

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada sidang tahunan MPR RI tahun 2000 (tanggal 7-18 Agustus 2000) telah dilakukan perubahan kedua UUD 1945, antara lain mengenai pembagian daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintahan daerah. Substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."<sup>1</sup> Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.<sup>2</sup>

Istilah "dibagi atas" (bukan "terdiri atas") dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah "terdiri atas" yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.<sup>3</sup>

Pada bagian penjelasan pasal 18 ayat (1) UUD 1945 antara lain disebutkan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Merujuk pada ketentuan Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945, bahwa secara yuridis dapat menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut sistem desentralisasi.

---

<sup>1</sup> Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusamedia, 2010), 49.

<sup>3</sup> MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), 102-103.

Karena itu Indonesia lazim disebut sebagai negara kesatuan yang terdesentralisasi. Hal tersebut mengandung makna bahwa prinsip negara kesatuan meletakkan kekuasaan/kewenangan pemerintah pada pemerintah pusat, namun dalam rangka efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta demokrasi, kekuasaan/kewenangan tersebut dipencarkan kepada pemerintah daerah melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>4</sup>

Otonomi daerah yang ada saat ini tidak bisa dilepaskan dari konsep otonomi yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>5</sup> Ini menjelaskan bahwa pemerintahan daerah melibatkan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dengan prinsip otonomi. Hal ini memberikan kebebasan bagi daerah untuk mengurus sendiri berbagai urusan pemerintahannya. Meskipun demikian, undang-undang tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah, bersama DPRD, menjalankan otonomi daerah dengan tetap memperhatikan prinsip kesatuan negara.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dijelaskan dalam pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa “Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD dan dibantu oleh perangkat daerah”.<sup>6</sup> Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh unsur pemerintahan daerah, yakni Kepala Daerah dan lembaga DPRD yang berada pada posisi sejajar, sehingga disebut unsur

---

<sup>4</sup> Abdul Kholiqn Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Malang: Intrans Publishing, 2019), 2.

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>6</sup> Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan kedua unsur pemerintahan daerah ini dibantu oleh perangkat daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian pasal 1 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan “Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.<sup>7</sup> Dalam hal kedudukan kepala daerah sebagai penyelenggara unsur pemerintahan daerah, memiliki peran utama dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah otonom. Dengan posisi sejajar, kepala daerah dan DPRD membantu dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah, dengan kepala daerah memimpin dan melaksanakan kewenangan eksekutif pada pemerintahan daerah.<sup>8</sup>

Kepala daerah merupakan pemimpin organisasi pemerintahan daerah itu harus mengetahui bahwa otonomi daerah merupakan instrumen dari politik dan instrumen dari administrasi atau instrumen dari manajemen yang dapat digunakan secara optimal terhadap sumber daya di daerah untuk dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemajuan masyarakat di daerah, diprioritaskan untuk menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengembangkan demokrasi.<sup>9</sup>

Kepala daerah dalam fiqh siyasah disebut wali. Wali adalah seorang yang diangkat khalifah (pemimpin) untuk dijadikan pejabat pemerintahan (hakim) disuatu daerah hanya bertanggungjawab di wilayah tertentu yang dipimpinnya. Secara hierarki kepala daerah tidak jauh berbeda dengan kedudukan Presiden sebagai penanggungjawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara, sedangkan kepala daerah hanya bertanggungjawab di wilayah tertentu yang dipimpinnya.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>8</sup>Wahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, Dan Tugas Pembantunya)* (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018), 362-363.

<sup>9</sup>J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 16.

