

**MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016
DAN IMPLEMENTASINYA ATAS JABATAN BUPATI PESISIR SELATAN
PERIODE 2021-2024**

TESIS

Tesis ini diajukan untuk memenuhi
Persyaratan memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum



Disusun oleh:

**AFRIZAL CHANDRA
NPM. 1910018412014**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BUNG HATTA
PADANG
2023**

PERSETUJUAN TESIS

MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016
DAN IMPLEMENTASINYA ATAS JABATAN BUPATI PESISIR SELATAN
PERIODE 2021-2024

Oleh :

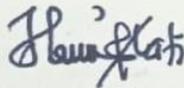
AFRIZAL CHANDRA
1910018412014

Penulisan hukum dengan judul di atas diajukan untuk melengkapi persyaratan guna menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum, telah disetujui oleh pembimbing pada tanggal 14 Agustus 2023.

Untuk dipertahankan di depan Tim Penguji

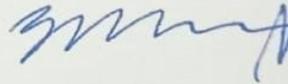
Menyetujui

Pembimbing I



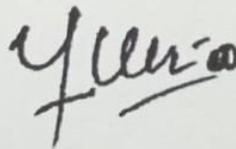
Dr. Maiyestati, S.H., M.H.

Pembimbing II



Dr. Boy Yendra Tamin, S.H., M.H.

Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta



Dr. Deaf Wahyuni Ramadhani, S.H., M.H.

PENGESAHAN TESIS
No. Reg :

MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016
DAN IMPLEMENTASINYA ATAS JABATAN BUPATI PESISIR SELATAN
PERIODE 2021-2024

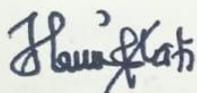
Oleh :

AFRIZAL CHANDRA
1910018412014

Telah diujikan di depan Tim Penguji pada tanggal 14 Agustus 2023 dan dinyatakan LULUS.

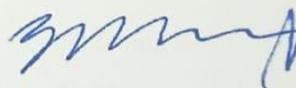
TIM PENGUJI

Ketua,



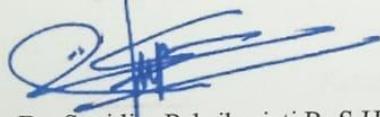
Dr. Maiyestati, S.H., M.H.

Sekretaris,



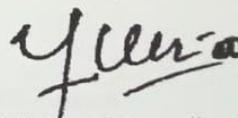
Dr. Boy Yendra Tamin, S.H., M.H.

Anggota,



Dr. Sanidjar Pebrihariati, S.H., M.H.

Anggota,



Dr. Deaf Wahyuni Ramadhani, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum,



Dr. Liliang Pratimaratri, S.H., M.Hum.

KATA PENGANTAR



Segala Pujie hadirat Allah SWT atas Rahmat, Nikmat dan KaruniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul

“MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 DAN IMPLEMENTASINYA ATAS JABATAN BUPATI PESISIR SELATAN PERIODE 2021-2024”

Penyusunan penelitian ini merupakan salah satu persyaratan bagi penulis dalam rangka menyelesaikan pendidikan S2 pada Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Magister Ilmu Hukum Universitas Bung Hatta Padang untuk memperoleh Magister Ilmu Hukum.

Penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyelesaian tesis ini, terutama kepada: Ibu Dr. Maiyestati, S.H., M.H.

selaku pembimbing I dan Bapak Dr. Boy Yendra Tamin, S.H., M.H., selaku pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, arahan, motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik. Tidak luput juga penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Tafdil Husni, S.E., M.B.A. selaku Rektor Universitas Bung Hatta.
2. Ibu Dr. Uning Pratimaratri, SH, M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta.
3. Ibu Dr. Deaf Wahyuni Ramadhani, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Bung Hatta.

4. Ibu Dr. Sanidjar Pebrihariati R, S.H., M.H. dan Ibu Dr. Deaf Wahyuni Ramadhani S.H., M.H. selaku Penguji Tesis.
5. Bapak / Ibu Dosen Pengajar, sertakan karyawan dan karyawan pada program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Bung Hatta.
6. Teristimewabuat keluargatercinta yang selalumensupport agar gelar magister initercapai
7. Semuapihak yang telah membantu Penulisan Tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan namanyasatupersatu.

Akhir kata,
penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritikan dan saran dalam rangka penyempurnaan penulisan sehingga Tesis ini dapat bermanfaat bagi semuapihak yang membacanya.

Padang, 14 Agustus 2023
Penulis,

AFRIZAL CHANDRA
NPM.1910018412014

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : **AFRIZAL CHANDRA**

NPM : 190018412014

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Tesis : Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Dan Implementasinya Atas Jabatan Bupati Pesisir Selatan Periode 2021-2024

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa :

1. Seluruh data, informasi interpretasi serta pernyataan dalam pembahasan dan kesimpulan yang disajikan dalam tesis ini, kecuali yang disebutkan sumbernya merupakan hasil pengamatan, penelitian, pengolahan, serta pemikiran saya dengan pengarah dan bimbingan yang ditetapkan.
2. Tesis ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik, baik pada Universitas Bung Hatta maupun pada Perguruan Tinggi lainnya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya dan apabila di kemudian hari ditemukan adanya bukti tidak benar dalam pernyataan tersebut di atas, saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pembatalan gelar yang saya peroleh melalui pengujian tesis ini.

Padang, 14 Agustus 2023
Yang membuat pernyataan

AFRIZAL CHANDRA
NPM. 1910018412014

DAFTAR ISI			Halaman
LEMBAR PERSETUJUAN			i
LEMBAR PENGESAHAN			ii
KATA PENGANTAR			iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS			vi
DAFTAR ISI			vii
ABSTRACT			x
ABSTRAK			xi
BAB I PENDAHULUAN			
	A.	LatarBelakangMasalah.....	1
	B.	RumusanMasalah.....	12
	C.	TujuanPenelitian.....	12
	D.	ManfaatPenelitian.....	12
	E.	KerangkaTeoritis dan KerangkaKonseptual.....	
	1.	KerangkaTeoritis.....	13
	2.	KerangkaKonseptual.....	29
	F.	MetodePenelitian.....	34
	1.	JenisPenelitian.....	34
	2.	MetodePendekatan.....	35
	3.	Teknik Pengumpulan Data.....	35
	4.	Pengolahan Data.....	37
	5.	Analisi Data.....	37
BAB II TINJAUAN PUSTAKA			
	A.	TeoriOtonomi.....	39
	B.	PengisianJabatanKepalaDaerah.....	65
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN			
	A.	MekanismePemberhentianKepalaDaerahBerdasarkanUndang-undangNomor 10 Tahun2016.....	78
	B.	ImplementasiPengaturanPemilihanKepalaDaerahatasProsesPelantikanRusma Yul AnwardalamJabatansebagaiBupatiPesisirSelatanPeriode2021-2024.....	83
BAB IV : PENUTUP			
	A.	Simpulan.....	99
	B.	Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA			

*REGIONAL HEAD TERMINATION MECHANISM
BASED ON ACT NUMBER 10 OF 2016 AND ITS IMPLEMENTATION OF THE
POSITION OF THE REGENT OF THE 2021-2024 PERIOD*

Afrizal Chandra¹, Maiyestati¹, Boy Yendra Tamin¹
Bung Hatta University Postgraduate Master of Law Study Program
e-mail: afrizalc93@gmail.com.

ABSTRACT

The mechanism for dismissing regional heads is based on Act no. 10 of 2016 has been regulated in article 173. There are dismissals that involve or are initiated by the DPRD, and there are those that are not initiated by the DPRD but are carried out directly by the President, through a court decision that has permanent legal force. Problem formulation include: (1) What is the mechanism for dismissing regional heads based on Act No. 10 of 2016? (2) How is the Implementation of Regional Head Election Arrangements for the Inauguration Process of Rusma Yul Anwar as Regent of Pesisir Selatan for the 2021-2024 Period? This study uses normative legal research. The data used includes primary, secondary and tertiary data. Data were analyzed qualitatively. Research Results (1) The mechanism for dismissing regional heads in general is determined by the President based on the proposal of the Provincial DPRD as the result of a plenary meeting through the Minister of Home Affairs based on the proposal of the Regency/Municipal DPRD as a plenary result through the Governor as the representative of the central government. (2) For the implementation, Rusma Yul Anwar, the elected Regent, is still appointed as Regent, then after that he is dismissed as Regent.

