

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Vox Populi Vox Dei. Sebuah adigium yang sudah tidak asing lagi baik dalam kajian Ilmu Hukum maupun Ilmu Politik yang banyak diusung oleh para pengikut demokrasi. Adigium kuno bahasa latin itu memang menggambarkan pengagungan yang luar biasa terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam demokrasi. Sedemikian tinggi posisi suara atau aspirasi rakyat hingga diserupakan dengan suara atau kehendak Tuhan.¹ Indonesia sebagai negara penganut demokrasi pun menempatkan rakyat di posisi yang sangat strategis. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.² Namun dalam perkembangannya ternyata masalah baru muncul seiring pesatnya pertumbuhan masyarakat di beberapa negara di dunia, termasuk Indonesia. Indonesia merupakan negara pada peringkat lima besar negara berpenduduk terpadat di dunia dengan jumlah penduduk lebih dari 200

¹ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, 1995, Jakarta, h. 109

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ps. 1 ayat (3)

juta jiwa.³ Hal ini menimbulkan sebuah problematika tersendiri terhadap sistem demokrasi di beberapa negara di dunia, karena disatu sisi pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan wajib untuk mendengar aspirasi rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi, namun disisi lain jumlah rakyat yang sangat banyak juga menimbulkan berbagai aspirasi yang sangat beraneka ragam. Untuk menghindari terjadinya *tyranni minoritas* maka konsep demokrasi juga mengalami perkembangan, dimana pada awalnya demokrasi selalu identik dengan demokrasi langsung namun seiring perkembangan muncullah sebuah sistem demokrasi modern yang disebut demokrasi perwakilan.⁴ Dalam demokrasi perwakilan timbul pula urgensi untuk dibentuknya sebuah lembaga negara selaku representasi dari rakyat, dikarenakan kenyataan bahwa negara sudah tidak mungkin lagi dapat menampung aspirasi jutaan rakyat dengan menggunakan sistem demokrasi langsung. Dengan adanya urgensi tersebut maka Montesquieu hadir dengan gagasannya yang disebut *trias politica*.

Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan negara harus diserahkan kepada tiga lembaga negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁵ Dari konsep inilah demokrasi perwakilan secara nyata dapat diimplementasikan

³ Perkiraan Penduduk Beberapa Negara (juta) , www.bps.go.id, Data Tahun 2000-2013, dikunjungi pada tanggal 09 September 2015.

⁴ Mr Kranenburg dan Mr Tk. B. Sabaredin, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, h. 100

⁵ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2004, h. 11

lewat sebuah lembaga negara yang bertugas menampung aspirasi dari rakyat. Lembaga ini dalam konsep *trias politica* dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Dalam perkembangan kekuasaan legislatif di Indonesia, sebagai langkah darurat dalam pembentukan badan-badan negara pascakemerdekaan Indonesia maka Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan cikal bakal dari terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat.⁶ Dari KNIP ini pula muncul Komite Nasional Daerah yang pada mulanya adalah badan yang merupakan duplikasi Komite Nasional Pusat untuk daerah-daerah yang menjadi cikal bakal terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁷ Berkenaan dengan lembaga legislatif, John Locke mengatakan bahwa undang-undang yang mereka buat merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas (*make them for the public good*).⁸ Konsep *trias politica* ternyata sangat berpengaruh terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dapat dikatakan demikian sebab dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sangat erat dengan *Distribution of Power*.⁹ *Distribution of Power* ini diadopsi dalam konstitusi Indonesia demi mengimplementasikan konsep *check and balance* antar lembaga eksekutif,

⁶ B.N, Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, h. 14.

⁷ *Ibid.*

⁸ John Locke, *Two Treatise of Civil Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, h. 364.

⁹ Sayuti Una, *Op.Cit.*, h.16.

legislatif, dan yudikatif.¹⁰ Namun ternyata dalam implementasinya konsep pembagian kekuasaan ini selalu tidak dapat didistribusikan sebagaimana mestinya. Akibatnya, konsep *check and balance* pun hanya sekedar wacana.¹¹ Sebagaimana yang terjadi pada era Orde Baru, bahwasanya kekuasaan yang diperoleh eksekutif sangat besar sehingga lembaga legislatif dan yudisial sifatnya hanya sebagai pendukung dari kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saat itu. Serasa mendapatkan kesempatan besar pasca bergulirnya era Orde Baru menuju era Reformasi, kekuasaan yang diperoleh lembaga legislatif pada era Reformasi justru bertransformasi menjadi kekuasaan yang memiliki kekuatan yang serupa dengan lembaga eksekutif pada era Orde Baru. Bahkan muncul sebuah pertanyaan baru, sesungguhnya apakah Indonesia menganut sistem Presidensiil ataukah Parlementer? Hal ini dapat dibuktikan pasca amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bahwasanya segala kebijakan dari eksekutif wajib mendapatkan persetujuan dari legislatif. Indria Samego mensinyalir bahwa dengan posisi menguatnya fungsi DPRD, DPRD dengan relatif mudah melakukan pemerasan terhadap pihak eksekutif.¹²

¹⁰ *Ibid*, h. 15.