<sup>10</sup> Nabitha Zaki'ah Rahmi, "Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pemberhentian Bupati Mojokerto Mustofa

Sebelum mengalami amandemen, proses pemilihan kepala daerah di Indonesia melibatkan DPRD yang menentukan beberapa calon yang kemudian akan dipilih oleh pemerintah pusat. Presiden memiliki kewajiban untuk memilih kepala daerah provinsi, sementara menteri dalam negeri bertanggung jawab untuk pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota. Namun, seiring dengan masuknya era reformasi, masyarakat menginginkan agar kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Amandemen UUD 1945 kemudian mengakomodasi konsep pemilihan kepala daerah secara demokratis melalui Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.<sup>11</sup>

Setelah dilakukan amandemen keempat terhadap UUD 1945, muncul sistem pemilihan langsung yang dikenal sebagai demokrasi langsung (*direct democracy*). Selain perubahan dalam cara pemilihan, konsep baru yang muncul pada saat itu adalah *impeachment* atau pemakzulan. Dalam bahasa arab memiliki arti pemecatan, memutus hubungan kerja dan pemberhentian dari kekuasaannya.

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan sebuah regulasi yang menjadi pijakan untuk pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Selain itu, undang-undang ini juga mengatur prosedur *impeachment* terhadap kepala daerah. Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dan apabila semasa jabatannya pejabat publik tersebut melakukan pelanggaran baik yang telah diatur oleh konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.<sup>12</sup>

---

Kamal Pasa).” (*Skripsi*, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Negeri Islam Sunan Ampel, 2020), 7.

<sup>11</sup> Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>12</sup> MPR RI, *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017),180.

Tujuan dari pemakzulan (*impeachment*) sendiri adalah sebagai instrumen untuk memberikan ‘sanksi’ dari masyarakat bagi pejabat publik yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan, perbuatan tercela, dan menyalahi etika publik.<sup>13</sup> Berdasarkan tujuan tersebut, pemakzulan dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat sebagai penyambung suara masyarakat di dalam sistem pemerintahan.<sup>14</sup> Dalam proses *impeachment* yang dilakukan DPRD, hal ini berkaitan dengan kewenangan sebagai pengawas dalam kebijakan yang diambil pemerintah yakni kepala daerah. Usulan *impeachment* terhadap kepala daerah merupakan suatu konsekuensi dari hak pengawasan yang melekat pada DPRD melalui haknya dalam mengevaluasi kinerja pejabat negara tingkat daerah sebagai wujud pelaksanaan prinsip *checks and balances*.<sup>15</sup>

Tindak pidana korupsi semakin meluas di masyarakat, tidak terkecuali pada lingkungan pemerintah daerah. Tindakan korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik menyebabkan kepercayaan masyarakat terhadap pejabat publik menurun. Hal tersebut membuat pemerintah daerah tercemar dengan adanya perilaku, kegiatan, dan cara yang menunjuk pada kegiatan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Tentu saja, ada alasan mengapa kepala daerah yang memiliki kewenangan yaitu seperti mengatur anggaran yang ada, saat merekrut pejabat daerah, mengeluarkan izin pada sumber daya alam, dan pengadaan barang serta jasa jauh lebih mungkin untuk melakukan perilaku korupsi melalui suap juga sumbangan. Kurangnya akuntabilitas, yaitu berkurangnya juga transparansi penganggaran dalam mengelola aset serta pengadaan barang dan jasa, telah menjadi alasan terjadinya perbuatan korupsi oleh kepala daerah.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Abdul Rahman, "Impeachment Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen: Analisis Terhadap Proses Hukum Vis-a-Vis Proses Politik," *Jurnal Hukum Diktum* 14:1 (Juli 2016): 92.

<sup>14</sup> Kukuh Bergas, "Dewan Perwakilan Rakyat Dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Proses Impeachment Presiden Abdurrahman Wahid," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49:4 (Desember 2019): 852.

<sup>15</sup> Rifki Fakihudin, "Impeachment of Regional Heads Resulted in Direct Election in the Perspective of Constitutional Law", *Jurnal Scientia Indonesia* 7:1 (April 2021): 8.

<sup>16</sup> Lailatul Khikmah dan Agus Purwanto, "Pengaruh Transparansi, Akuntabilitas, Dan Fairness Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah (LKPD) Terhadap Pencegahan Korupsi Pemerintahan Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintahan Di Pulau Jawa)," *Diponegoro Journal of Accounting* 12:1 (2023): 2.

Data KPK menunjukkan bahwa sejak 2004 hingga Januari 2022 ada 22 gubernur dan 148 bupati atau walikota yang ditangkap KPK. Itu baru data KPK, belum lagi jika digabungkan dengan data Kejaksaan dan Kepolisian. Berdasarkan pengumpulan data oleh Indonesia Corruption Watch (ICW), sepanjang 2010-Juni 2018 ada 253 kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi oleh aparat penegak hukum.<sup>17</sup>

Hal ini mengindikasikan bahwa pengawasan terhadap kinerja pejabat daerah masih sangat lemah, sehingga celah bagi praktik korupsi tetap terbuka lebar. Beberapa tahun terakhir ini, terdapat beberapa kasus impeachment terhadap kepala daerah, dikarenakan terlibat dalam tindak pidana korupsi. Beberapa contoh kasus impeachment kepala daerah karena tindak pidana korupsi diantaranya impeachment Kepala Daerah Mimika Eltinur Omaleng, impeachment Kepala Daerah Bogor Ade Yasin, dan impeachment kepala daerah Purbalingga Tasdi. Jika seorang pejabat negara melakukan tindakan melanggar hukum dan tidak memenuhi syarat sebagai pejabat, maka dapat diajukan proses impeachment terhadapnya sesuai dengan undang-undang pemerintah daerah. Dari latar belakang tersebut penulis tertarik untuk meneliti mengenai “Analisis Mekanisme Impeachment Kepala Daerah Karena Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Fiqih Siyasah”.

## **B. Perumusan Masalah**

### **1. Pembatasan Masalah**

Untuk menghindari terlalu meluasnya masalah dan tidak menyimpang dari pokok perumusan masalah yang dibahas serta lebih terarah, maka peneliti memberikan pembatasan masalah. Dalam hal ini peneliti memberikan batasan ruang lingkup penelitian pada Analisis Mekanisme *Impeachment* Kepala Daerah Karena Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Fiqih Siyasah”.

---

<sup>17</sup> Pusat Edukasi Antikorupsi, "Alasan dan Potensi-potensi Korupsi Kepala Daera", <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220428-alasan-dan-potensi-potensi-korupsi-kepala-daerah> diakses pada (5 Oktober 2024).

## 2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana konsep dasar *impeachment* kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan fiqh siyasah?
- b. Bagaimana *impeachment* kepala daerah karena melakukan tindak pidana korupsi ?
- c. Bagaimana tinjauan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan fiqh siyasah terhadap mekanisme *impeachment* kepala daerah karena tindak pidana korupsi?

## C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui konsep dasar mekanisme *impeachment* kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan fiqh siyasah
2. Untuk mengetahui *impeachment* kepala daerah karena melakukan tindak pidana korupsi
3. Untuk mengetahui tinjauan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan fiqh siyasah terhadap mekanisme pelaksanaan *impeachment* kepala daerah karena tindak pidana korupsi.

## D. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan pemahaman bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai mengetahui mekanisme *impeachment* kepala daerah berdasarkan pada dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan informasi kepada masyarakat dan kalangan akademisi mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah serta tinjauan fiqh siyasah terhadap alasan-alasan yang dapat memicu pemberhentian kepala daerah sehingga dapat menjadi referensi bagi praktisi dan akademisi hukum untuk memahami secara lebih mendalam proses pemberhentian kepala daerah di Indonesia, sekaligus menjadikan landasan untuk memperbaiki kinerja kepala daerah agar sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku di Indonesia.

#### **E. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu digunakan sebagai acuan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga menambah teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Peneliti menggunakan penelitian terdahulu sebagai referensi saat menambahkan bahan penelitian baru ke penelitian yang sedang dilakukan. Peneliti juga menggali informasi dari buku, skripsi maupun artikel jurnal. Berikut ini adalah hasil penelitian terdahulu yang digunakan:

1. Dhimas Agna Nugroho menulis penelitian yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pemberhentian Bupati Katingan Provinsi Kalimantan Tengah”. Universitas Jember: 2019. Dalam penelitian ini penulis membahas tentang pemberhentian seorang Bupati Katingan Kalimantan Tengah, Ahmad Yantenglie, yang tidak memenuhi kewajiban seorang kepala daerah dan melanggar aturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Penulis juga membahas tentang pertimbangan hukum Mahkamah Agung mengabulkan pemberhentian Bupati Katingan. Tujuan penelitian skripsi ini adalah untuk mengkaji, menganalisis, mengetahui, apakah pemberhentian Bupati Katingan telah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan untuk mengkaji, menganalisis, mengetahui, pertimbangan hukum Mahkamah Agung memberhentikan Bupati Katingan. Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah maupun norma-norma dalam hukum positif yang berlaku dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Persamaan kedua penelitian ini dengan penelitian peneliti yaitu membahas tentang

mekanisme pelaksanaan *impeachment* kepala daerah berdasarkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014. Sedangkan perbedaan antara kedua penelitian ini adalah terletak pada topik yang dibahas. Di dalam penelitian terdahulu membahas tentang pemberhentian seorang Bupati Katingan Kalimantan Tengah, Ahmad Yantenglie, sedangkan penelitian ini berfokus pada tindak pidana korupsi kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan fiqih siyasah.<sup>18</sup>

2. Agrian Novaldi Mokodompit menulis penelitian dengan judul “Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi di Tinjau Dari UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, & UU No. 23/2014”. Universitas Islam Indonesia Yogyakarta: 2020. Dalam penelitian ini peneliti membahas tentang perbandingan mekanisme pemberhentian kepala daerah pasca reformasi di Indonesia. Penulis memfokuskan pada tiga undang-undang yaitu UU NO. 22/1999, UU NO. 32/2004, & UU NO. 23/2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan UU No. 22/199, UU No. 32/2004 & UU No. 23/2014 tentang Pemda memiliki perbedaan yang sangat jelas (i) Pemberhentian kepala daerah dalam UU No. 22/1999, di usulkan oleh DPRD kepada Presiden setelah dilakukan rapat paripurna. (ii) pemberhentian KDH menurut UU No. 32/2004, ada 2 jalur yakni langsung dilakukan oleh Presiden (dalam hal melakukan perbuatan korupsi dan pelanggaran hukum) dan usulan DPRD terlebih dahulu diajukan ke MA (melanggar sumpah/janji jabatan, atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai KDH). (iii) Mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut UU No. 32/2014 di usulkan oleh DPRD kepada presiden setelah adanya putusan MA, dan apabila dalam waktu 14 hari pimpinan DPRD belum mengajukan usulan pemberhentian kepada presiden, pemerintah pusat (menteri) dapat melakukan langsung pemberhentian Bupati/Wali Kota yang di usulkan melalui gubernur, sedangkan pemberhentian Gubernur di usulkan oleh menteri kepada presiden. Dapat ditemukan beberapa persamaan dan

---

<sup>18</sup> Dhimas Agta Nugroho, “Tinjauan Yuridis Pemberhentian Bupati Katingan Provinsi Kalimantan Tengah.” (*Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Jember, 2019).

perbedaan. Persamaan keduanya yaitu membahas mekanisme pemberhentian kepala daerah. Sedangkan perbedaan keduanya adalah dalam penelitian terdahulu membahas perbandingan mekanisme pemberhentian kepala daerah pasca reformasi di tinjau dari tiga undang-undang yaitu UU NO. 22/1999, UU NO. 32/2004, & UU NO. 23/2014, sedangkan penelitian ini membahas perbandingan mekanisme pelaksanaan *impeachment* kepala daerah berdasarkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah serta perspektif fiqh siyasah.<sup>19</sup>

3. Rahma Desya Fera menulis penelitian dengan judul "Ketentuan Fiqh Siyasah Terhadap Perbuatan Tercela Sebagai Syarat Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah". Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh: 2021. Dalam penelitian ini penulis membahas tentang penjelasan mengenai perbuatan tercela sebagai syarat pemberhentian kepala daerah menjadi samar atau dapat ditafsirkan secara beragam karena kurangnya ketegasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kasus pemberhentian kepala daerah oleh Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung, prosesnya melibatkan persetujuan 2/3 anggota DPRD yang hadir, dengan syarat sidang paripurna dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPRD. Ketentuan dalam Fiqh Siyasah terkait perbuatan tercela sebagai syarat pemberhentian kepala daerah tidak diuraikan secara rinci dan spesifik. Dalam kitab *Al-Aḥkam Al-Sultāniyyah* yang ditulis oleh Al-Mawardi, dijelaskan bahwa perbuatan tercela yang mengakibatkan perubahan akhlak dapat menjadi alasan untuk memberhentikan kepala daerah. Al-Maududi juga berpendapat bahwa pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan oleh umat jika dalam menjalankan tugasnya terbukti melakukan penyimpangan terhadap amanah rakyat. Persamaan kedua penelitian ini dengan penelitian peneliti yaitu membahas tentang mekanisme pelaksanaan *impeachment* kepala daerah berdasarkan pada UU Nomor 23

---

<sup>19</sup> Agrian Novaldi Mokodompit, "Perbandingan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi di Tinjau Dari UU No 22/1999, UU No. 32/2004, & UU No. 23/2014." (*Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2019).

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta perspektif Fiqih Siyasah. Sedangkan perbedaan antara kedua penelitian ini adalah terletak pada topik yang dibahas. Di dalam penelitian terdahulu membahas tentang ketentuan fiqh siyāsah terhadap perbuatan tercela sebagai syarat pemberhentian kepala daerah sedangkan penelitian ini membahas tentang ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan fiqh siyasah terhadap tindak pidana korupsi sebagai syarat pelaksanaan *impeachment* kepala daerah.<sup>20</sup>

4. M. Fakhru Mahdi menulis penelitian dengan judul “Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau Dari Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama). Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh: 2019. Dalam penelitian ini penulis membahas tentang penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam kasus Basuki seharusnya dihentikan sementara, mengacu pada Pasal 83 ayat 1 Undang-Undang tersebut, yang diperkuat oleh surat dakwaan nomor register perkara idm 147/jkt.ut/12/2016. Dakwaan tersebut menuduh Ir. Basuki Tjahaja Purnama Alias Ahok dengan Pasal 156 atau 156 huruf a. Penelitian menunjukkan adanya perbedaan pendapat di kalangan ahli dalam menafsirkan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa ahli tidak setuju untuk memberhentikan sementara, sementara yang lain setuju, walaupun mayoritas ahli berpendapat untuk memberhentikan sementara Basuki Cahaya Purnama dari jabatan Gubernur DKI Jakarta. Persamaan kedua penelitian ini dengan penelitian peneliti yaitu membahas tentang mekanisme pelaksanaan *impeachment* kepala daerah berdasarkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan perbedaan keduanya adalah dalam penelitian sebelumnya berfokus pada

---

<sup>20</sup> Rahma Desya Fera, "Ketentuan Fiqh Siyasah Terhadap Perbuatan Tercela Sebagai Syarat Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." (*Skripsi*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2021).

kasus kepala daerah di DKI Jakarta, sedangkan penelitian ini memusatkan perhatian pada pemakzulan kepala daerah karena tindak pidana korupsi.<sup>21</sup>

5. Faisal Amir menulis penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Pemakzulan Bupati Jember Dalam Putusan Nomor 2.P KHS/2020”. Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember: 2023. Dalam penelitian ini penulis membahas tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jember mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung agar mencopot Dr. Faida MMR dari jabatannya sebagai Bupati Jember. Karena Bupati jember di duga telah melakukan penyalahgunaan jabatan yang mengakibatkan kabupatrn Jember tidak menerima kuota untuk CPNS tahu 2019 menggelapkan dana rumah sakit Bina Sehat dan dugaan lainnya. Walaupun DPRD Kabupaten Jember telah menyerahkan dokumen dan surat tertulis sebagai bukti pelanggaran pada rapat paripurna tanggal 22 Juli 2020 kepada Mahkamah Agung, Mahkamah Agung pada akhirnya menolak permohonan tersebut dalam putusan nomor 2.p.khs/2020 pada tanggal 8 Desember 2020. Persamaan kedua penelitian ini dengan penelitian peneliti yaitu membahas tentang mekanisme pelaksanaan *impeachment* kepala daerah. Sedangkan perbedaan keduanya adalah dalam penelitian sebelumnya berfokus pada membahas analisis yuridis pemakzulan Bupati Jember dalam putusan Nomor 2.P KHS/2020 sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada mekanisme *impeachment* kepala daerah karena tindak pidana korupsi. Pada penelitian sebelumnya lebih menyoroti aspek hukum, sedangkan pada penelitian ini juga mempertimbangkan perspektif fiqh siyasah.<sup>22</sup>

## F. Kerangka Berpikir

Pemilihan Kepala daerah di Indonesia dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dengan ketentuan pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang

---

<sup>21</sup> M. Fakhrol Mahdi, “Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Yang Menjadi Terdakwa Ditinjau Dari Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Terhadap Gubernur DKI Jakarta, Basuki Cahaya Purnama).” (*Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh, 2019).

<sup>22</sup> Faisal Amir, “Analisis Yuridis Pemakzulan Bupati Jember Dalam Putusan Nomor 2.P KHS/2020.” (*Skripsi*, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2023).

Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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. Saat ini kepala daerah di Indonesia dipilih langsung oleh rakyat yang sebelumnya dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat di daerah yaitu DPRD. Undang-undang yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini juga selalu mengalami perubahan mengikuti situasi dan kondisi politik yang terjadi di tanah air. Islam sendiri memiliki konsep pemilihan kepala daerah hanya diangkat oleh pemimpin tertinggi tidak dengan pemilihan oleh rakyat. Sebagaimana yang telah dicontohkan pada masa kepemimpinan Rasulullah SAW dan Khulafa Ar- Rasyidin, serta kekhalifahan setelahnya. Wilayah kekuasaan Islam pada saat itu terdiri dari sejumlah daerah yang masing masing dipimpin oleh seorang wali yang diangkat oleh nabi langsung.<sup>23</sup>

Menurut Al-Mawardi mekanisme pemilihan kepala daerah proses pengangkatannya dilakukan dengan dua cara yaitu pertama dengan cara ditunjuk langsung melalui akad oleh khilafah, kedua pengangkatan yang dilakukan oleh wazir tafwidhi (pembantu khilafah bidang pemerintahan). Namun demikian, fiqh siyasah tidak menetapkan secara baku mengenai aturan yang mengatur metode pemilihan kepala daerah baik secara langsung maupun tidak langsung sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 menjadi Undang-Undang.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> M.M.Q Alfian R. Putra, "Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia." (*Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan, 2022), 3.

<sup>24</sup> M.M.Q Alfian R. Putra, "Tinjauan Fiqih Siyasah Terhadap Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung di Indonesia",78.

Secara konstitusional kedudukan Kepala Daerah telah tertuang secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana secara langsung Gubernur selaku kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Bupati, dan Walikota selaku kepala Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Kewenangan atribusi yang diperoleh Kepala Daerah ini juga dituangkan lebih lanjut dalam Pasal 59 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang semakin memperjelas bahwa Kepala Daerah sebagai pemimpin di masing-masing daerah.<sup>25</sup>

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Boleh jadi, karena prinsip otonomi yang seluas-luasnya tersebut berimplikasi pada gaya kepemimpinan kepala daerah yang diantaranya adalah melahirkan kebijakan-kebijakan yang koruptif.<sup>26</sup>

Pendapat klasik di ungkapkan oleh John Emerick Edwards Dalberg Acton (Lord Acton), bahwa "*Power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely*", artinya kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak pasti di salahgunakan. *Impeachment* merupakan sarana counter terhadap kekuasaan penguasa.<sup>27</sup> Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan aturan yang menjadi landasan terselenggaranya otonomi daerah di Indonesia. Selain itu undang-undang tersebut juga menjelaskan mengenai mekanisme *impeachment*

---

<sup>25</sup> Yoga Partamayasa, "Kewenangan Impeachment Oleh DPRD Terhadap Kepala Daerah", *Jurnal Yustika* 2:1 (Juli 2020): 53.

<sup>26</sup> Eki Sirojul Baehaqi, "Impeachment Kepala Daerah Dalam Mendorong Upaya Good Governance", *An-nadhliyah:jurnal studi keislaman* 1:1 (2022): 33.

<sup>27</sup> Eki Sirojul Baehaqi, "Impeachment Kepala Daerah Dalam Mendorong Upaya Good Governance", 36

terhadap kepala daerah. *Impeachment* Kepala Daerah dapat dilakukan dengan dua mekanisme, yaitu: penerapan secara langsung Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan penggunaan hak DPRD. Adapun Alasan-alasan *impeachment* kepala daerah di Indonesia diatur didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 76 ayat 2.

Pemberhentian kepala daerah telah ada sejak pada zaman Rasulullah, salah satunya pemberhentian kepala daerah yang pada masa pemerintahan Ali yang disebabkan nepotisme. Tetapi didalam Islam mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah/amir/wali tidak ditemukan penjelasan secara rinci, namun didalam kitab-kitab fiqh siyasah setidaknya ditemukan beberapa cara pemberhentian kepala daerah yang disamakan dengan pemberhentian kepala negara karena kepala negara dan kepala daerah memiliki peranan penting dalam memimpin suatu wilayah yang membedakan adalah batas wilayah kekuasaannya.<sup>28</sup> Mekanisme pemberhentian kepala daerah secara teoritis fiqh siyasah terjadi apabila seorang kepala daerah sudah menyimpang dari syariat, tidak adil, dan tidak memenuhi lagi syarat sebagai kepala daerah.

## G. Metodologi Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>29</sup> Metode yuridis normative dipilih karena penelitian ini fokus pada analisis hukum yang sudah ada dan memerlukan studi dokumen perundang-undangan untuk memberikan solusi normatif.

---

<sup>28</sup> Mesi Kontesa, "Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Kepahiang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pengangkatan, Pemberhentian Kepala Desa Dan Perangkat Desa." (*Skripsi*, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam Institut Agama Islam Negeri Curup, 2022), 30.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2014), 194.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Karena mengkaji perundang-undangan yang berkaitan di bidang hukum pemerintahan daerah dan fiqh siyāsah.

## 3. Sumber Data

Untuk mempermudah penelitian ini penulis sendiri menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif yang artinya mengikat dan mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
- 3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Sumber data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian berupa Al-Quran dan Hadist, buku-buku, jurnal, karya tulis ilmiah, media online dan artikel-artikel yang mendukung dalam penulisan penelitian yang relevan dengan penelitian ini. Seperti berupa literatur-literatur hukum pemerintahan daerah, fiqh siyāsah dan laporan KPK. Karena dalam penelitian normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam ilmu

penelitian digolongkan sebagai data sekunder.<sup>30</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan berdasarkan penulisan penelitian skripsi ini adalah buku, jurnal, artikel-artikel berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan (*library research*) dari bahan hukum sekunder. Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, putusan, hasil penelitian, yang memiliki hubungan dengan penulisan karya ilmiah ini.<sup>31</sup> Teknik ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menganalisis, dan mempelajari data data yang berupa bahan-bahan pustaka yang berkaitan serta dengan cara menelaah sumber- sumber kepustakaan tersebut.

#### **5. Analisis Data**

Analisis data yang diperoleh dilakukan dengan cara analisis kualitatif. Maksudnya adalah analisis yang dipergunakan untuk aspek-aspek normatif melalui metode yang bersifat deskriptif analisis. Yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan umum.<sup>32</sup> Dari hasil analisis tersebut dapat diketahui serta diperoleh kesimpulan induktif, yaitu cara berfikir dalam mengambil kesimpulan secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.

#### **6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ialah bentuk dasar pembahasan skripsi dalam bentuk bab dan sub bab yang secara saling berhubungan dalam setiap bab-bab yang di teliti dan merupakan suatu masalah yang diteliti, adapun sistem penulisan ini :

---

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 23.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, 33.

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, 112.

**BAB I Pendahuluan:** Berisi gambaran umum dari pokok masalah dalam latar belakang masalah dan pernyataan-pernyataan permasalahan yang menjadi fokus utama penelitian, membantu merinci dan mengarahkan tujuan penelitian. Dalam pengembangan pemecahan masalah, peneliti memilih metode penelitian sebagai sarana untuk menjawab rumusan masalah yang telah diidentifikasi. Penelitian terdahulu dan metode penelitian yang digunakan juga disertakan dalam bab ini. Pada bagian akhir bab ini dilengkapi dengan sistematika pembahasan yang berfungsi sebagai peta rute pembahasan penelitian.

**BAB II Konsep Dasar *Impeachment* Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Fiqih Siyasah:** Bab ini membahas secara mendalam mengenai kepala daerah, teori *impeachment* dan fiqh siyasah. Bab ini membahas pengetahuan kepala daerah, kewajiban dan larangan, serta tugas dan kewenangan yang dimiliki kepala daerah dalam struktur pemerintahan daerah. Selanjutnya Kajian teori mengenai *impeachment* dibahas untuk memberikan pemahaman mendalam terhadap konsep terkait dengan proses *impeachment* kepala daerah. Selain itu, kajian teori juga melibatkan aspek fiqh siyasah yang berkaitan dengan prinsip-prinsip politik dan tata pemerintahan dalam Islam.

**BAB III *Impeachment* Kepala Daerah Karena Melakukan Tindak Pidana Korupsi:** Pada bagian ini, akan dijelaskan mengenai korupsi meliputi definisi korupsi, ciri-ciri korupsi, dan bentuk-bentuk korupsi yang bertujuan memberikan landasan teoretis mengenai apa yang dimaksud dengan korupsi, yang menjadi dasar untuk dilakukannya *impeachment*. Selanjutnya dijelaskan mengenai fungsi dan hak DPRD dalam proses *impeachment* kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Serta pelaksanaan terhadap kepala daerah yang terlibat dalam tindak pidana korupsi. Pembahasan ini mencakup contoh studi kasus nyata dari beberapa kepala daerah yang pernah mengalami proses *impeachment* karena terbukti melakukan korupsi.

**BAB IV Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Fiqih Siyasah Terhadap *Impeachment* Kepala Daerah Karena Tindak Pidana Korupsi:** Bab ini merupakan inti dari penelitian karena pada bab ini akan menganalisis pasal-pasal yang relevan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah serta dari perspektif fiqih siyasah, yang merupakan cabang dari ilmu fiqih yang mengatur tata kelola pemerintahan Islam mengenai *impeachment* terhadap kepala daerah karena tindak pidana korupsi. Selain itu pada bab ini akan di bahas perbandingan antara prosedur *impeachment* dalam UU No. 23 Tahun 2014 dengan prosedur dalam fiqih siyasah.

**BAB V Penutup:** Bab ini merangkum hasil dari pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, memberikan konklusi yang didapat pen ulis berupa kesimpulan dan saran.