Keywords: Mechanism, Dismissal, Regional Head.

**MEKANISME PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016
DAN IMPLEMENTASINYA ATAS JABATAN BUPATI PESISIR
SELATAN PERIODE 2021-2024**

Afrizal Chandra¹, Maiyestati¹, Boy Yendra Tamin¹
Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Bung Hatta
e-mail: afrizalc93@gmail.com.

ABSTRAK

Mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No. 10 tahun 2016 telah diatur dalam pasal 173. Ada pemberhentian yang melibatkan atau atas inisiatif DPRD, dan ada yang tidak melalui inisiatif DPRD tetapi langsung dilakukan oleh Presiden, melalui keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Rumusan masalah: (1) Bagaimanakah Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan UU No 10 tahun 2016? (2) Bagaimanakah Implementasi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah atas Proses Pelantikan Rusma Yul Anwar dalam jabatan sebagai Bupati Pesisir Selatan Periode 2021-2024? Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Data yang digunakan meliputi data primer, sekunder dan tersier. Data dianalisis secara kualitatif. Hasil Penelitian (1) Mekanisme pemberhentian Kepala Daerah pada umumnya adalah ditetapkan oleh Presiden berdasarkan usulan DPRD Provinsi sebagai hasil rapat paripurna melalui menteri dalam negeri berdasarkan usulan kabupaten/kota sebagai hasil paripurna melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. (2) Pelaksanaannya Rusma Yul Anwar Bupati terpilih yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati, kemudian setelah itu diberhentikan sebagai Bupati.

Kata Kunci: Mekanisme, Pemberhentian, Kepala Daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 78 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:

- a. Berakhir masa jabatannya.
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalang tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.
- c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah.
- d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf f, dan huruf j.
- f. Melakukan perbuatan tercela
- g. Diberitugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan
- h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil

kepaladaerahberdasarkanpembuktiandarilembaga yang berwenangmenerbitkandokumen.

i. Mendapatkansanksipemberhentian.

DidalamUndang-UndangNomor 23 Tahun 2014 mengaturbahwaPemberhentiansementarakepaladaerahterdapatdidalamPasal 83, adapunketentuanPasal 83 Undang-UndangNomor 23 Tahun 2014 menyebutkanbahwa:

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerahdiberhentikansementaratanpamelaluiusulan DPRD karenadidakwamelakukantindakpidanakejahatan yang diancamdenganpidanapenjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindakpidanakorupsi, tindakpidanaterorisme, makar, tindakpidanaterhadapkeamanan negara, dan/atauperbuatan lain yang dapatmemecahbelah Negara KesatuanRepublik Indonesia.
2. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjaditerdakwadiberhentikansementaraberdasarkan register perkara di pengadilan.
3. Pemberhentiansementarakepaladaerah dan/atau wakil kepala daerahdilakukan oleh Presidenuntukgubernur dan/atau wakil gubernurserta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupatiatauwalikota dan/atau wakil walikota.

BerdasarkanPasal 83 ayat (1) Undang-UndangNomor 23 Tahun 2014 adapundisebutkanbahwakepaladaerah/wakil

kepala daerah dan diberhentikan sementara jika tidak wamelakukan

6

tindak pidana kejahatan dan/atau perbuatannya yaitu:

- a. Tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun
- b. Tindak pidana korupsi
- c. Tindak pidana terorisme
- d. Makar
- e. Tindak pidana terhadap keamanan negara
- f. Perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya bermula dari adanya pelanggaran terhadap tugas, wewenang, kewajiban, melakukan perbuatan yang dilarang maupun pelanggaran lainnya yang diatur dalam undang-undang yang secara umum terkait dengan pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah, maka DPRD dapat memberdayakan fungsi pengawasan (*controlling*) dengan menjalankan hak intervensi, hak angket, dan hak menyatakan pendapatnya terhadap kepala daerah hingga berlanjut pada mekanisme-mekanisme berikutnya (melalui lembaga yang berwenang) dan berimplikasi terhadap pemberhentian kepala daerah.

Dalam praktiknya pemberhentian kepala daerah berdasarkan berbagai alasan di atas, terbagi menjadi alasan yuridis (Hukum), alasan etis atau etik kepemimpinan dan pengaruh dinamika politik dalam suatu pemerintahan daerah. Salah satunya adalah Rusma Yul Anwar dilantik oleh Gubernur Sumatera Barat pada

hariJum'attanggal 26 Februari 2021 sebagaiBupatiPesisir Selatan periodeJabatan 2021-2024.

Sebelumnya, berdasarkanPutusanPengadilan Negeri Kelas IA Padang Nomor 642/Pid.Sus-LH/2019/PN.Pdg yang diucapkandalampersidanganterbukauntukumum pada hariJumat, tanggal 13 Maret2020 menyatakanTerdakwaRusma Yul Anwarterbuktisecarasaah dan meyakinkanbersalahmelakukantindakpidanamelakukanusaha dan kegiatantanpamemilikiizinlingkungan danmenjatuhkanpidanakepadaterdakwaRusma Yul Anwar oleh karenaitudenganpidanapenjaraselama 1 (satu) tahun.

PutusanPengadilan Negeri Padang inidkuat oleh PutusanPengadilan Tinggi Padang Nomor 88/PID.SUS-LH/2020/PT.PDG tanggal 30 April 2020. Terakhir, Mahkamah Agung RI pada Rabu, 24 Febuari 2021 telahmenerbitkanputusanKasasiNomor 31 K/Pid.Sus-LH/2021 yang pada intinyaMenolakPermohonankasasidariPemohonKasasi II/TerdakwaRusma Yul Anwar tersebut. Putusandimaksudtelahditerima pada hariJumattanggal 12 Maret 2021.¹

Putusan Mahkamah Agung Nomor 31 K/Pid.Sus-LH/2021 menyatakan sebagaiberikut;

TerdakwaRusma Yul Anwarterbuktisecarasaah dan meyakinkanbersalahmelakukantindakpidanamelakukanusaha dan kegiatantanpamemilikiizinlingkungan; MenjatuhkanpidanakepadaterdakwaRusma Yul Anwaroleh

¹ Kompas com, 2021, *KasasiDitolak MA, BupatiPesisir Selatan yang MenjadiTerdakwaTetapDilantik*,<https://regional.kompas.com/read/2021/02/27/060958478/kasasi-ditolak-ma-bupati-pesisir-selatan-yang-menjadi-terdakwa-tetapdiakses> pada harisenin 3 Januari 2022

karena tudengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan denda Rp 1 miliar subsidi 3 bulankurungan, sekaligus diperintahkan agar ditahan.

Sehingga putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap harus dilakukan eksekusi. Pasal 164 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang mengatur sebagai berikut:

Dalam hal calon Bupati/Walikota dan/atau calon Wakil Bupati/Wakil Walikota terpilih ditetapkan menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik menjadi Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota, kemudian saat itu juga diberhentikan sebagai Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Merujuk pada Pasal 164 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang mengharuskan kepala daerah atau wakil kepala daerah terpilih yang berstatus terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pada saat pelantikan, yang bersangkutan tetap dilantik, kemudian saat itu juga diberhentikan sementara sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Namun dalam faktadilapangan Bupati Pesisir Selatan Rusma Yul Anwar tetap dilantik dan pemberhentian sementara tidak dilakukan karena ketiadaansurat keputusan pemberhentian sementara pada saat setelah yang bersangkutan dilantik. Disini menjadi pertanyaan sendiri perihal kepatuhan Pemerintah

Pusat dalam melaksanakan undang-undang. Sikap preventif ditujukan oleh keberlakuan undang-undang ini. Dalam hal jika pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden paling lambat 14 hari setelah putusan Mahkamah Agung, maka presiden dapat melakukan pemberhentian terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam hal ini gubernur dan/atau wakil gubernur melalui usul Menteri. Serta Menteri dapat memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota melalui usul gubernur.

Pada hari Rabu tanggal 16 Juni 2021 Rusma Yul Anwar telah mengajukan upaya hukum luar biasa dalam bentuk Peninjauan Kembali di Pengadilan Negeri Kelas IA Padang. Pasal 66 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004, mengatur bahwa Permohonan Peninjauan Kembali tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan Pengadilan. Beberapa kali pelaksanaan eksekusi atas Putusan Kasasi Nomor 31 K/Pid.Sus-LH/2021 yang dilakukan oleh Kejaksaan Negeri (Kajari) Pesisir Selatan tertunda, dan bahkan tidak bisa terlaksana.

Alasan pemberhentian kepala daerah secara tetap, menurut Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yaitu:

- a. Meninggal dunia
- b. Permintaan sendiri
- c. Diberhentikan.

Alasan-alasan pemberhentian kepala daerah pada masing-masing negara berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran alasan pemberhentian kepala daerah juga mewarnai proses pemberhentian kepala daerah atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori dari isi akademis. Menurut Jimly Assidique, mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah di negara-negara yang mengadopsi ketentuan ini juga berbeda-beda. Namun secara umum, mekanisme pemberhentian kepala daerah pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*supreme court*).²

Ada dua kondisi yang menyebabkan tidak dapat dilakukannya pemberhentian sementara terhadap Rusma Yul Anwar yakni, tindak pidana yang dilakukan oleh yang bersangkutan tidak termasuk dalam tindak pidana yang disebutkan pada Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan ketentuan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, berlaku untuk situasi di mana proses pidana yang masih berjalan terhadap kepala daerah dan/atau kepala daerah. Sementara terhadap Rusma Yul Anwar proses pidananya telah selesai atau telah ada putusan yang berkekuatan hukum tetap. Jika tetap berpedoman pada pemberhentian sementara, maka semestinya merujuk pada Pasal 164 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mana sampai hari ini tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Kedua, terdapat dua proses

²Moh. Mahfud M.D., 2001, *Dasar dan Struktur Kenegaraan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 2

yang sifatnya langsung oleh Pemerintah Pusat serta melalui proses politik di DPRD. Pemberhentian secara langsung oleh Presiden diatur pada Pasal 79 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sementara pemberhentian melalui proses politik lewat paripurna DPRD dan mendapatkan putusan Mahkamah Agung yang memutuskan pendapat DPRD untuk memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diatur pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Hal yang sama terjadi dengan pelantikan Bupati dan Wakil Bupati Tulungagung terpilih Syahri Mulyo. Syahri Mulyo berstatus Terdakwa dan tahanan merupakan KPK. Gubernur Jawa Timur Soekarwo melantik Bupati dan Wakil Bupati Tulungagung terpilih Syahri Mulyo-Maryoto Wibowo di Kantor Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, pada tanggal 25 September 2018. Pelantikan tersebut berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.56-5884 dan Nomor 132.35-5885 Tahun 2018 tentang pengangkatan Syahri Mulyo-Maryoto Wibowo sebagai Bupati dan Wakil Bupati Tulungagung. Namun, pada pukul 13.57 WIB, pemerintah melalui Mendagri Tjahjoko Kumolo menyerahkan surat keputusan lainnya kepada Gubernur Jawa Timur Soekarwo. Surat keputusan itu merupakan surat penugasan kepada Wakil Bupati Tulungagung untuk menjadi pelaksana tugas atau Plt Bupati Tulungagung. Hal itu terjadi lantaran Syahrimerupakan tersangka KPK setelah terjerat bersama Wali Kota Blitar Muhammad Samanhudi Anwar dalam kasus dugaan suap terkait proyek-proyek di Tulungagung dan Blitar.³

Dalam kasus lain Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian tetap melantik pasangan Erdi Darbi dan John W Willi sebagai Bupati dan

³Kompas.com, 2018, *Tiga Menit setelah dilantik bupati tulungagung langsung di non aktifkan*, [https://nasional.kompas.com/read/2018/09/25/14593371/tiga-menit-setelah-dilantik-bupatitulungagung-langsung-dinonaktifkandiaksestanggal 16 Oktober 2022](https://nasional.kompas.com/read/2018/09/25/14593371/tiga-menit-setelah-dilantik-bupatitulungagung-langsung-dinonaktifkandiaksestanggal%2016%20Oktober%202022).

Wakil Bupati Kabupaten Yalimo, Provinsi Papua. Pasangan ini telah menang di Pilkada tahun 2020 berdasarkan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 117/PL.01.8-Kpt/9122/KPU-Kab/V/2021.

Bupati Erdi Darbi melalui Putusan Pengadilan Negeri Jayapura Nomor 500/Pid.Sus/2020/PN. Jap. tanggal 18 Maret 2021 menghukumnya empat bulan penjara dalam kasus kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan korbannyameninggal.⁴

Adapun untuk pemberhentian secara langsung oleh Presiden, Pasal 79 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempersyaratkan kondisi materi di mana kepala daerah dan/atau kepala daerah tidak dapat lagi melanjutkan masa jabatannya karena: meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhirnya masa jabatan, dan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalang tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan. Sementara itu, untuk pemberhentian lewat proses politik melalui DPRD dan Mahkamah Agung yang memutuskan pendapat DPRD untuk memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempersyaratkan kondisi materi di mana kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf f,

⁴Independensi, 2021, *Mendagri diminta Tetap lantik pasangan Erdi-Willi sebagai Bupati dan Wakil Bupati Yalimo*, <https://independensi.com/2021/08/03/mendagri-diminta-tetap-lantik-pasangan-erdi-willi-sebagai-bupati-wakil-bupati-yalimodiaksestanggal-16-oktober-2022>.

dan huruf j Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta melakukan perbuatan tercela.

Kedua, proses di atas bersertadengan syarat materinya, apabila dimaknai secara mendalam terdapat ruang penafsiran yang amat terbuka. Kondisi paling dekat dengan situasi ini terhadap Rusma Yul Anwar adalah sebagaimana yang diatur pada Pasal 79 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, kemungkinan yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkesinambungan atau berhalang-tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan. Akan tetapi, kondisi materi seperti ini bisa saja diatasi dengan melimpahkan tugas dan kewenangan kepala daerah kepada wakil kepala daerah sebagaimana Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Berdasarkan uraian di atas, mengingathalini penting untuk dikaji, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai **Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Implementasinya atas Jabatan Bupati Pesisir Selatan Periode 2021-2024.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah penelitian sebagai berikut;

1. Bagaimanakah Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016?
2. Bagaimana Implementasi Pengaturan Pengisian Kepala Daerah atas Proses Pelantikan Rusma Yul Anwar dalam jabatan sebagai Bupati Pesisir Selatan Periode 2021-2024?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah atas Proses Pelantikan Rusma Yul Anwar dalam Jabatan sebagai Bupati Pesisir Selatan Periode 2021-2024.

D. Manfaat Penelitian

Secara umum, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara, terutama dalam memahami regulasi Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang Diancam Pidana Dibawah 5 (Lima) Tahun Menurut Regulasi Pemerintahan Daerah di era pemilihan kepala daerah pada masa sekarang berdampak negatif terhadap sistem desentralisasi simetris dan asimetris di masa mendatang. Oleh karena itu, hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan pengayaan terhadap pengajaran hukum tata negara terutama setelah amandemen UUD 1945.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah dan DPR dalam merumuskan kebijakan menyangkut formulasi Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang

Diancam Pidana Dibawah 5 (Lima) Tahun Menurut Peraturan Pemerintah Daerah di masa mendatang. Khusus bagi pemerintah pusat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam menyikapi pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan bagi daerah, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan perbaikan sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dapat menunjang efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Berkaitan dengan sejumlah permasalahan yang dijadikan objek penelitian, maka penting untuk dilakukan eksplorasi berbagai teori ataupun doktrin di bidang hukum ketatanegaraan dan otonomi daerah berdasarkan UUD 1945 dan berbagai produk hukum lainnya yang berkaitan dengan pengaturan pemerintahan di daerah. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori tentang demokrasi dan pertanggungjawaban Jabatan, teori negara sebagai organisasi kekuasaan (*de staat is ambtenorganisatie*) sebagai teori utama (*Grand Theory*), serta didukung dengan teori tentang pengisian jabatan (*Middle Range Theory*) dan teori jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (*Applied Theory*).

a. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan kosakata yang sangat penting dalam khasanah ketatanegaraan. Hal ini didasarkan pada pandangan secara umum bahwa demokrasi ialah nama yang paling baik bagi sistem politik dan sosial suatu negara. Hasil penelitian yang dilakukan UNESCO pada tahun 1949 mengungkapkan "Probably for the first time in history, democracy is

claimed as the proper ideal description of system of political and social organization advocated by influential proponent” artinya barangkali untuk pertama kalinya dalam sejarah demokrasi dinamakan sebagai nama yang paling tepat bagi semua sistem organisasi politik dan kemasyarakatan yang dibela oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh. Namun disisi lain diskursus demokrasi ini masih dalam bayangan ambiguitas. Robert K. Carr menyatakan bahwa *democracy is not an easy word to define* (demokrasi bukanlah sebuah kata yang gampang untuk didefinisikan). Di sisi lain seorang penulis bernama Francois Venter menyatakan *everyone knows what democracy is but nobody can define it to general satisfaction* (semua orang mengetahui apa itu demokrasi, namun tidak ada bisa memberikan definisi yang memuaskan secara umum).

b. Teori Negara Sebagai Organisasi Kekuasaan

Istilah negara merupakan terjemahan dari beberapa kata asing: *state* (Inggris), *staat* (Belanda dan Jerman), atau *etat* (Perancis).⁵ Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.⁶ Pengertian ini mengandung nilai konstitutif yang pada galibnya dimiliki oleh suatu negara berdaulat: masyarakat (rakyat), wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga unsur ini perlu ditunjang dengan unsur lainnya seperti adanya konstitusi dan pengakuan dunia

⁵A. Ubaedillah & Abdul Rozak, 2012, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, Kencana Jakarta, hlm 120

⁶Ibid.

internasional yang oleh Mahfud M.D. disebut dengan unsur deklaratif.⁷ Rakyat dalam pengertian keberadaan suatu negara adalah sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh persamaan dan bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu. Tidak bisa dibayangkan jika ada suatu negara tanpa rakyat. Hal ini mengingat rakyat atau warga negara adalah *substratum* personel dari negara.⁸

Berdirinya sebuah negara ditandai dengan terpenuhinya syarat-syarat sebagai negara. Sebuah negara dikatakan eksis apabila memenuhi syarat-syarat antara lain;⁹

1. Mempunyai wilayah/ daerah tertentu.
2. Adanya Rakyat, bahwa di dalam daerah/ wilayah tersebut terdapat masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu.
3. Adanya pemerintahan, yaitu pemerintah yang berdaulat atas daerah dan rakyatnya.
4. Adanya Pengakuan negara dari negara-negara lain.
5. Adanya Tujuan negara.¹⁰

Memperhatikan unsur-unsur tersebut diatas, maka negara dapat dikategorikan sebagai sebuah organisasi atau persekutuan bangsa/ kekuasaan atau rakyat/ hukum yang mempunyai tiga paham yaitu : 1). Cita-cita untuk bersatu yang hidup (ada atau menetap) dalam suatu daerah/ wilayah tertentu untuk waktu yang tidak terbatas; 2). Dipimpin oleh (tunduk pada) suatu pemerintah (kekuasaan) yang sama dan yang berdaulat.

⁷Moh. Mahfud M.D., 2001, *Dasar dan Struktur Kenegaraan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm2

⁸C.S.T. Kansil, 1979, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, hlm 13

⁹Victor Situmorang, 1987, *Intisar Ilmu Negara*, Bina Aksara, Jakarta, hlm16.

¹⁰ Menurut Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933 tentang hak dan kewajiban negara, terdapat beberapa syarat bagi suatu objek untuk dapat dikategorikan sebagai suatu Negara, yaitu: (a) penduduk tetap (masyarakat), (b) wilayah tertentu, (c) pemerintahan, dan (d) kemampuan untuk melakukan hubungan – hubungan dengan negara – negara lain.

J.H.A. Logemanndi dalam bukunya *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht* menerangkan bahwa hukum tata negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya (*gebied*) hukum dari suatu negara. Dimaksud dengan pribadi hukum jabatan adalah pengertian yang meliputi serangkaian persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai (*waardensubjectj*, personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian, pembatasan wewenang. Maksud dari lingkungan berlaku ialah lingkungan kekuasaan atas daerah (wilayah), dan manusia dari suatu negara, dan lingkungan waktu. Dan hukum tata usaha negara olehnya dirumuskan sebagai hukum mengenai perhubungan hukum yang timbul dalam hal jabatan negara menjalankan tugasnya.¹¹

Lebih jauh J.H.A. Logemann dalam bukunya *College- aantekenizzgen over het Staatsrecht van NederlandsIndie*, menjelaskan bahwa ilmu hukum tata negara mempelajari sekumpulan kaidah hukum di mana tersimpul kewajiban dan wewenang kemasyarakatan dari organisasi negara, jadi dari pejabat-pejabatnya ke luar, dan di samping itu kewajiban dan wewenang masing-masing pejabat negara di dalam perhubungannya satu sama lain atau dengan perkataan lain kesatuan (*samenhang*) dari organisasi. Ilmu hukum tata negara dalam arti sempit menyelidiki hal-hal sebagai berikut:¹²

1. Jabatan-jabatan apa yang terdapat di dalam susunan kenegaraan tertentu;

¹¹Kemudian di dalam bukunya *"Het Staatsrecht van Indonesie (1954)*, menjelaskan sebagai berikut: "bagi saya hukum tata negara itu adalah hukum organisasi dari negara, sedangkan hukum tata usaha negara adalah kaidah-kaidah hukum khusus yang di samping hukum perdata yang berlaku umum mengatur cara bagaimana organisasi negara itu ikut serta di dalam pergaulan kemasyarakatan. Terpetik dari Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 1983, *Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, hlm. 13.

¹²*Ibid*, hlm14.

2. Siapa yang mengadakannya;
3. Bagaimanacaramemperlengkapimerekadenganpejabat-pejabat;
4. apa yang menjadi tugasnya (lingkungan pekerjaannya);
5. Apa yang menjadi wewenangnya;
6. Perhubungan kekuasaannya satu sama lain;
7. Di dalam batas-batas apa organisasi negara (dan bagian-bagiannya) menjalankan tugasnya.

Menurut J.H.A. Logemann ilmu hukum tata usaha negara menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat di dalam menjalankan tugas kemasyarakatannya yang khusus. Jadi dia menyelidiki sifat hukum (*rechtskarakter*) dari umpamanya, jabatan kenegaraan (*openbare dienstbetrekking*), izin penguasa dan pemberian kuasa dari penguasa, dispensasi, grasi, pemasukan dalam milisi, dan sebagainya. Jadi menurut Logemann hukum tata negara itu adalah hukum organisasi negara atau hukum keorganisasian negara atau dengan perkataan lain hukum mengenai organisasinya (tata susunnya) negara. Dan ini dapat dibagi atas dua golongan, yaitu:¹³

1. Hukum mengenai persoalan kepribadian hukum dari jabatan-jabatan negara dan dari kumpulan jabatan-jabatan itu yang mungkin disatukan lebih lanjut dalam satu kepribadian hukum. Ini terdiri daripada persoalan-persoalan perwujudan kepribadian hukum di dalam (atau menjadi) jabatan dan kumpulan jabatan, timbulnya dan lenyapnya jabatan dan kumpulan jabatan dan soal kualitas pejabat, pembatasan wewenang dari jabatan atau kumpulan jabatan, hukum keorganisasian.

¹³*Ibid.*

2. Hukum mengenai (luasnya) lingkungan kekuasaan negara, yaitu suatu lingkungan di mana kaidah-kaidah hukum dari negara mempunyai kekuatan berlaku. Dan lingkungan itu dapat berupa lingkungan manusia tertentu, lingkungan wilayah tertentu, lingkungan waktu tertentu.

Menurut Sri Soemantri, Sistem politik suatu negara akan selalu meliputi 2 (dua) suasana atau 2 (dua) kehidupan yaitu:¹⁴

1. *The governmental political sphere*(suasana kehidupan politik pemerintahan) yaitu: Hal-hal yang bersangkutan paut dengan kehidupan lembaga-lembaga negara yang ada serta perhubungan kekuasaannya antara satu dengan lainnya. Hal itu pada umumnya dapat kita ketahui pertama-tama di dalam UUD-nya dan mungkin pula dalam peraturan-peraturan tertulis lainnya.
2. *The sociopolitical sphere* (suasana kehidupan politik rakyat) atau disebut juga infra struktur politik, yang terdapat di dalam masyarakat yang memberikan pengaruhnya terhadap tugas-tugas lembaga- lembaga negara dalam suasana pemerintahan.

Pada umumnya struktur ketatanegaraan suatu negara meliputi dua suasana, yaitu supra struktur politik dan infra struktur politik. Yang dimaksud dengan supra struktur politik di sini adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat-alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Dengan demikian hal-hal yang termasuk dalam supra struktur politik ini adalah mengenai kedudukannya, kekuasaan dan wewenangnya, tugasnya, pembentukannya, serta perhubungan antara alat-alat perlengkapan itu satu sama lain. Dalam pada itu yang dimaksud dengan infra struktur politik di sini adalah

¹⁴ Sri Soemantri, 1989, *Tentang Lembaga-lembaga Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm10.

struktur politik yang berada di bawah permukaan.¹⁵

Sri Soemantri membagi suasana kehidupan politik rakyat menjadi 5 unsur yaitu:¹⁶

1. Partaipolitik(*political party*)
2. Golongankepentingan(*Interest group*)
3. Golonganpenekan(*pressure group*)
4. Alatkomunikasipolitik(*media politicalcomunication*)
5. Tokohpolitik(*political figure*).

c. Teori tentang Pengisian Jabatan

Pilihan terhadap mekanisme atau sistem yang digunakan dalam proses pengisian jabatan dipengaruhi oleh dua faktor utama, yakni (1) bentuk pemerintahan negara dan (2) sistem demokrasi pemerintahan.¹⁷

1. Bentukpemerintahan negara.

Jabatan selaluharusdipilih oleh rakyatdalam sistemfederasi murnikarena sumberkekuasaan(*the original power*) terletak di daerah. Di negara-negara kesatuan (Unitaris/Unitarian), pengisian jabatan umumnya menggunakan sistem pengangkatan dan/atau penunjukan atau pemilihan oleh dewan (perwakilan) karena *the original power* berada di pusat.

Pembilahan semacam ini terjadi di negara-negara demokrasi modern (*established*). Adapun di negara-negara demokrasi baru, seperti Indonesia, sering kali muncul hambatan-

¹⁵Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali Jakarta, hlm 39.

¹⁶Sri Soemantri, *Tentang Lembaga*,... *op-cit*, hlm 11.

¹⁷*Ibid.*

hambatan dengan pembilahan tersebut sehingga acap kali dilakukan eksperimen-eksperimen demokrasi dengan rangkaian kebijakan *trial and error*. Akibat lebih lanjut, mekanisme *check and balances* lebih disebabkan oleh lemahnya daya tawar infrastruktur politik, seperti kualitas dewan/council yang lemah, pemilih yang tidak rasional dan kritis, partisipasi politik yang rendah, kualitas parpol yang buruk dan seterusnya.

2. Sistem demokrasi pemerintahan.

Dalam sistem presidensial, eksekutif dan legislatif dipilih secara terpisah sebagai perwujudan legitimasi ganda (*double legitimacy*) kekuasaan.

Dengan pemilihan terpisah serta mertak dua lembaga tersebut memiliki legitimasi yang tidak dapat diotak-atik dan diintervensi. Dalam bahasa populer, eksekutif tidak dapat membubarkan legislatif, dan legislatif tidak dapat menjatuhkan kepala eksekutif. Metode tersebut tidak berlaku dalam sistem parlementer. Dalam sistem parlementer, yang dipilih langsung oleh rakyat hanyalah anggota legislatif. Sedangkan kepala eksekutif dipilih oleh legislatif. Sehingga sewaktu-waktu mandat bisa dicabut apabila kebijakan-kebijakan eksekutif tidak sejalan dengan aspirasi atau bahkan kepentingan legislatif.

Dalam sistem pengisian jabatan, sering dijumpai terminologi, pencalonan dan pemilihan. Secara harfiah, kata pencalonan berasal dari kata calon yang berarti (yang akan menjadi) orang yang akan dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau jabatan tertentu, orang-orang akan diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat menjadi sesuatu. Sedangkan

pencalonan berarti, proses, perbuatan, cara mencalonkan, menjadikan calon atau mencadangkan orang sebagai calon.¹⁸

Makna dari kata memilih, yang berasal dari kata pilih, memilih berarti menentukan mana yang disukai atau mencari atau mengasingkan mana-mana yang baik, menunjuk orang dengan memberikan suaranya. Sedangkan kata pemilihan berarti proses, cara, perbuatan memilih.¹⁹ Secara ringkas dapat dikatakan bahwa pemilihan mengandung arti adanya beberapa kemungkinan untuk ditetapkan.

Pemilihan dalam arti seleksi berlangsung untuk pejabat manapun dalam proses mendapatkan seseorang atau sekelompok orang yang dikehendaki untuk diproses selanjutnya sampai yang bersangkutan diberi tugas tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan itu berlangsung dengan beraneka ragam cara, sehingga hasil akhir pemilihan itupun beraneka ragam pula kualitasnya. Ada pemilihan yang sangat pendek dan bahkan bersifat serta merta tanpa banyak pertimbangan-pertimbangan. Ada proses pemilihan yang panjang dan berbelit-belit.

Menentukan pemimpin secara langsung oleh rakyat adalah model demokrasi yang sejak zaman Yunani telah ada. Dalam konsep negara yang di zaman Yunani-Romawi disebut Polis. Seorang pemimpin ditentukan secara langsung oleh rakyat. Memang model demokrasi langsung (*direct-democracy*) ini dilakukan dimasa lampau paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor yang antara lain terdiri dari :

1. Jumlah Penduduk yang masih sedikit.
2. Daerah kekuasaan yang masih kecil.

¹⁸Poerwadarminta, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 180.

¹⁹*Ibid*, hlm 753.

Kesadaran berdemokrasi yang mulai tumbuh dan berkembang di masyarakat, khususnya negara-negara yang telah merdeka, sekurang-kurangnya setelah memasuki abad ke-19, pemilihan seorang kepala negara pada umumnya dilakukan melalui proses *indirect-democracy*. Demikian pula, penentuan gubernur atau kepala daerah lainnya ditentukan melalui lembaga legislatifnya. Hal ini wajar saja karena anggota legislatif dipandang sebagai representasi rakyat atau bahkan sebagai penjelmaan rakyat sesuai dengan amanat konstitusi yang menyertai era pemerintahan yang sedang berjalan. Namun, dalam pelaksanaannya pemerintah, kepala negara, dan atau kepala daerah melalui legislatif dapat menciptakan esensi demokrasi menjadi bias karena bisa saja partai politik yang menang dalam pemilihan umum, tetapi kalah ketika menentukan penentuan presiden atau kepala daerah.

Pengisian jabatan-jabatan atau pemegang jabatan itu pada umumnya dapat dilakukan dengan:²⁰

- a. mengkaitkan pengisian jabatan itu pada suatu jabatan lain;
- b. pengangkatan;
- c. pemilihan;
- d. penggantian menurut keturunan.

Cara pengisian jabatan yang tersebut terakhir ini tidak dipakai lagi untuk mengisi jabatan kepala daerah atau wilayah. Nilai suatu pemerintahan untuk bagian terbesar bergantung pada harga orang-orang yang duduk di dalamnya yaitu sebabnya cara orang *pangrehitu* dipilih merupakan salah satu sendi pokok dari pada pemerintahan.

²⁰ Irwan Soejito, 1992, *Hubungan Pusat dan pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 133.

Nampak jelas di sini, adanya hubungan langsung antara kekuasaan para pangreh dan kemerdekaan mereka yang diperintah. Banyak cara untuk menunjuk orang *pangreh* suatu negara. Cara-cara itu dapat digolongkan dalam dua kategori. yaitu: Pertama, yang menyerahkan pemilihan orang pangreh kepada orang yang di *reh*, biasanya dinamakan cara demokratis. Kedua, yang sebaliknya hendak menjauhkan orang yang di *reh* dari hal pemilihan orang *pangreh* dinamakan cara otokratis.²¹

Data

itu mengindikasikan bahwa pengisian jabatan dengan sistem penunjukan/pengangkatan dan sistem perwakilan umum mengandung kelemahan, yang dalam konteks demokrasi termasuk kategori substansial, yakni:

- (1) Tiadanya mekanisme pemilihan yang teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil;
- (2) Sempitnya rotasi kekuasaan sehingga jabatan dipegang terus-menerus oleh seseorang atau keluarganya atau dari partai tertentu;
- (3) Tiadanya rekrutmen secara terbuka yang menutup ruang kompetisi sehingga tak semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama; dan
- (4) Lemahnya akuntabilitas publik sehingga apa yang dilakukan sebagai pribadi dan pejabat publik tidak jelas.

c. Teori tentang Jabatan Kepala Daerah

Dilihat dari cara atau metode yang dipakai, sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yakni; (1) sistem pemilihan secara tak langsung dengan mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta

²¹Maurice Duverger, 1951, *Teori Dan praktek Tatanegara*, Kebangsaan, Pustaka Rakyat, Jakarta, hlm 6.

pemilihan perwakilan, dan (2) pemilihan secara langsung yakni memberikan ruang atau keleluasaan rakyat untuk memilih kepala daerah (*direct popular vote*). Perbedaan substansial dari kedua metode tersebut terletak pada bagaimana kedaulatan rakyat diletakkan dalam kerangka sistem.

Dalam metode tak langsung, kedaulatan rakyat diserahkan/-ditiptkan pada elit politik, baik pemerintah/pejabat pusat atau anggota dewan. Konsekuensinya, pertanggungjawaban dan bahkan pemberhentian kepala daerah juga bersifat tak langsung. Oleh sebab itu, elit politik yang dalam ketentuan perundang-undangan diberikan kewenangan memilih kepala daerah berkewajiban bertanggung-jawabkan pilihannya kepada rakyat sehingga mereka harus dipilih dengan sistem kompetitif, selektif dan akuntabel. Bekerjanya mekanisme *check and balances* sepenuhnya mengandalkan pada elit politik dan rakyat tidak terlibat secara langsung.

Dalam metode langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi, yang menimbulkan kesan lebih demokratis. Hasil pemilihan menjadi konsekuensi keputusan rakyat sendiri, termasuk jika di kemudian hari kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh sebab itu, kualitas pemilih di dalamnya mengandung rasionalitas dan kritisisme pilih dalam menyeleksi calon-calon yang ada. Pertanggungjawaban kepala daerah dilakukan kepada rakyat melalui mekanisme politik sehingga mekanisme *check and balances* menuntut keterlibatan masyarakat.

Joko J. Prihatmoko, membagitigajenisistempengisianjabatankepaladaerah, yakni; (1) sistempenunjukan dan/ataupengangkatan oleh pemerintah/pejabatpusat, (2) sistempemilihanperwakilan dewan/council dan (3) sistempemilihanlangsung oleh rakyat.²²

Sistempenunjukan dan/ataupengangkatan oleh pemerintah/pejabatpusat paling kuranglegitimasinya, sehinggatidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkansistemnilai dan normademokrasi. Dalam sistem ini, rakyat hanya menjadi objek politik Karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Sebaliknya, kewenangan pejabat/elit pusat untuk mengatur dan mengendalikan kepala daerah sangat tinggi. Pada umumnya, sistem ini diterapkan di negara-negara kesatuan (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarki, emirat atau otoritarianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis.²³

Sistempemilihanperwakilan Dewan/Council digunakan pada hampirduapertiga negara-negara di dunia yang menganutsistemkesatuan. Partisipirakyatdalam sisteminitidaksempurnakarenarakyatdiwakilianggota dewan. Legitimasikepaladaerahterasaamaturangjikasisistemrekrutmenanggota dewan tidakkompetitif dan akuntabel, sertamekanismepertanggungjawabannyabersifattertutup dan manipulatif. Hasrat pusat untuk melakukan kontrol masih sangat besar sehingga sistem ini banyak mendapat kritikan. Optimalisasi dan efektifitas sistem pemilihan perwakilan sangat tergantung pada kualitas dewan di daerah (DPRD) dalam

²²Joko J. Prihatmoko, *opcit* hlm. 101.

²³*Ibid.*

mempertanggungjawabkan preferensi atau pilihannya pada rakyat dan usaha memaksimalkan fungsi kepala daerah.²⁴

Pilkada langsung merupakan mekanisme rekrutmen kepala daerah yang terbingkai dalam suatu sistem. Sejatinya secara prosedural, pilkada langsung telah mengakomodasi sistem seleksi terpadu, yakni serangkaian seleksi yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah terpilih yang berkualitas, mulai dari seleksi sistem kenegaraan, partai politik, administratif, hukum administratif sampai seleksi politis.

Pertama, seleksi sistem kenegaraan. Seleksi ini untuk mengukur derajat pemahaman dan penghayatan ideologi bangsa dan sistem pemerintahan. Ini syarat maha penting karena sebagai pimpinan di wilayah NKRI, kepala daerah harus bersikap dan bertindak sesuai ideologi bangsa yang merangkum berbagai ideologi. Fungsi seleksi ini untuk mencegah benih-benih konflik, separatisme atau subversi.

Kedua, seleksi partai, yakni seleksi yang dilakukan partai untuk menjadikan kader terbaik sebagai calon kepala daerah. Seleksi ini didasarkan pada kepentingan internal dan eksternal partai. Kepentingan internal terkait pengembangan sistem karier dan kaderisasi, dengan parameter kapasitas, loyalitas, dedikasi, dan prestasi di partai. Kepentingan eksternal terkait seberapa besar mendatangkan dukungan pemilih, dengan parameter moralitas, aksesibilitas, popularitas dan profesionalisme.

²⁴Variasi sistem ini digunakan cukup beragam akan tetapi lazimnya menggunakan sistem mayoritas mutlak atau mayoritas absolut (*absolute majority*) atau mayoritas sederhana (*simple majority*). Dalam mayoritas absolut, kepala daerah diduduki calon yang memperoleh suara lebih dari separuh jumlah pemilih (> 50 persen) dengan konsekuensi pemilihan dilakukan dua putaran (*run off*), sedangkan dalam mayoritas sederhana, calon yang memperoleh suara terbanyaklah yang berhak ditetapkan sebagai kepala daerah.

Ketiga, seleksi administratif, yakni seleksi oleh KPUD dengan cara memverifikasi persyaratan calon. Persyaratan calon dirumuskan dengan menggunakan standar minimal. Pendekatan yang digunakan adalah legal formal sehingga kinerja KPUD tergantung pada profesionalisme dan konsistensi lembaga lain, seperti rumah sakit (syarat kesehatan), sekolah (keabsahan ijazah), kepolisian (SKCK), kehakiman (bebas hukuman), dan sebagainya. Seleksi ini dilengkapi dengan fungsi pengawasan penegakan atau seleksi hukum administrasi yang dilakukan oleh Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada.

Keempat, seleksi politis, yakni seleksi atau penilaian yang dilakukan oleh rakyat terhadap calon. Secara normatif pertimbangan rakyat untuk memilih calon adalah moralitas, aksesibilitas, popularitas, kapasitas dan profesionalisme. Bahwa dalam kenyataan dukungan rakyat tergantung pada kemampuan calon memberikan uang (*money politics*) merupakan kecelakaan demokrasi yang layak dikoreksi.

Secara prosedural, kepala daerah terpilih berarti berhasil melalui seluruh tahapan seleksi. Namun karena rekrutmen politik tidak berdasarkan sistem merit dengan kriteria objektif sebagaimana berlaku di dunia profesional, tidak sertamerta kepala daerah terpilih memiliki kualitas persyaratan yang serba unggul. Inilah konsekuensi rekrutmen politik yang ukuran-ukurannya relatif. Di dalam relativitas tersebut terkandung kepentingan, subjektivisme, keterbatasan informasi, pencitraan, dan lain-lain.

Pilihan terhadap sistem Pilkada terfokus pada dua isu utama, yakni legitimasi dan pembiayaan yang selalumerupakan *trade off*. Pilkada tak langsung (pengangkatan, pemilihan perwakilan semua, dan pemilihan perwakilan oleh DPRD) akan menghasilkan kepala daerah yang kurang legitimasi namun efisiensi biayanya tinggi. Sebaliknya, Pilkada oleh rakyat akan melahirkan kepala daerah yang legitimasinya besar tetapi efisiensi pembiayaannya rendah.

Pilkada memiliki beberapa variasi model. Pertama, *two round system* seperti dalam pemilihan presiden 2004. Pemilih hanya memberikan pilihannya pada satu calon kepala daerah. Calon kepala daerah hanya dapat menduduki jabatan jika sudah mencapai 50 persen plus satu suara. Kedua, model *approval*, yakni yang memberikan peluang bagi pemilih untuk memilih semua (pilih ganda) calon kepala daerah. Ketiga, model *first past the post* seperti pemilihan kepala desa. Calon yang memperoleh suara terbanyak otomatis akan menduduki posisi sebagai kepala daerah betapapun suara yang dipilih sangat minimal.

Pilihan model pilkada langsung tersebut juga memunculkan persoalan antara legitimasi dan efisiensi yang selalumerupakan *trade off*. Artinya, model yang memiliki legitimasi tinggi akan beresiko sangat tidak efisien. Begitu sebaliknya, kalau semata-mata mengandalkan efisiensi akan melahirkan pemilihan yang legitimasinya sangat rendah. Model *two round system* memang akan menghasilkan legitimasi kepala daerah yang maksimal akan tetapi memerlukan biaya dan waktu. Model *first past the*

*post*memiliki legitimasi sangat rendah tapi sangat efisien. Bisa jadi kepala daerah yang menang hanya memperoleh suara kemenangan tipis. Model *approval* sebenarnya menjadi penengah dari kedua sistem di atas. Model ini tidak rumit dan dilakukan hanya satu kali putaran.

Sistem pemilihan langsung oleh rakyat paling populer diterapkan di negara-negara yang menganut sistem federal atau federasi, seperti Amerika Serikat, Jerman, Australia dan Kanada. Sistem federal, yang dianut seperti tiga negara-negara di dunia, diandaikan sebagai paling demokratis dan bahkan disebut sebagai “induk demokrasi”. Rakyat memilih langsung kepala daerah sehingga legitimasi terhadap proses dan hasil pemilihan sangat besar. Kepala Daerah memiliki otoritas besar atas kekuasaannya. Gubernur negara bagian bukanlah atasan langsung dari walikota-walikota di *City, Country, Township* atau sejenisnya.

Pada saat bersamaan, kontrol rakyat dan dewan (DPRD) atas Walikota/Bupati atau Gubernur juga efektif sehingga mekanisme *check and balances* berjalan dengan optimal. Faktor penting yang menentukan efektifitas pengawasan dewan terhadap kepala daerah adalah kualitas anggota dewan yang rata-rata sangat memadai karena mereka lolos melalui seleksi ketat dengan sistem pemilihan yang menjamin keterwakilan (*representativeness*) dan akuntabilitas tinggi terhadap konstituen. Sebagaimana dalam sistem pemilihan perwakilan, jenis sistem ini biasa memakai sistem mayoritas mutlak (*absolute majority*) atau mayoritas sederhana (*simple majority*) untuk menetapkan pemenang kompetisi.

2. Kerangka Konseptual

a. Mekanisme

Mekanisme pada dasarnya sebuah kata serapan yang berasal dari Bahasa Yunani yaitu kata *Mechane* yang artinya sebuah instrument/perangkat, bahan dan peralatan. Dan kata *Merchos* yang artinya sebuah metode, sarana dan teknis untuk menjalankan suatu fungsi.

Menurut Galileo menyatakan bahwa Mekanisme yaitu bahwa semua gejala dapat dijelaskan berdasarkan asas-asas mekanik (mesin). Semua peristiwa adalah hasil dari materi yang bergerak dapat dijelaskan menurut kaidahnya. Aliran ini juga menerangkan semua peristiwa berdasarkan pada sebab-akibat (*efficient cause*), yang dilawan dengan sebab tujuan (*final cause*). Alam dianggap seperti sebuah mesin yang keseluruhan fungsinya ditentukan secara otomatis oleh bagian-bagiannya. Pandangan yang bercorak mekanistik dalam kosmologi pertama kali diajukan berdasarkan atom-atom yang bergerak dalam ruang kosong.

Menurut Descartes menganggap bahwa, Hakikat materi adalah (*extension*), dan gejala fisik dapat diterangkan dengan kaidah mekanik (mesin). Sedangkan menurut Moenir, menyatakan bahwa, Mekanisme adalah suatu rangkaian kerja sebuah alat untuk menyelesaikan sebuah masalah yang berhubungan dengan proses kerja untuk mengurangi kegagalan sehingga menghasilkan hasil yang maksimal.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa mekanisme adalah serangkaian alat kerja yang digunakan untuk memecahkan masalah yang berkaitan dengan proses kerja serta interaksi satu bagian dengan bagian yang lainnya.

b. Pemberhentian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata pemberhentian adalah proses, cara, perbuatan memberhentikan. Arti lainnya dari pemberhentian adalah tempat berhenti.

c. Kepala Daerah

Ada

beberapa pengertian mengenai kepala daerah yaitu diantaranya, menurut Kamus Hukum, Kepala Daerah adalah orang yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk memimpin atau mengelola suatu daerah, misalnya Gubernur untuk Provinsi (daerah tingkat I) atau Bupati untuk Kabupaten dan Kota (daerah tingkat II).

Istilah Kepala Daerah sejak awal kemerdekaan, khususnya dalam pengaturan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah selalu mengandung arti sebagai Kepala Daerah Otonom, yakni penjabaran asas desentralisasi, yang berlaku pada tingkat Kabupaten dan Kota, yang pada masa Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum Undang-Undang No 22 Tahun 1999, lebih dikenal sebagai Daerah tingkat II. Pengaturan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 telah mengubah pengaturan Daerah Kabupaten/Kota hanya menjadi daerah otonom belaka, sedangkan Provinsi berkedudukan sebagai wilayah administrasi dan daerah otonom terbatas.

Dalam Pasal 18 UUD 1945, jelas disebutkan adanya institusi pemerintah daerah yaitu:

- 1) UUD 1945 dinyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan

daerah provinsi ini dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- 2) pasal 18 ayat (2) dinyatakan, pemerintah daerah Provinsi, kabupaten, dan kotamengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga disebutkan, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Pasal 18 ayat (4) yaitu, Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pasal 18 ayat (5) menentukan, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 6) Pasal 18 ayat (6) juga menentukan, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Pasal 18 ayat (7) juga dinyatakan, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Menurut ketentuan Pasal 59 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ayat (1) menyatakan bahwa Setiap Daerah dipimpin

oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Ayat (2) menyatakan bahwa Kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wali Kota. Dan pasal 63 ayat (1) Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Daerah Kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wakil Wali Kota.

Dari beberapa pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya Kepala Daerah ialah seseorang yang dipilih melalui pemilihan dan memiliki tugas serta kewenangan untuk memimpin, mengatur serta mengurus daerah otonomnya masing-masing sesuai asas desentralisasi yaitu Gubernur untuk Provinsi dan Bupati untuk Kabupaten serta Walikota untuk Kota.

d. Implementasi

Pada dasarnya, tahapan implementasi dari suatu kebijakan merupakan tahap-tahap yang krusial, karena tahapan tersebut akan menentukan keberhasilan suatu kebijakan.

Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik, terutama pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan²⁵.

Implementasi merupakan suatu kebijakan yang secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang

²⁵Getok Tular, 2015, *Konsep Implementasi Kebijakan Publik*, dalam <http://hykurniawan.wordpress.com/2010/02/26/konsep-implementasi-kebijakan-publik/>, diakses Tanggal 18 Juni, hlm. 1.

diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan seperti diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah suatu kebijakan diputuskan²⁶.

Tahapan tersebut tentu saja melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada, baik sektor swasta maupun publik secara kelompok maupun individual. Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni tindakan yang diambil oleh badan atau lembaga administratif, tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok target serta jejaring sosial politik dan ekonomi yang memengaruhi tindakan para *stakeholder* tersebut. Interaksi ketiga unsur tersebut pada akhirnya akan menimbulkan dampak, baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil (*output*) yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret semisal dokumen, jalan, orang, lembaga; keluaran (*outcome*) yang biasanya berwujud rumusan target semisal tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga, manfaat (*benefit*) yang wujudnya beragam; dampak (*impact*) baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

²⁶*Ibid.* hlm. 1.

Penelitian yang berkaitan dengan asas-asas hukum atau kaidah-kaidah hukum termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif²⁷ dan berada dalam tataran filsafat hukum.²⁸ Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas hukum, norma hukum, kaidah hukum dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).²⁹ Karena penelitian ini mengkaji masalah Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang Diancam Pidana Dibawah 5 (Lima) Tahun Menurut Regulasi Pemerintahan Daerah, maka penelitian ini masuk ke kategori penelitian hukum normatif (*legal research*). Menurut Soejono Soekanto, penelitian hukum normatif dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier, sepanjang mengandung kaidah-kaidah hukum.³⁰

2. Pendekatan Penelitian

Untuk mengungkapkan permasalahan penelitian yang diajukan, penelitian ini menggunakan pendekatan dengan tipologi metode penelitian hukum normatif (doktrinal). Sunaryati Hartono menyebutkan dengan pendekatan yuridis normatif.³¹ Metode pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang Diancam Pidana Dibawah 5 (Lima) Tahun Menurut Regulasi Pemerintahan Daerah. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis. Sunaryati Hartono

²⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 24; Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 34.

²⁸Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 77.

²⁹Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *op cit*, hlm 34.

³⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op cit*, hlm 62

³¹C.F.G. Sunaryati Hartono, 2006, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, hlm 142.

menyatakan, apabila meneliti sejarah normahukum, metode yang digunakan adalah metode peneltiannormatif, di samping metode historis.³² Pendekatan historis digunakan untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasiperaturan hukum.³³ Pendekatan historis juga dipakai untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, khususnya perkembangan peraturan perundang-undangan.³⁴ Perkembangan terkait penelitian ini adalah perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah jabatan Kepala Daerah, dan secara umum terkait dengan rumah tangga daerah dalam sistem desentralisasi simetris dan asimetris.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Penelitian hukum normatif hanya menggunakan data sekunder.³⁵ Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi dokumentasi atau studi kepustakaan (*library research*). Data sekunder yang dikumpulkan melalui studi dokumentasi untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yang berkaitan langsung Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang Diancam Pidana Dibawah 5 (Lima) Tahun Menurut Peraturan Pemerintah Daerah, diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor

³²C.F.G. Sunaryati Hartono, *op cit*, hlm 144-145

³³Peter Mahmud Marzuki, *op cit*, hlm 126.

³⁴*Ibid*, hlm 88.

³⁵Soerjono dan Abdurrahman, 2005, *Metode Penelitian, Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 56.

- 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah, sekarang diatur di dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5679);
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) sebagaimana telah beberapa kali diubah, sekarang diatur di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898);
- 4) Naskah akademik atau kajian akademik terkait dengan peraturan perundang-undangan yang diteliti.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.

Bahan hukum sekunder ini dijadikan sebagai petunjuk dalam melaksanakan penelitian³⁶. Bahan hukum sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini adalah: jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian, artikel, buku teks, dan dokumen lain yang relevan dengan objek penelitian.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.³⁷ Mukti Fajar dan

³⁶Peter Mahmud Marzuki, *op cit*, hlm 155.

³⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op cit*, hlm. 14-15.

Yulianto Achmad menggunakan istilah bahan hukum tersier dengan istilah bahan non hukum, tetapi sangat dianjurkan menggunakan istilah bahan non hukum.³⁸

Upaya untuk mendapatkan bahan hukum primer, sekunder, dan non hukum dilakukan dengan penelusuran, baik melalui teknologi elektronik (situs internet) maupun secara konvensional. Penelusuran dengan teknologi elektronik dilakukan dengan cara mengunduh situs internet yang terkait dengan objek penelitian. Sedangkan penelusuran secara konvensional dilakukan dengan mengunjungi atau mendatangi perpustakaan atau instansi terkait.

4. Metode Pengolahan Data

Setelah semua data terkumpul lengkap, data tersebut diolah,³⁹ diorganisasikan,⁴⁰ dan dikelompokkan dalam klasifikasi menurut pokok permasalahan dan pembahasan.

5. Analisis Data

Analisis data merupakan gabungan kata analisis dan data. Analisis diartikan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁴¹ Sedangkan data diartikan sebagai keterangan yang benar dan nyata. Analisis yang dimaksud di sini adalah analisis terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum.

³⁸Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *op cit*, hlm 43.

³⁹Pengolahan data adalah kegiatan pendahuluan dari analisis data, yang meliputi kegiatan editing dan koding. (Soetandyo Wignyosoebroto, 1989, *Pengolahan dan Analisis Data*, dalam Metode-metode Penelitian Masyarakat, Gramedia, Jakarta, hlm. 270).

⁴⁰Lexy J. Moleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 112-113.

⁴¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op cit*, hlm 63.

Mengingat penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif, maka analisis bahan hukum tersebut dilakukan dengan analisis kualitatif.⁴²

Analisis kualitatif terhadap data deskriptif atau data *textual* dilakukan terhadap dan menutrisi (*content analysis*)⁴³ data atau informasi yang diperoleh dari hasil penelitian, baik yang berwujud peraturan perundang-undangan maupun pendapat para ahli sebagaimana dikemukakan pada hasil penelitiannya. Analisis isi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis terhadap substansi⁴⁴ (materi) peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Yang Diancam Pidana Dibawah 5 (Lima) Tahun Menurut Regulasi Pemerintahan Daerah.

Setelah dilakukan pengujian (*verifikasi*) dengan teknik *content analysis*, selanjutnya data atau informasi tersebut diinterpretasikan dan kemudiandideskripsikan secara naratif dan argumentatif.

⁴²Soerjono dan Abdurrahman, *op cit*, hlm 56.

⁴³Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987, hlm. 94.

⁴⁴Substansi adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum). Lihat Achmad Ali, *op cit*. hlm 226.