

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Secara Substansial Undang-Undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya.²

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dijelaskan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut wali kota dan ketentuan tentang kepala

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.54.

² Ibid, hlm 54.

daerah dan wakil kepala daerah dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu persoalan yang muncul dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi adalah mengenai pemberhentian (*impeachment*) dan pemberhentian sementara (penonaktifan), serta pengunduran diri kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Usul pengunduran diri kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak banyak menimbulkan masalah, lain halnya dengan usul pemberhentian kepala daerah dan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dapat berpotensi menimbulkan masalah di tiap daerah .³

Banyaknya kasus korupsi di tingkat kabupaten/kota yang melibatkan kepala daerah merupakan salah satu target Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), upaya penindakan berupa penyadapan hingga operasi tangkap tangan juga menyoar hingga ke pemerintah daerah. Sepanjang tahun 2016 setidaknya ada sejumlah kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK. Beberapa di antaranya telah ditahan, dan menjalani persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Seperti yang dimuat dalam berita online Kompas.com, beberapa kepala daerah yang terlibat kasus korupsi diberhentikan sementara dari jabatannya diantaranya:⁴

³:Gamawan Fauzi, Pemberhentian Kepala Daerah,<<https://www.tempo.co/read/kolom/2013/03/22/669/pemberhentian-kepala-daerah>> diakses pada Bulan Februari 2017.

⁴Abba Gabrillin, Kaleidoskop 2016: 10 Kepala Daerah Tersangka Korupsi <<http://nasional.kompas.com/read/2016/12/12/09232571/kaleidoskop.2016.10.kepala.daerah.tersangka.korupsi.?page=all>>,diakses pada Bulan Februari 2017.

Bupati Kabupaten Subang, Ojang Sohandi menjalani pemeriksaan di Gedung KPK, Jakarta, pada hari Selasa 12 April 2016. Ojang Sohandi ditetapkan sebagai tersangka karena diduga memberikan uang sebesar Rp 528 juta kepada Jaksa Penuntut Umum yang menangani kasus korupsi anggaran BPJS Kabupaten Subang tahun 2014. KPK menduga uang tersebut diberikan agar Jaksa Penuntut meringankan tuntutan terhadap Jajang, dan mengamankan Ojang agar tidak tersangkut kasus tersebut di persidangan. Selain itu, Ojang juga ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus gratifikasi. Hal ini bermula saat dilakukan penangkapan terhadap Ojang di Subang, Jawa Barat. Petugas KPK menemukan uang sebesar Rp 385 juta di mobil milik Ojang. KPK menduga uang tersebut merupakan bentuk gratifikasi terhadap Ojang selaku pemerintah daerah. Tak hanya itu, Ojang juga ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana pencucian uang, kemudian setelah Ojang Sohandi menjadi terdakwa, pada hari Rabu, 12 Oktober 2016 Gubernur Jawa Barat, Ahmad Heryawan menyerahkan Surat Keputusan (SK) Menteri Dalam Negeri tentang Pemberhentian Sementara Bupati Kabupaten Subang, Ojang Sohandi. SK yang bernomor 132.32-9504⁵ ditandatangani Mendagri sejak 3 Oktober 2016, SK pemberhentian sementara Bupati Kabupaten Subang Ojang Sohandi merupakan respon atas ditetapkannya Bupati Kabupaten Subang menjadi terdakwa dalam tindak pidana korupsi sejak perkaranya dilimpahkan oleh Jaksa

⁵ Humas Jabar, Gubernur Serahkan SK Pemberhentian Bupati Ojang
<http://jabarprov.go.id/index.php/news/19535/Gubernur_Serahkan_SK_Pemberhentian_Bupati_Ojang>, diakses pada Bulan Februari 2017.

Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi RI ke Pengadilan Negeri Tindak Pidana Korupsi Bandung.

Kepala daerah berikutnya yang diberhentikan sementara yaitu Bupati Kabupaten Tanggamus, Bambang Kurniawan, sebagai tersangka dan ditahan oleh KPK pada 22 Desember 2016 karena diduga menyuap sejumlah anggota DPRD Kabupaten Tanggamus, terkait pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2016, setelah statusnya berubah menjadi terdakwa Mendagri membuat Surat Keputusan (SK) nomor 131.18-2900⁶ tentang pemberhentian sementara Bupati Kabupaten Tanggamus yang ditandatangani pada tanggal 18 April 2017. Meski demikian, Bambang masih menerima gaji pokok, tunjangan istri anak, dan pertanggung jawaban kesehatan sebagai bupati. Dalam SK tersebut, Kemendagri menunjuk Wakil Bupati Kabupaten Tanggamus, Samsul Hadi untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagai Bupati Kabupaten Tanggamus.⁷

Kepala daerah yang terlibat dalam kasus korupsi baru dapat diberhentikan sementara apabila berkas perkaranya sudah dilimpahkan ke pengadilan dan statusnya sudah menjadi terdakwa, pemberhentian sementara bagi Gubernur dan/atau Wakil Gubernur dilakukan oleh presiden, sedangkan bagi Bupati dan/atau Wakil Bupati serta Walikota dan/atau Wakil Walikota dilakukan oleh Menteri.

⁶ Anisa, Terkait Pemberhentian Bambang Kurniawan, Samsul Hadi : Saya Belum Terima Sknya <<https://kupastuntas.co/kota-bandar-lampung/2017-04/terkait-pemberhentian-bambang-kurniawan-samsul-hadi-saya-belum-terima-sk-nya/>> diakses pada bulan Februari 2017.

⁷ Tri Yulianto, Bambang Kurniawan Resmi Diberhentikan Sementara dari Jabatan Bupati Tanggamus<<http://lampung.tribunnews.com/2017/04/25/bambang-kurniawan-resmi-diberhentikan-mentara-dari-jabatan-bupati-tanggamus>> diakses pada bulan Februari 2017.

Kepala daerah sebagai pemimpin di daerah, yang menjadi panutan bagi rakyatnya dan dipilih langsung oleh rakyat serta telah mengucapkan sumpah sebagai kepala daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dari itu apabila kepala daerah terlibat dalam kasus korupsi merupakan suatu perbuatan yang tidak patut dan dapat mengecewakan rakyatnya, dari beberapa kasus kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dan mendapat sanksi pemberhentian sementara penulis tertarik mengambil judul skripsi “Mekanisme Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Terlibat Kasus Korupsi Menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, agar penulisan penelitian ini sesuai dengan kajian judul yang dibahas, penulis dapat mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Mekanisme Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Terlibat Kasus Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana Tugas, Wewenang, Kewajiban, dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Dan Wewenang Kepala Daerah Setelah Menjadi Tahanan Komisi Pemberantasan Korupsi Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
3. Bagaimana Pengaruh Yang Ditimbulkan Akibat Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang bagaimana mekanisme pemberhentian sementara kepala daerah yang terlibat kasus korupsi di Indonesia menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang Bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak Kepala daerah yang belum diberhentikan sementara tetapi menjadi tahanan komisi pemberantasan korupsi karena terlibat kasus korupsi menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang Bagaimana upaya yang dilakukan apabila mekanisme pemberhentian kepala daerah tidak sesuai dengan Undang-undang 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran secara teoritis maupun kegunaan praktis.

1. Dari aspek teoritis, hasil penelitian yang kemudian dituangkan dalam skripsi ini diharapkan akan memperdalam pemahaman ilmiah terhadap mekanisme

pemberhentian sementara terhadap kepala daerah yang terlibat kasus korupsi sebab Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang memberikan ketentuan-ketentuan umum yang menyeluruh tentang pemberhentian sementara kepala daerah yang berdasarkan teori-teori ilmu hukum merupakan sesuatu yang penting dalam mencari pemecahan masalah-masalah hukum;

2. Dari aspek praktis hasil penelitian yang kemudian dituangkan dalam skripsi ini diharapkan merupakan sumbangan pemikiran untuk pejabat pemerintah daerah untuk lebih teliti terhadap penerapan mekanisme pemberhentian sementara kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia tidaklah menganut negara hukum dalam arti formal jika dilihat berdasarkan sejarah perkembangan dan jenis-jenis negara hukum pada dunia barat, namun negara hukum dalam arti materil yang juga distilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau Negara kemakmuran. Sebagai konsekuensi Negara Indonesia berdasarkan atas hukum, maka Negara Indonesia telah berkomitmen untuk menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintahannya (supremasi hukum)⁸Supremasi berasal dari bahasa Inggris "*supreme*" yang berarti "*highest in degree*", yang dapat diterjemahkan "mempunyai derajat tinggi". Dengan demikian, dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, hukum harus berada di tempat yang

⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Universitas Padjadjaran, Bandung. 1994. hlm.18

paling tinggi, hukum juga dapat mengatasi kekuasaan lain termasuk kekuasaan politik. Dengan kata lain, negara yang dapat dikatakan telah mewujudkan Supremasi Hukum adalah negara yang sudah mampu menempatkan hukum sebagai panglima, bukannya hukum yang hanya menjadi “pengikut setia kekuasaan” dan kepentingan politik tertentu yang jauh dari kepentingan rakyat secara keseluruhan.⁹ Dalam hal ini dianut suatu “ajaran kedalautan hukum”¹⁰ yang menempatkan hukum pada kedudukan tertinggi. Hukum dijadikan *guiding principle* bagi segala aktifitas organ-organ Negara, pemerintahan, pejabat-pejabat beserta rakyatnya. Dengan demikian, Negara melalui pemerintahan ditingkat pusat maupun ditingkat daerah untuk dapat mewujudkan ketertiban masyarakat memerlukan adanya suatu sistem pengendalian masyarakat salah satunya upaya hukum.¹¹

Suatu negara dapat dikatakan sebagai Negara Hukum (*rechtsstaat*) Menurut Burkens, antara lain sebagai berikut.

- a. Asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan (*Wettelijke gronslag*). Dengan Landasan ini, Undang Undang dalam arti formil dan Undang Undang Dasar sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintah. Dalam hubungan ini pemebentukan Undang-Undang Merupakan bagian penting negara hukum.
- b. Pembagian kekuasaan. Syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
- c. Hak-hak dasar (*grondrechten*), merupakan sasaran perlindungan dari pemerintahan terhadap rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pemebentuk undang-undang.
- d. Pengawasan pengadilan bagi rakyat tersedia

⁹ M. Satria, Dalam Jurnal, *Fenomena Penegakan Supremasi Hukum Pada Pemilihan Umum Pasca Penetapan Calon legislatif*, 2009. hlm.7.

¹⁰ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru. Jakarta. 1984, hlm. 8.

¹¹ Lili Rasjidi dan B, Arief Sidarta, *filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung. 1989, hlm. 11.

Berdasarkan pendapat Burkens, kiranya jelas bahwa syarat pertama dan ketiga yang relevan dengan obyek penelitian ini, syarat pertama menunjukkan bahwa, dalam hal pemberhentian sementara kepala daerah harus mempunyai dasar hukum yang jelas, yang merupakan tumpuan dasar dalam setiap mengambil keputusan. Asas legalitas ini diwujudkan dalam bentuk Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam pemberhentian sementara kepala daerah. Sedangkan syarat ketiga menunjukkan bahwa dalam hal pemberhentian sementara kepala daerah hendaknya juga harus memperhatikan hak-hak dari Kepala daerah, guna mendapat perlindungan hukum serta kepastian hukum.

Sejalan dengan Burkens, Frederich Julius Stahl Mengemukakan empat (4) unsur negara hukum, antara lain:¹²

- 1) Asas Legalitas (pemerintahan berdasarkan undang-undang)
- 2) Pembagian Kekuasaan.
- 3) Perlindungan hak-hak azasi manusia.

Adanya peradilan administrasi. Tidak jauh berbeda, Bagir Manan Mengemukakan ciri-ciri Minimal dari negara berdasarkan atas azas hukum yaitu:¹³

- a. Semua tindakan harus berdasarkan atas hukum.
- b. Adanya ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya.
- c. Adanya kelembagaan yang bebas untuk menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat (badan peradilan yang bebas)
- d. Adanya pembagian kekuasaan

¹² Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Alumni, Bandung, 1983, hlm.8.

¹³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung, 1994, hlm.19.

Berkaitan dengan obyek penelitian ini maka unsur pertama dari konsep kedua tersebut diatas yang relevan, dimana mensyaratkan setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) berdasarkan Pancasila.¹⁴ Negara hukum yang dianut Indonesia tidaklah dalam artian formal, namun Negara hukum dalam artian materil, yang juga distilahkan dengan negara kesejahteraan (*Welfare state*) atau “Negara kesejahteraan”¹⁵ Untuk mewujudkan Tujuan tersebut, negara hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat, akan tetapi dituntut turut serta secara aktif dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Kewajiban ini merupakan amanat para pendiri negara (*the founding father*) Indonesia, seperti dikemukakan pada alinea ke-4 pembukaan undang-undang dasar 1945 sebagai negara berdasarkan atas hukum, maka segala aktivitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Disamping perundang-undangan negara hukum seperti tersebut diatas kiranya perlu juga dilihat berapa pendapat lainnya untuk dipakai sebagai pembanding dan memperkaya pengertian negara hukum sebagai berikut:

Abud Daud Busroh dkk., menyatakan bahwa negara hukum adalah negara yang berdasarkan atas hukum, artinya segala kewenangan dan tindakan-tindakan penguasa semata-mata berdasarkan dengan apa yang diatur oleh hukum.¹⁶

¹⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985. hlm 59.

¹⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FHPM Unpad, Bandung, 1960, hlm 21.

¹⁶ Abu Daud Busroh, dkk. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm.110.

Dasril Radjab mengemukakan untuk sebuah negara yang mengandung prinsip negara hukum, bukan sekedar diatur dalam hukum (formal) saja, namun lebih dari itu. Hukum itu yang terpenting adalah mencapai keadilan dalam masyarakat. Keadilan dapat diacapai dengan hukum, apabila hukum itu merupakan kaidah-kaidah yang mempunyai nilai.¹⁷

Dasar hukum yang menentukan cara untuk memperoleh kewenangan pemerintah. Dalam melakukan tindakan pemerintahan khususnya dalam kaitanya dengan penyelenggaraan pemerintahan, selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga harus mengacu dan memperhatikan juga asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Terkait dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, H. A. Muin Fahmal mengemukakan bahwa awalnya teradapat dalam *Algemene Beginselen Van Behoorlijke Bestuur* yang dikemukakan De' Monchy yang diajukan dalam parlemen Belanda pada tahun 1950.¹⁸ Kemudian oleh komisi *Vander Grinten* pada Tahun 1952 oleh Crice Le Roy menyebutkan Sembilan asas dan diakomodasikan dalam yurisprudensi Belanda tahun 1957 menjadi sepuluh. Selanjutnya oleh Koentjoro Poerbopranoto, menyebut 13 (tiga belas) asas yakni sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas keseimbangan
3. Asas kesamaan
4. Asas bertindak cermat
5. Asas motivasi
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan
7. Asas *fire play*

¹⁷Dasril Radjab, Hukum Tata Negara Indonesia, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm.65.

¹⁸ H.A.Muin Fahmal, . Peran *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm.49.

8. Asas kedailan atau kewajaran
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar
10. Asas meniadakan Akibat-akibat suatu keputusan yang batal
11. Asas perlindungan dan pandangan hidup
12. Asas kebijaksanaan
13. Asas Kebijaksanaan

Asas penyelenggaraan kepentingan umum keberadaan asas-asas penyelenggara pemerintahan tersebut sebagaimana yang dikemukakan Koentjoro Poerbopranoto tersebut diatas, pada prinsipnya adalah untuk menghindari adanya tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, Philipus M. Hadjon juga mengemukakan beberapa asas umum pemerintahan yang baik, yakni sebagai berikut:

1. Asas perasamaan
2. Asas kepercayaan
3. Asas kepastian hukum
4. Asas kecermatan
5. Asas pemeberian Alasan (Motivasi)
6. Larangan "*detournement de pouvoir*" (penyalahgunaan wewenang)
7. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Bertitik tolak beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang dikemukakan oleh Koentjoro Poerbopranoto dan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, pada prinsipnya merupakan suatu kaidah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dari beberapa asas tersebut diatas yang mempunyai relevansi dalam penulisan ini adalah Asas Kepastian Hukum. Dimana dalam Asas kepastian hukum dalam asas dalam Negara hukum yang melandaskan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggraan negara. Sebab tanpa adanya suatu aturan hukum yang jelas akan menimbulkan masalah-masalah dikemudian hari. Asas ini berkaitan Pemberhentian sementara Kepala

Daerah serta pengambilan keputusan oleh DPRD Untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden melalui menteri dalam Negeri apabila kepala daerah yang terlibat kasus korupsi dinyatakan bersalah oleh putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.

Ketentuan Pasal 78 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang seorang Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: meninggal dunia, permintaan sendiri, dan diberhentikan. Pemberhentian sebagai kepala daerah adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai Seorang Kepala Daerah. Pemberhentian dari jabatan sebagai kepala daerah adalah pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi bekerja pada suatu satuan organisasi Negara. Sedangkan pemberhentian sementara diatur pada Pasal 83 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemberhentian sementara menyebabkan yang bersangkutan tidak melakukan tugas dan wewenangnya untuk sementara waktu sampai proses hukum yang dijalani telah berakhir.

Jenis-Jenis Pemberhentian Sebagai Kepala daerah. Pemberhentian sebagai Kepala daerah atas usulan DPRD dan pemberhentian kepala daerah tanpa melalui usulan DPRD. Kepala Daerah yang diberhentikan melalui usulan DPRD Pemberhentian atas usul DPRD ini dibagi dalam dua kelompok alasan sebagai berikut:

- 1) Karena alasan berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru dan karena alasan karena tidak dapat melaksanakan tugas secara, berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan

Pemberhentian karena alasan ini diusulkan DPRD kepada Presiden .

- 2) Pemberhentian kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan atau wakil kepala daerah, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dan melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. pemberhentian karena alasan ini diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD berupa "pendapat DPRD" untuk diajukan ke Mahkamah Agung guna diperiksa, diadili dan diputuskan.

Sedangkan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD. Pemberhentian model ini dilakukan secara langsung oleh Presiden dengan dua sifat Sebagai berikut:

- a. Pemberhentian sementara kepala daerah dilakukan langsung oleh Presiden dan/atau Menteri apabila didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan register perkara di pengadilan (sesuai dengan penjelasan pasal ini, pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan pertama/pengadilan negeri).
- b. Pemberhentian dilakukan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Djohermansyah Djohan , mengemukakan pemberhentian sementara kepala daerah yang terjerat hukum tidak harus melalui usulan DPRD. lebih lanjut bahwa secara etika pemerintahan, memang tidak elok seorang kepala daerah yang sudah ditahan masih mengendalikan pemerintahan dari balik penjara. Tetapi, bila masih berstatus tersangka, mengingat azas praduga tak bersalah yang memungkinkan seorang gubernur atau bupati untuk memimpin dari rumah tahanan. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Nursyahbani Katjasungkana, merumuskan beberapa alasan mengapa ada kewenangan presiden berdasarkan Pasal 83 ayat 1 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Pertama, pemberhentian sementara dimaksudkan untuk menghindari terhambatnya proses pemerintahan di daerah, karena proses hukum akan memakan waktu yang cukup lama. Kedua, pemberhentian sementara dimaksudkan untuk memudahkan urusan-urusan penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga tugas-tugas kepala daerah yang dialihkan ke pejabat sementara dan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah tidak akan terpengaruh proses hukum pejabat daerah yang berstatus sebagai terdakwa. Ketiga, kepala daerah dapat diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD.

Asas legalitas dapat di temukan dalam setiap negara hukum, misalnya di Inggris asas legalitas itu disebut asas *the rule of law*, di Belanda disebut *wet matigheid van bestuur* atau *rechmatigheid van bestuur*, sedangkan di Perancis

disebut asas *Le principe de la legelite de l'administration* dan di Jerman disebut asas *gesetzmassigkeit der varwaltung*.

Asas legalitas sebagai dasar kewenangan atau keabsahan dalam menyelenggarakan pemerintahan ,dapat terjadi karena diberikan oleh badan administrasi negara melalui atribusi atau diberikan oleh administrasi negara kepada administrasi negara lainnya melalui peraturan perundang-undangan dengan cara delegasi atau mandat. Dilihat dari asalnya atau sumber wewenang atributif dapat dibedakan, asalnya diperoleh dari pemerintah tingkat pusat (MPR dan / atau DPR / DPD) serta dari pemerintah di tingkat daerah (DPRD) atau di tingkat desa (BPD). Asal wewenang itu di sebut *original legislator* atau dari pembuat undang- undang asli (*originale ivetgever*). Selanjutnya, apabila presiden berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah (PP) yang menciptakan wewenang pemerintah kepada badan / pejabat tata usaha negara, maka wewenang itu disebut *delegated legislator* atau *gedelegeerde attributie*.

Dalam hukum perdata jika seseorang atau suatu badan telah memenuhi kualifikasi tertentu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, maka berwenang mengadakan perjanjian menurut hukum perdata. Hal itu dalam hukum perdata di sebut dengan istilah mampu untuk berbuat (*Handelingsbekwaam*). Hubungan-hubungan dalam hukum perdata dapat dilakukan sejauh tunduk pada hukum positif¹⁹.

¹⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan Jakarta. 2004. hlm. 94.

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan inti dari hukum tata negara dalam hukum administrasi negara. Dalam hukum tata negara, wewenang didekripsikan sebagai kekuasaan hukum. Jadi wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Wewenang terdiri atas minimal tiga unsur yaitu pengaruh, dasar hukum dan konfrontasi hukum, wewenang dapat pula dimaknai sebagai suatu kemampuan yang diberi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sah. Dengan adanya unsur kekuasaan, maka wewenang merupakan legitimasi bagi dikeluarkannya keputusan-keputusan sepihak yang bersifat mengikat terhadap orang lain. Pelaksanaan wewenang itu dapat melahirkan norma-norma hukum material maupun formal.

Philipus M. Hadjon mengemukakan ada dua sumber untuk memperoleh wewenang yaitu atribusi dan delegasi. Namun dikatakan pula bahwa acapkali mandat digunakan sebagai cara tersendiri dalam memperoleh wewenang. Tetapi, dalam kaitannya dengan wewenang pemerintah untuk membuat keputusan, Philipus M Hadjon juga menegaskan bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh kewenangan membuat keputusan yaitu atribusi dan delegasi.²⁰ Sementara itu, Suwoto Mulyosudarmo menggunakan istilah kekuasaan, mengemukakan bahwa ada dua macam pemberian kekuasaan yang sifatnya atributif dan prolehan kekuasaan yang sifatnya derivatif. Perolehan kekuasaan secara derivative dibedakan atas delegasi dan mandat.²¹ Atribusi adalah pembentukan dan pemberian wewenang tertentu kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang

²⁰ Hadjon, Philipus M, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction To The Indonesian Administration Law)*, UGM Press, Yogyakarta, 1997. hlm.128

²¹ Mulyosudarmo, Suwono, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaskara*, PT. Gramedia Utama, Jakarta, 1997. hlm.39- 48.

adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan dan distribusi wewenang terutama ditetapkan didalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan wewenang pemerintahan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Terjadinya pemberian wewenang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang- undangan sehingga dilahirkan suatu wewenang baru. Dengan demikian, pembentukan wewenang yang berdasarkan pada atribusi nampak dari ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Melahirkan wewenang baru
- b. Dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Legislator berkompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan atau *original legislator*, seperti MPR menetapkan undang-undang dasar, dan presiden bersama DPR membuat undang-undang dan *delegated legislator*, seperti Presiden menetapkan Peraturan Presiden yang menciptakan wewenang pemerintah organ tertentu.²²

Delegasi adalah penyerahan wewenang untuk membuat sesuatu putusan oleh pejabat pemerintahan (delegans) kepada pihak lain (delegantaris) dan wewenang itu menjadi tanggung jawab dari delegantaris. Syarat-syarat delegasi adalah:

- a. Harus difinitis, artinya bahwa delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah diserahkan.

²² Indroharto, *Op.Cit.* hlm.17.

- b. Harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya bahwa delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Tidak kepada bawahan, artinya bahwa dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan ada delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya bahwa delegans berwenang meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Merupakan peraturan kebijakan (beleids-regel), artinya bahwa delegans memberikan instruksi tentang pemberian wewenang tersebut.

Dengan demikian, pada delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang. Tripel membedakan delegasi atas primare dan secundare delegation. Perbedaan dilakukan berdasarkan aspek kuantitas dan kualitas (sifat) primare delegation berkaitan dengan jumlah atau keleluasaan kewenangan yang didelegasikan, yang dapat bertambah atau berkurang. Sedangkan secundare delegation berkaitan dengan sifat kewenangan yaitu adakalanya bersifat *zefstanding* atau *zakelijk*.

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atas nama yang memberikan mandat (mandans). Disini tidak perlu ada peraturan perundang-undangan yang melandasi, karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern. Dengan demikian, disini tidak terjadi pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari organ atau pejabat TUN yang satu kepada Pejabat TUN yang lain. Jadi, wewenang pemerintahan yang dilakukan oleh mandataris atas nama dan tanggung jawab mandat. Namun demikian, mandat dapat terjadi kepada bukan bawahan, tetapi hal itu baru dianggap sah apabila mandataris mau menerima pemberian mandat tersebut. Wewenang itu menimpakan sehari-hari dari mandans dan Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak bertentangan dengan bentuk

pemberiaan mandat tersebut. Oleh karena itu, unsur-unsur dari mandat (pemberiaan kuasa) adalah:

- 1) Hanya dapat dilakukan oleh organ yang memperoleh wewenang secara atributif atau pemegang delegasi
- 2) Tidak membawa konsekuensi bagi mandataris untuk bertanggung jawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan untuk memberikan laporan atas pelaksanaan wewenang kepada mandans
- 3) Mandataris harus bertindak atas nama mandans
- 4) Pelimpahan wewenang kepada pihak ketiga hanya atas seizin mandans.

Berdasarkan paparan teori tersebut, maka dibedakan antara pembentuk wewenang yang diperoleh secara atributif dengan pembentuk wewenang secara atributif dilakukan oleh pembentuk konstitusi (pembentuk negara) yaitu PPKI. Lembaga-lembaga negara (*state institutions*) memperoleh wewenang yang ditentukan didalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan sebagai undang undang dasar negara oleh PPKI. sedangkan pembentukan wewenang dilakukan oleh pemegang wewenang atributif.

Pemahaman mengenai pembentuk wewenang berdasarkan pada teori-teori pembentukan wewenang atau cara memperoleh wewenang merupakan merupakan salah satu masalah dalam HTN dan HAN yang akan tetap aktual dan menarik perhatian para ahli hukum. Terlebih lagi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebabkan perubahan struktur ketatanegaraan RI.

Perkembangan mengenai lembaga-lembaga negara sangat mencolok, terutama menyangkut hubungan antara legislatif dengan eksekutif dan yudikatif yang dilandasi oleh suatu paradigma baru bagi Indonesia yaitu system pemisahan

kekuasaan berdasarkan prinsip pengawasan dan keseimbangan (*check and balances system*) yang dipandang sebagai urat nadi pemerintahan demokratis yang berdasarkan atas hukum. Pendelegasian wewenang perundang-undangan justru menimbulkan ketegangan yang berkaitan dengan masalah politis konstitusional. Oleh karena itu, produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan harus jelas mengatur mengenai hal itu. Jika tidak, persoalan sengketa antar wewenang tidak akan terelakan.

Prinsip fundamental dari suatu keadilan adalah pengakuan bahwa semua manusia itu memiliki martabat yang sama. Disamping itu memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang sama pula. Hak-hak yang paling fundamental itu adalah aspek-aspek manusia Indonesia sendiri. Semua hak yang berakar dalam kodratnya sebagai manusia adalah hak-hak yang lahir bersama dengan eksistensi manusia dan merupakan konsekuensi hakiki dari kodratnya. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, *Good governance*, dewasa ini menjadi sebuah cita bersama yang selalu didengungkan pada hampir setiap kesempatan, namun istilah *governance* secara harafiah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengarahan, pembinaan, atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *Guiding*. *Governance* adalah suatu proses dalam mana suatu sistem sosial ekonomi atau sistem organisasi sosial kompleks lainnya yang dikendalikan dan diatur.²³ Kaitannya dengan substansi tulisan ini, maka tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu variable mutlak terciptanya pemerintahan yang bersih adalah keharusan adanya sebuah

²³ Karhi Nisjar S, Beberapa catatan tentang Good Governance, Dalam jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol.1 No.2, PERSADI LP3ES, Jakarta 1997, hlm.155

pertanggungjawaban. *Good Governance* berkaitan erat dengan hak-hak asasi yang berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah yaitu:

- a. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security of all persons and society it self*)
- b. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sector swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*).
- c. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya sesuai dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population*)

Demokrasi mempunyai arti penting dalam suatu negara untuk menjamin jalannya suatu organisasi negara. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan negara tersebut menentukan kehidupan rakyat, Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu perorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedalautan berada dalam tangan rakyat.

Van der Pot membedakan konsep desentralisasi ke dalam dua kategori, yaitu “desentralisasi territorial” dan “desentralisasi fungsional”. Desentralisasi territorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk “otonomi” dan “tugas pembantuan”. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan

tertentu (*doelcorporatie*).²⁴ Letak perbedaannya pada” desentralisasi fungsional” berbentuk badan-badan yang menjalankan kewenangan dalam rangka desentralisasi berdasarkan tujuan sesuai fungsi yang diemban. Pada desentralisasi teritorial disebut “desentralisasi kenegaraan” badan- badan yang menjalankan kewenangan didasarkan dalam lingkup wilayah tertentu atau batas teritorial. Baik berbentuk “Otonomi” maupun “medebewind” (tugas pembantuan). Otonomi daerah mengandung arti hak mengatur (legislatif), hak mengurus (eksekutif) rumah tangga sendiri, dengan kekayaan (anggaran) sendiri. Tugas pembantuan atau *medebewind* mengandung arti tugas untuk membantu apabila di perlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas *medebewind* dimasukan kedalam bentuk desentralisasi karena di dalam menjalankan tugas pembantuan, daerah memiliki “kebebasan” tentang cara bagaimana tugas itu harus dijalankan, meskipun daerah tetap bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.

Pakar pemerintahan di Indonesia, Irawan soedjito, membedakan desentralisasi kedalam tiga kategori, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, desentralisasi administrative atau dekosentrasi.²⁵

Pengertian “desentralisasi teritorial” dan “desentralisasi fungsional” sama dengan pengertian yang telah lazim diikuti seperti pendapat Van der Pot yaitu Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*), berbentuk “otonomi” dan “tugas pembantuan”. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan

²⁴ Bagir manan, Op. Cit., hlm.29.

²⁵ Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981. hlm.29.

pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*), sedangkan “ desentralisasi administratif atau dekosentrasi (*ombtelijk decentraliatie*) mengandung arti: pemerintah pusat melimpahkan sebagian dari kewenangannya kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.

Mengenai hubungan antara desentralisasi dan dekosentrasi, di akui oleh Irawan Soedjito ada dua pendapat. Pendapat pertama, kelompok yang berpendapat ,bahwa dekosentrasi sebagai bentuk dari desentralisasi. Yang termasuk dalam kelompok ini, antara lain Rodinelli yang membagi desentralisasi kedalam bentuk utama, yaitu :

- 1) *Deconcentration*
- 2) *Delegation to semi-ouonoumous or parastatal agencies*
- 3) *Devolution to local development*
- 4) *Transfer of function from public non-government institution*

Begitu pula pandangan dari Litvack dan Sedon, senada mengategorikan konsep desentralisasi menjadi empat, meliputi:

- 1) Desentralisasi politik
- 2) Desentralisasi administratif, memiliki tiga bentuk :
 - a. Dekosentrasi
 - b. Delegasi
 - c. Devolusi
- 3) Desentralisasi fiskal

4) Desentralisasi ekonomi²⁶

Pendapat kedua, menganggap dekosentrasi hanyalah pelunakan dari sentralisasi bukan bagaian dari desentralisasi. Pendapat ini dianut oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (perubahan kedua). Dalam pasal 18 ayat 2 ditentukan: “ pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan”

Dekosentrasi tidak diatur dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, karena dipandang sebagai bagaian dari penyelenggaraan pemerintah pusat melekat pada kewenangan pemerintah pusat, secara teoritis dekosentrasi merupakan pelunakan sentralisasi menuju desentralisasi. Andi Mustari Pide mendefinisikan Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/ lembaga/ pejabat yang lebih tinggi kepada instansi/lembaga/pejabat fungsional dibawahnya, sehingga disertai wewenang tertentu tidak berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu.²⁷ Desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan /atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.²⁸ Kaitannya dengan kajian ini adalah bahwa Pasal 57 dalam Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah dan DPRD.

²⁶ Irawan Soedjito, *Ibid*, hlm.33.

²⁷ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*. Gaya Media Peratama, Jakarta,1999,hlm.33

²⁸ Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Program PPS Universitas Indonesia, Jakarta,1993, hlm 78.

Pasal ini, secara jelas memposisikan kedudukan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan. Implikasi pasal ini, aktivitas penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah. Aktivitas penyelenggaraan ini meliputi tugas-tugas desentralisasi dan tugas pembantuan. Ketentuan pasal ini menekankan baik kepala daerah maupun DPRD dalam aktivitas penyelenggaraan pemerintahan menekankan pada *service sphere* bukan pada *political sphere*.

