaitu, suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik demikian secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Menurut Miriam Budiardjo, bahwa gagasan mengenai demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari dunia barat waktu Romawi yang sedikit banyak masih

⁴² Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm.xi

⁴³ Amien Rais, (Pengantar) *Demokrasi dan Proses Politik*, Cetakan Pertama Seri Prisma LP3ES, Jakarta, 1986, hlm.vii

⁴⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm.53-54

⁴⁵ Namun dalam membicarakan dan meneliti demokrasi langsung yang disebut murni ini, kita dituntun untuk berfikir kembali perihal sesuatu yang dinamakan demokrasi langsung. Menurut Robert A. Dahl, secara etimologis kita bisa mengetahui bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, karena kata-kata itu terdiri dari dua kata, yaitu demos yang berarti rakyat dan kratos yang berarti pemerintahan. Ada keaburan menurut Dahl, diantaranya yang pertama adalah kenyataan bahwa dinamakan rakyat bagi orang Yunani itu adalah rakyat sebuah polis atau kota kecil yang merupakan bagian dunia Hellena yang lebih luas. Walaupun Hellena itu adalah sebuah budaya yang berdiri sendiri, namun tidak pernah terlintas dalam pemikiran bahwa terdapat suatu rakyat Hellena. Bagi mereka, yang terdapat hanyalah rakyat Athena, Corinth, Sparta, dan polis-polis lainnya. Orang inilah yang dinamakan rakyat yang berhak memiliki otonomi politik mereka sendiri, bukan orang Hellena sebagai keseluruhan. Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm.xxix

mengenal kebudayaan Yunani dikalahkan oleh bangsa Eropa-Barat dan benua Eropa Pertengahan, dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara *fasal* dan *lord*) yang kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh paus dan pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain.⁴⁶

Jadi demokrasi di Athena merupakan sebuah demokrasi langsung, dimana seluruh warga masyarakat yang memiliki hak pilih menyuarakan secara langsung aspirasinya. *Elected officials* tidak memutuskan masalah publik. Bagi orang Yunani antik, memilih segelintir orang dan kemudian memberikan mandat untuk memutuskan kepentingan umum adalah oligarki. Demokrasi bagi mereka adalah kesejajaran dalam memberikan keputusan.

Dapat disimpulkan bahwa menurut filsuf Aristoteles, demokrasi seperti yang sedang kita jalani saat ini, dimana kita memilih orang-orang untuk diberi mandat dalam hal pengurusan publik bukanlah demokrasi sama sekali.⁴⁷

b. Pemilihan Secara Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Semenjak demokrasi menjadi atribut yang gandrung bagi negara modern, maka perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat. Otoritas suatu pemerintahan, akan tergantung pada kemampuan untuk mentransformasikan

⁴⁶ Miriam Budiarjo, *Op.Cit.*, hlm. 54

⁴⁷ Demokrasi, barangkali adalah akronim Yunani yang paling absurd. Bagaimana mungkin *demos* (rakyat) dan *cratos* (otoritas) atau sebutlah kekuasaan rakyat bisa maujud secara absolut dan konkrit? Sedangkan pemilu, yang diakui sebagai mekanisme paling modern untuk merealisasikan kekuasaan rakyatpun, sesungguhnya hanya mewakili sebagian dari keseluruhan. Dan sebagian yang menguasai keseluruhan itu bisa jadi malah membawa masyarakat ke jurang kenestapaan. Itulah Sokrates begitu tak sependapat dengan konsep demokrasi. Ia lebih mengusulkan meritokrasi, dimana masyarakat dipimpin oleh orang yang mempunyai keahlian tinggi dibidang yang dibutuhkan lembaga-lembaga penguasa. Benedict Anderson (et.al), *Mencari Demokrasi*, Cetakan Pertama ISAI, Jakarta, 1990, hlm.vii

kehendak rakyat, sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara. Atas dasar prinsip normatif yang demikian itu, dalam praktik kehidupan demokrasi yang awal, lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin tertinggi kedaulatan rakyat serta kedaulatan Dewan Perwakilan Rakyat.

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk representatif government. Cara ini, menjamin agar rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. duduknya seseorang dalam lembaga perwakilan, baik itu melalui pengangkatan maupun melalui pemilihan umum menimbulkan akibat hubungan sang wakil dengan yang diwakili. Artinya perwakilan sebagai hubungan antara dua pihak yaitu wakil dengan yang diwakili, dimana wakil memegang wewenang untuk melakukan berbagai tindakan yang berkaitan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.⁴⁸

Dengan dalih luas wilayah dan geografis, sistem ini tidak mensyaratkan rakyat secara langsung terlibat dalam pemilihan, jadi hanya diwakilkan kepada sekelompok orang saja di dalam suatu badan atau lembaga. Sistem ini juga populer diistilahkan dengan sistem perwakilan atau *sistem representatif*.⁴⁹

Dalam sistem ini, sering terjadi krisis publik atau lahirnya ketidakpercayaan rakyat terhadap realitas dari eksistensi yang diperankan oleh lembaga tersebut. salah satu hal yang prinsipil juga disebabkan karena dalam praksis, bahwa sistem ini sering disalah gunakan oleh kekuasaan. Menurut Amien Rais, bahwa