¹¹ Esensi *check and balance* adalah pemisahan dan pembagian kekuasaan yang bertujuan untuk pengawasan dan transparan (Sekretariat Jenderal MPR R.I., *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003, h. 16).

¹² Indria Samego, *Masalah Good Governance Di Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Jurnal demokrasi & HAM vol 2. No.2, Juni-September 2002. H. 63.

Besarnya kekuasaan Legislatif ini juga terasa sampai pada pemerintahan di daerah, mulai dari kewajiban calon Kepala Daerah melaporkan pencalonannya kepada legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015,¹³ pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD pascaberlakunya Undang-Undang nomor 22 Tahun 2014¹⁴ (meskipun telah kembali dirubah pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015), sampai kewenangan DPRD dalam melakukan *Impeachment* pada Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹⁵ yang menjadi topik bahasan utama penulis dalam skripsi ini.

Tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga legislatif tidak akan pernah bisa lepas dari kepentingan politik. Kewenangan Mahkamah Agung dalam memakzulkan kepala daerah lewat proses *impeachment* yang dilakukan oleh DPRD¹⁶ juga perlu diakui bukan murni proses hukum, namun terkandung unsur politik didalamnya. Banyak kasus *impeachment* atau pemakzulan sebagai akibat dari proses *impeachment* oleh DPRD yang telah terjadi

¹³ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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. (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678), Ps. 7 huruf s.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5586), Ps. 3 ayat (1),(2).

¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Ps. 79.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Ps. 80 ayat (1) huruf a.

terhadap Kepala Daerah, seperti: kasus Aceng Fikri Bupati Garut yang diduga melakukan pelanggaran hukum karena telah melakukan pernikahannya dengan seorang perempuan yang bernama Fany Octoria gadis dibawah umur secara siri hanya dalam waktu 4 hari;¹⁷ upaya pemakzulan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), Gubernur DKI Jakarta lewat hak Angket DPRD tentang RAPBD DKI Jakarta;¹⁸ sampai upaya pemakzulan Tri Rismaharini, Walikota Surabaya lewat hak angket yang diakibatkan oleh keluarnya Peraturan Wali Kota (Perwali) Nomor 56 dan 57 Tahun 2010 tentang perhitungan nilai sewa reklame.¹⁹

Sebagaimana yang dikatakan oleh Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum, **damai sejahtera** merupakan tujuan dari hukum.²⁰ Kehadiran hukum harus sedapat mungkin menciptakan rasa damai sejahtera di dalam kehidupan bermasyarakat. Dapat dikatakan jika ada sebuah produk hukum yang tidak menciptakan suasana damai sejahtera di dalam kehidupan bermasyarakat, maka hakikatnya aturan tersebut hanyalah syahwat politik yang bertransformasi menjadi hukum. Pada awalnya *impeachment* sesungguhnya merupakan sebuah kewenangan yang diperoleh dari hak

¹⁷ MA Kabulkan Pemakzulan Aceng Fikri, www.hukumonline.com, 23 Januari 2013, dikunjungi pada tanggal 09 September 2015.

¹⁸ Diwacanakan Pemakzulan, Basuki Mengaku Santai, www.beritasatu.com, 01 April 2015, Dikunjungi pada tanggal 09 September 2015.

¹⁹ DPRD Surabaya Wacanakan Pemakzulan Walikota, www.republika.co.id, 29 Desember 2010, Dikunjungi pada tanggal 09 September 2015.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Surabaya, 2009, h. 147.

legislatif untuk mengawasi eksekutif dengan tujuan menghindari *abuse of power*. Namun dalam implementasinya, *impeachment* dewasa ini justru dijadikan senjata politik untuk saling menjatuhkan lawan politik. Terminologi kewenangan *impeachment* oleh DPRD adalah terminologi moral dan hukum pidana.²¹ Persoalan hukumnya adalah apakah *Impeachment* yang dilakukan oleh DPRD terhadap Kepala Daerah sah dari segi kacamata hukum, tidak hanya dari aspek legalitas formil saja melainkan dilihat juga dari teori kewenangan, substansi, prosedur, *ratio legis* pembentukan aturan tentang *impeachment* Kepala Daerah oleh DPRD, serta konstitusionalitasnya. Dengan adanya tumpang tindih antara hukum dan kekuasaan politik inilah penulis merasa perlu akan urgensi solusi terhadap permasalahan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Pada bagian latar belakang telah dipaparkan beberapa masalah terkait kewenangan *impeachment* yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Kepala Daerah, yang dapat difokuskan pada 3 (tiga) permasalahan yang timbul, yaitu :

1. Hubungan Antara Fungsi dan Hak DPRD Dengan Konsep *Impeachment*;

²¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Ps. 80 ayat (1) jo. Ps. 60 huruf b jjs. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660).

Hubungan *impeachment* dengan terminology moral ketika Kepala Daerah melakukan perbuatan tercela dan melanggar sumpah/janji Kepala Daerah (Jimly Asshiddiqie, *Laporan Penelitian "Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, h. 32.

2. Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD;
3. Pelaksanaan Wewenang *Impeachment* oleh DPRD.

1.3 Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penulisan skripsi sebagai berikut :

1.3.1 Tipe penelitian

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode yuridis-normatif. Metode yuridis-normatif adalah sebuah metode penulisan yang menggunakan cara meneliti norma-norma serta kaidah-kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), *history jurisprudence*, yang berkaitan dengan topik permasalahan yang sedang ditulis. Selain itu, metode penulisan yuridis normatif ini dilakukan dengan tujuan memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya atas masalah yang diajukan, oleh karena itu saran yang dihasilkan dari penelitian harus sedapat mungkin dapat diterapkan.

1.3.2 Pendekatan masalah

Sebagaimana yang dikatakan oleh Peter Mahmud Marzuki, pendekatan-pendekatan yang dapat digunakan dalam metode penelitian hukum adalah “pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical*

approach), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*)”.²²

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan masalah sebagai berikut :

1. *Statute Approach* yaitu dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diangkat oleh Penulis dengan cara mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan adanya *impeachment* yang dilakukan oleh DPRD dan peraturan yang terkait lainnya.²³
2. *Conseptual Approach* yaitu dilakukan dengan menelaah sebuah konsep melalui kajian-kajian terhadap doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dalam hal ini penulis berusaha untuk mengkaji konsepsi *Impeachment* lewat hak dan fungsi DPRD dari konsep kewenangan (*bevoegdheid*) serta pendapat para sarjana yang dapat mendukung argumentasi penulis.
3. *Historical Approach* yaitu dilakukan dengan melacak peraturan perundang-undangan terkait kewenangan dan asal mula

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 133

²³ *Ibid*, h. 93.

impeachment sehingga penulis dapat melakukan perbandingan landasan konsep filosofis terkait peraturan perundang-undangan tersebut.

4. *Case Approach* yaitu dilakukan dengan mempelajari kasus-kasus terkini yang berkaitan dengan isu *impeachment* kepala daerah.²⁴ Dalam pendekatan kasus, beberapa kasus dikaji untuk referensi bagi suatu isu hukum.²⁵

1.3.3 Sumber bahan hukum

Dikarenakan dalam penelitian hukum tidak mengenal adanya data sebagai sumber penelitian, maka untuk memecahkan isu hukum, diperlukan sebuah sumber-sumber bahan penelitian, antara lain :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang berarti bahwa Bahan Hukum tersebut mempunyai kekuatan mengikat dikarenakan otoritasnya dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁴ *Ibid*, h. 94.

²⁵ *Ibid*.

- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek Van Strafrecht*).
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara.
- f. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- i. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- j. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

- Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.
- k. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.
- l. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- m. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.
- n. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- o. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD.

- p. Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- q. Surat Keputusan Presiden Nomor 57/P Tahun 2014 tentang Pemberhentian Kena Ukur.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder bersumber dari bahan kepustakaan berupa buku-buku, artikel dari majalah maupun Internet, karya ilmiah tentang hukum, serta bacaan lainnya yang dianggap relevan dengan topik pembahasan yang sedang diteliti.

1.3.4 Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum

1. Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum

Bahan hukum primer dikumpulkan dengan cara menginventarisir dan meneliti ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang permasalahan yang diteliti, sedangkan bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan menggunakan sistem studi kepustakaan.

2. Analisa bahan hukum

Bahan hukum yang telah diolah, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode prespektif. Metode Prespektif adalah paradigm yang digunakan peneliti melihat realita (*world views*), bagaimana mempelajari fenomena, cara-cara yang digunakan dalam penelitian

serta cara-cara yang digunakan dalam menginterpretasikan temuan.²⁶ Metode prespektif digunakan dalam penelitian ini guna menemukan koherensi (hubungan sebab-akibat) diantara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terhadap norma hukum, serta koherensi antara tingkah laku individu dalam hal ini pejabat negara dengan norma hukum. Dalam penulisan ini digunakan metode prespektif untuk menguji kesesuaian aturan perundang-undangan dengan norma hukum. Metode penelitian secara pragmatis juga digunakan dalam penulisan ini dikarenakan penulisan ini mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengacu pada pendapat para ahli hukum yang relevan dengan tulisan ini.

²⁶ Universitas Sumatera Utara, *Kajian Pustaka*, h. 15.