F. Metode Penelitian

Mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka sangatlah diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode tertentu yang bersifat ilmiah. Penelitian hukum menurut Soerjono Soekanto, Dalam bukunya Pengantar Penelitian hukum menjelaskan bahwa penelitian hukum adalah :²⁹

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.”

Dalam penelitian ini untuk mendapatkan data-data yang memadai maka peneliti menggunakan metode sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu :
menggambarkan dan menguraikan secara sistematika semua permasalahan,

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Cetakan III, Jakarta, 1986, hlm.3.

kemudian menganalisisnya yang bertitik tolak pada peraturan yang ada, sebagai dasar mengetahui mekanisme pemberhentian sementara kepala daerah yang terlibat kasus korupsi menurut undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, karena menggunakan data sekunder sebagai data utama³⁰Perolehan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan sebagai literatur yang dapat memberikan landasan teori yang relevan dengan masalah yang akan dibahas antara lain dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, literatur-literatur, karya-karya ilmiah, makalah, artikel, media massa, serta sumber data sekunder lainnya yang terkait dengan permasalahan.

3. Tahap Penelitian

Sebelum melakukan penelitian, terlebih dahulu ditetapkan tujuan penelitian, kemudian melakukan perumusan masalah dari berbagai teori dan konsep yang ada, untuk mendapatkan data sekunder sebagaimana yang dimaksud diatas, dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu :

1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji gambaran sistematis tentang mekanisme pemberhentian sementara kepala daerah. Untuk

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm.93.

mendapatkan berbagai bahan tertulis yang diperlukan dan berhubungan dengan masalah yang diteliti. Penelitian kepustakaan ini meliputi :

1) Bahan hukum Primer Adalah bahan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bersifat mengikat berupa :

- a) Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

2) Bahan hukum Sekunder berupa tulisan-tulisan para ahli dibidang hukum yang berkaitan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan-bahan hukum primer berupa doktrin (pendapat para ahli terkemuka), internet, surat kabar, majalah, dan dookumen terkait

3) Bahan hukum tersier ”yakni bahan hukum yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan sekunder”, seperti kamus hukum, kamus bahasa Inggris-Indonesia, Indonesia-Inggris, kamus bahasa Belanda dan ensiklopedia.

2) Penelitian Lapangan

“Yaitu suatu cara memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan observasi untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.³¹” Penelitian ini diadakan untuk memperoleh data primer, melengkapi data sekunder dalam studi kepustakaan sebagai data tambahan yang dilakukan melalui wawancara dengan pihak terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini, akan diteliti mengenai data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*), dan studi lapangan (*field research*).

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

- 1) Mengumpulkan buku-buku yang berkaitan tentang pemerintahan daerah.
- 2) Klasifikasi, yaitu dengan cara mengolah dan memilih data yang dikumpulkan tadi kedalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- 3) Sistematis, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

³¹ *Ibid*, hlm.15.

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan, meneliti, dan merefleksikan data primer yang diperoleh langsung di lapangan sebagai pendukung data sekunder, penelitian ini dilakukan dengan para pihak yang terkait dengan pokok permasalahan.

5. Alat Pengumpul Data

Sebagai instrument penelitian, peneliti menggunakan alat pengumpul data sebagai berikut :

a. Data Kepustakaan

Alat yang digunakan oleh peneliti dalam pengumpulan data kepustakaan adalah alat – alat tulis dan buku dimana peneliti membuat catatan – catatan tentang data – data yang diperlukan serta ditransfer melalui alat elektronik berupa laptop guna mendukung proses penyusunan dengan data – data yang diperoleh.

b. Data lapangan

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian dilapangan ini berupa catatan lapangan tentang beberapa peristiwa yang terkait dengan penelitian yang penulis lakukan melalui wawancara dengan Pihak yang berwenang. Permasalahan yang diteliti menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*Directive Interview*) atau wawancara

bebas (*Non Directive Interview*) dimana peneliti dapat menggunakan alat perekam suara (*Voice Recorder*) sebagai instrument penunjang pelaksanaan penelitian dalam melakukan wawancara.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian akan dianalisis dengan menggunakan metode *derskriptif*, yaitu hanya akan menggambarkan saja dari hasil penelitian yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala – gejala tertentu. Sedangkan data yang sudah dianalisis akan disajikan dengan metode *kualitatif*, yaitu dengan memberikan komentar-komentar dan tidak menggunakan angka - angka. Maka dari analisis data tersebut penulis harapkan dapat menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini secara umum dilakukan di wilayah Bandung dan Jakarta yang meliputi:

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, beralamat di jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Pusat Universitas Pasundan Bandung, Jl. Dr. Setiabudhi No. 193, Bandung
- 3) Perpustakaan Universitas Padjajaran Bandung, yang beralamat di Jalan Dipati Ukur No. 35 Bandung.

Lokasi penelitian diatas dipilih dengan alasan bahwa instansi dan lokasi tersebut memiliki hubungan yang sangat dekat dengan materi penelitian yang dilakukan oleh penulis.