⁴⁸ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm.1

⁴⁹ Menurut Amien Rais, dalam sistem ini diperlukan pemilu yang luber jurdil agar wakil-wakil rakyat itu representatif dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Amien Rais, *Demokrasi, Op.Cit.*, hlm.183

pemerintahan dalam sistem perwakilan seperti berlaku di banyak negara modern sekarang memang tidak dapat mencerminkan sepenuhnya tuntunan demokrasi murni. Sistem perwakilan memiliki kelemahan, seperti yang disinyalir oleh Rousseau, Victor Considerant, Robert Michels, Hannah Arendt dan yang lain-lain telah menunjukkan bahwa hukum oligarki tetap sulit dihindarkan dalam negara demokrasi.⁵⁰

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁵¹

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

⁵⁰ Amien Rais, *Demokrasi, Op.Cit.*, hlm. Xvii-xix

⁵¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁵²

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.⁵³

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁵⁴

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung

⁵² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

⁵³ Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, Hlm. 385

⁵⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum.

F. Metode Penelitian

Guna membahas setiap permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu metode penelitian yang tujuannya memberikan suatu gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta fenomena yang diselidiki untuk kemudian dianalisis.⁵⁵ Dalam hal ini menggambarkan data dan fakta; baik berupa data primer yaitu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait mekanisme *impeachment* kepala daerah; data sekunder berupa doktrin atau pendapat ahli hukum terkait demokrasi, otonomi daerah, desentralisasi dan *impeachment* kepala daerah; serta data tersier berupa bahan-bahan yang didapat dari dokumentasi, artikel-artikel dan internet.

2. Metode Pendekatan Penelitian

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008, hlm.10.

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Yuridis Normatif. Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁵⁶ Sedangkan menurut Jusma Islandar, metode yuridis normatif yaitu pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari pengamatan kepustakaan dan realita yang terjadi kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.⁵⁷

Penulisan ini mengkaji mekanisme dan menganalisis akibat hukum dari impeachment kepala daerah yang terdapat dalam Pasal 79 sampai 82 UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Pasal 1 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan doktrin atau pendapat ahli hukum yang lainnya tentang demokrasi, *impeachment*, otonomi daerah dan desentralisasi.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari tiga sumber data, yaitu:

1) Data Primer

⁵⁶ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Prpress, Jakarta, 2001, hlm. 13-14

⁵⁷ Jusma Iskandar, *Metode Penelitian Sosial*, Program Pascasarjana, Universitas Garut, 2004, hlm. 182

Data primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer yang akan digunakan adalah peraturan perundang-undangan seperti:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- b) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan.
- c) UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
- d) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota.

2) Data Sekunder

Merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer; Data yang diperoleh secara tidak langsung atau sumber data yang diperoleh melalui tahap studi kepustakaan (*library research*).

Bahan hukum sekunder berupa:

- a) Literatur yang sesuai dengan masalah penelitian;
- b) Hasil penelitian yang berupa laporan tertulis; dan
- c) Makalah-makalah ilmiah, pelbagai bahan seminar dan tulisan ilmiah yang ada kaitannya dengan penelitian.

3) Data Tersier

Data tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari:

- a) Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan kamus-kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini;
- b) Media internet dan lain-lain.

b. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif yaitu data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau ucapan objek yang sedang diamati yang diperoleh dari fenomena dan gejala sosial dimasyarakat serta data kualitatif dari sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.⁵⁸

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan berbagai tahap sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Studi pustaka (*library Research*) yaitu pengumpulan data dengan melakukan penelaahan dan mengutip dari bahan-bahan pustaka (buku-buku) dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bahasan yang diteliti. Studi kepustakaan sebagaimana yang dimaksud akan menganalisis masalah yang diteliti secara filosofis, historis dan sosiologis.

b. Studi Dokumentasi

⁵⁸ Amirudin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004 hlm. 133

Studi dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang datanya diperoleh dari buku, internet atau dokumen lain yang menunjang penelitian yang dilakukan.

5. Analisis Data

Perlu dijelaskan pula teknik analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu penelitian tentang riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Proses dan makna lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori sebagai tolak ukurnya dengan fakta yang terjadi.

6. Lokasi Penelitian

a. Lokasi Kepustakaan

- 1) Perpustakaan Pusat UIN Sunan Gunung Djati Bandung Jl. A.H. Nasution No.103 Kota Bandung, Jawa Barat;
- 2) Perpustakaan Unit Kegiatan Mahasiswa Lembaga Pengkajian Ilmu Keislaman (UKM LPIK) UIN Bandung Jl. A.H. Nasution No.103 Kota Bandung, Jawa Barat
- 3) Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (BAPUSIPDA) Jawa Barat, Jl. Kawalayaan Indah II No.4 Sukapura, Kiaracandong, Kota Bandung, Jawa Barat.
- 4) Perpustakaan Universitas Padjajaran Jl. Dipati Ukur No.46 Bandung



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG