

Kewenangan *Impeachment* Oleh DPRD Terhadap

Kepala Daerah

Yoga Partamayasa

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya

yogapartamayasa@outlook.co.id

Abstract

The application of impeachment in Indonesia is different from the application of impeachment in another states since there is a system of impeachment of the head of district. As a form of the implementation of district autonomy system there is an existence of executive and legislative branches in the regions. And in line with the authority received by the regional's institutions there is also an initiative to do a surveillance mechanism for the executive and legislative branches in the regions which reflect the surveillance mechanism for the executive branch in the central government. The existence of this regulation stimulates debates and differentiation of interpretation on at least 3 main problems which are first regarding the interpretation of validity of district's legislative impeachment authority, Second regarding the working relation between Legislative institution and Legislative institution in districts, and third regarding the responsibility of the incumbency of the head of district and its legal consequences. This problem stimulates debates and differentiation of academic interpretation. Therefore, there are much that can be observed regarding the differentiation of stipulations to the extend of the technical process from the impeachment mechanism as a form of an enforcement to trim down chaos of law (rechtsverwarring). Legal reform is a form of enforcement to revitalize the structure of constitutional system in Indonesia. Hopefully, with that revitalization Hopefully the Nusantara good governance can be achieved and can bring our nation to a better future.

Keywords: *Impeachment; Governmental Institution; Local Government.*

Abstrak

Penerapan impeachment di Indonesia berbeda dengan di negara lain karena terdapat sistem impeachment kepala daerah. Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan sistem otonomi daerah, terdapat lembaga eksekutif dan legislatif di daerah. Sejalan dengan kewenangan yang diterima oleh lembaga daerah juga terdapat inisiatif untuk melakukan mekanisme pengawasan terhadap eksekutif dan legislatif di daerah yang mencerminkan mekanisme pengawasan eksekutif di pusat. Adanya Perpres terkait ini memicu perdebatan dan diferensiasi tafsir atas minimal tiga masalah pokok yaitu pertama tentang penafsiran keabsahan kewenangan pemakzulan DPRD, kedua, tentang hubungan kerja antara lembaga legislatif dan lembaga legislatif di daerah, dan ketiga, tentang tanggung jawab. tentang jabatan bupati dan konsekuensi hukumnya. Masalah ini memicu perdebatan dan diferensiasi interpretasi akademis. Oleh karena itu, banyak hal yang dapat dicermati mengenai diferensiasi ketentuan hingga perluasan proses teknis dari mekanisme impeachment sebagai bentuk penegakan untuk meredam kekacauan hukum (rechtsverwarring). Reformasi hukum merupakan salah satu bentuk penegakan hukum untuk merevitalisasi struktur ketatanegaraan di Indonesia. Semoga dengan revitalisasi itu semoga pemerintahan yang baik nusantara bisa tercapai dan bisa membawa bangsa kita menuju masa depan yang lebih baik.

Kata Kunci: Pemakzulan; Institusi Pemerintah; Pemerintah Daerah

1. Pendahuluan

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 (Sudarsono, 1995, h. 109). 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. 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 juta jiwa. 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 (Kranenburg dan Sabaredin, 2004, h. 11). 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 (Sayuti Una, 2004, h. 11). Dari konsep inilah demokrasi perwakilan secara nyata dapat diimplementasikan 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 (Marbun, 2005, h. 14). 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) (Marbun, 2005, h. 14). 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*) (Locke, 1988, h. 364). 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* (Sayuti Una, 2004, h.16). *Distribution of Power* ini diadopsi dalam konstitusi Indonesia demi mengimplementasikan konsep *check and balance* antar lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Sayuti Una, 2004, h. 16). Namun ternyata dalam

implementasinya konsep pembagian kekuasaan ini selalu tidak dapat didistribusikan sebagaimana mestinya. Akibatnya, konsep *check and balance* pun hanya sekedar wacana.¹ 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 Parlemerter? 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 (Samego, 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, pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD pascaberlakunya Undang-Undang nomor 22 Tahun 2014 (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 2014 yang menjadi topik bahasan utama penulis dalam jurnal 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 DPRD 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 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; (www.hukumonline.com, 2013) upaya pemakzulan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), Gubernur DKI Jakarta lewat hak Angket DPRD tentang RAPBD DKI Jakarta; (www.beritasatu.com, 2015) 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 (www.republika.co.id, 2010).

Sebagaimana yang dikatakan oleh Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum, **damai sejahtera** merupakan tujuan dari hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2009, h. 147). 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 legislatif untuk mengawasi eksekutif dengan tujuan menghindari *abuse of power*. Namun dalam

¹ Esensi *check and balance* adalah pemisahan dan pembagian kekuasaan yang bertujuan untuk pengawasan dan transparan. (Sekretariat Jenderal MPR R.I. 2003, h. 16).

implementasinya, *impeachment* dewasa ini justru dijadikan senjata politik untuk saling menjatuhkan lawan politik. Terminologi kewenangan *impeachment* oleh DPRD adalah terminologi moral dan hukum pidana. 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.² Dengan adanya masalah-masalah yang telah dijabarkan diatas, maka dapat difokuskan pada 3 (tiga) permasalahan yang timbul, yaitu: 1. Hubungan antara fungsi dan hak DPRD dengan konsep *impeachment*; 2. Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD; 3. Pelaksanaan wewenang *impeachment* oleh DPRD.

2. Pembahasan

2.1. *Impeachment* Serta Penerapannya Dalam Lingkup Pemerintahan Daerah

2.1.1 Konsep *Impeachment* dan Pemakzulan Kepala Daerah

Secara garis besar *impeachment* dapat diartikan sebagai tuduhan atau dakwaan terhadap seorang pejabat publik yang melakukan kesalahan atau pelanggaran (John Murphy, 2007, h. 7). Sedangkan pemakzulan berasal dari bahasa arab, yang diambil dari kata *azala* yang mengandung dua makna, yaitu: (Harith Sulaeman Faruqi, 1986, h. 230)

1. *To isolate, set apart, separate, seclude, dan;*
2. *Dismis, discharge, recall, remove (from office).*

Istilah ini oleh bangsa melayu sesungguhnya sudah jauh dikenal, hal ini terlihat dalam kepustakaan kerajaan Melayu dalam sebuah kitab yang berjudul *Tsamarat al-Muhammad* yang ditulis oleh raja Ali Haji pada tahun 1859. Isi dari kitab tersebut menguraikan secara khusus tentang pemakzulan dan pemecatan raja-raja, dimana salah satu kutipannya yaitu "*falaisu yu'zilu an yazula wasfuhu*" yang artinya tiada boleh diturunkan raja itu daripada kerajaannya jika hilang sifat *dayi-nya* (adil-nya) sekalipun (Hamdan Zoelva, 2011, h 3). Jika tuduhan terhadap pejabat publik (*impeachment*) tersebut terbukti, maka konsekuensinya adalah penurunan dari jabatan (pemakzulan). Jadi, *impeachment* tidak selalu harus berakhir dengan pemakzulan. *Impeachment* berawal dari konstitusi Inggris yang diadopsi oleh Amerika sebagai negara jajahan Inggris pada saat itu (Harith Sulaeman Faruqi, 1986, h. 15). Jika ditarik lebih jauh sebetulnya *impeachment* lahir pada zaman Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, artinya kecendrungan kearah pengasingan diri yang pada abad XVIII diadopsi pemerintah Inggris dan oleh negara Amerika Serikat dimasukkan dalam konstitusi pada akhir abad XVIII (Deny Indrayana, 2001, h. 5). Sebagaimana yang dikatakan Charles L. Black, "*Strictly speaking, 'impeachment' means 'accusating' or 'charge'.*" (Indra h. 31) Artinya, kata *impeachment* itu dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan. Lebih jelas, menurut Marsilam Simanjuntak *impeachment* adalah: "Suatu

² Hubungan *impeachment* dengan terminology moral ketika Kepala Daerah melakukan perbuatan tercela dan melanggar sumpah/janji Kepala Daerah (Jimly Asshiddiqie, 2005, h. 32)

proses tuntutan hukum (pidana) khusus terhadap seorang pejabat publik ke depan sebuah quasi-pengadilan politik, karena ada tuduhan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan Undang-Undang Dasar. Hasil akhir dari mekanisme *impeachment* ini adalah pemberhentian dari jabatan, dengan tidak menutup kemungkinan melanjutkan proses tuntutan pidana biasa bagi kesalahannya sesudah turun dari jabatannya (Mahkamah Konstitusi, 2005, h. 1).

Sesungguhnya di Inggris ataupun Amerika Serikat tidak terdapat istilah pemakzulan. Hal ini dapat dilihat bahwa Amerika Serikat menyatukan proses pemakzulan dan *impeachment* menjadi hanya satu proses yang disebut dengan *impeachment*. Konsep penyatuan tersebut dapat dilihat dalam konstitusi Amerika Serikat (Art. II, Section. 1, Par. 1) yang dihasilkan oleh Konvensi Federal pada 1787: "*The executive power shall be vested in a President of the United States of America...*". Sedangkan di Indonesia konsep *impeachment* dan pemakzulan jelas berbeda, meskipun dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk *impeachment* dan pemakzulan Presiden serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk *impeachment* dan pemakzulan Kepala Daerah tidak memberikan batasan secara tegas.

2.1.2. Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia

Secara konstitusional kedudukan Kepala Daerah telah tertuang secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI 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. Dalam sejarah perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pun ternyata kedudukan Kepala Daerah memiliki besaran kekuasaan yang berbeda-beda. Sesungguhnya Indonesia telah banyak memiliki perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, bahkan sebagai undang-undang yang ditetapkan pertama kali oleh pemerintahan Indonesia adalah undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang pada saat itu masih berbentuk komite nasional daerah. Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa rakyat daerah yang bersama-sama dengan komite nasional daerah menjadi Badan Perwakilan dipimpin oleh Kepala Daerah. Dalam Pasal ini jelas amanat awal terbentuknya Pemerintahan Daerah memberikan posisi Kepala Daerah lebih tinggi dari Badan Perwakilan (DPRD saat ini).

Dalam undang-undang sebelumnya, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 merupakan undang-undang Pemerintahan Daerah dengan sistem kebijakan otonomi daerah sebagai realisasi dari politik liberal dengan pemerintahan parlementer. Jelas pada masa ini kekuasaan Kepala Daerah amat kecil dengan dominasi DPRD selaku parlemen di daerah, karena sistem ini dianggap terlalu memberikan kekuasaan yang kuat terhadap DPRD akibatnya tidak saja dapat menciptakan dualisme pimpinan dalam Pemerintahan Daerah, juga memperlemah posisi pusat atas Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu undang-undang ini dianggap tidak

sesuai lagi dengan sistem Pemerintahan Daerah menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jelas dinyatakan bahwa kedudukan Kepala Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan (Kepala Daerah dan DPRD) yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan. Dalam undang-undang ini pun penggolongan Kepala Daerah mengalami perkembangan, tidak hanya Gubernur, Bupati, dan Walikota namun muncul yang disebut dengan Kepala Daerah Persiapan. Kepala Daerah persiapan ini dibagi lagi menjadi Kepala Daerah persiapan provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal ini yang menjadi isu hangat terkait impeachment adalah ketika memang DPRD memiliki wewenang untuk melakukan impeach pada Kepala Daerah, apakah Kepala Daerah persiapan masuk dalam kewenangan impeachment DPRD dimaksud? Jelas dalam hal ini DPRD juga tidak memiliki wewenang untuk melakukan impeach pada Kepala Daerah persiapan disebabkan pendanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berasal dari APBN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) huruf a Undang-Undang a quo. Implikasi yang terjadi ketika pendanaan yang bersumber lewat APBN adalah bentuk pertanggungjawabannya ada pada penyampaian nota keuangan DPR selaku fungsi anggaran dari legislatif. Dalam berbagai undang-undang Pemerintahan Daerah yang ditelaah secara historis dapat disimpulkan bahwa kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai lembaga eksekutif pemimpin daerah otonom.

Sedangkan DPRD dapat merujuk pada Pasal 95 ayat (1), (2) jo. Pasal 148 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jis. Pasal 315 jis. Pasal 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sudah jelas dinyatakan bahwa kedudukan DPRD provinsi atau kabupaten/kota selaku pejabat daerah lembaga perwakilan rakyat provinsi atau kabupaten/kota.

2.1.3. Hubungan Kedudukan Antara Kepala Daerah dan DPRD

Keterkaitan antara keduanya secara tegas dirumuskan dalam Pasal 207 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa hubungan kerja antara keduanya didasarkan atas kemitraan yang sejajar. Itu berarti salah satu dari keduanya tidak boleh ada yang disubordinatkan. Konsep hierarki jabatan ini dapat dipahami lewat sumber kewenangan dalam konsep hukum administrasi yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. *Attributie*; *toekenning van en bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan); *Delegatie*; *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya); *Mandaat*; *een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid names hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya). Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Wewenang jabatan Kepala Daerah yang dilimpahkan pada calon Kepala Daerah terpilih diperoleh lewat undang-undang dasar (Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945) dan diturunkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Hal ini secara langsung juga bermakna bahwa wewenang yang diperoleh Kepala Daerah merupakan wewenang atribusi. Ketika konsep pertanggungjawaban dari wewenang yang diperoleh lewat delegasi beralih pada delegataris dan mandat tetap pada pemberi mandate, maka bagaimana konsep pertanggungjawaban jabatan yang diperoleh lewat atribusi? Hal ini menarik untuk dikaji

lebih lanjut sebab belum ada pendapat para sarjana yang secara khusus menekankan pertanggungjawaban jabatan pejabat yang memperoleh wewenang lewat atribusi. Ketika melihat Pasal 1 ayat (3) jo. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan DPR selaku perwakilan rakyat berwenang untuk membentuk undang-undang, ketika dikaitkan dengan kewenangan atribusi maka premis yang muncul adalah; “segala kewenangan yang diperoleh lewat atribusi maka pertanggungjawaban jabatannya ada pada pemberi atribusi. Premis tersebut dapat muncul ketika dilakukan penafsiran secara a contrario terhadap tanggung jawab dan tanggung gugat yang terjadi pada kewenangan yang diperoleh lewat delegasi maupun mandat. Jelas ketika pertanggungjawaban dari wewenang atribusi ada pada pemberi atribusi, maka harusnya segala kewenangan yang diperoleh lewat atribusi, tanggung jawab serta tanggung gugatnya ada pada DPR. Dapat dikatakan demikian sebab DPR selaku perwakilan rakyat dan DPR pula yang diberikan wewenang untuk membentuk undang-undang. Bersamaan dengan hal tersebut juga dapat ditarik kesimpulan ketika kedaulatan rakyat didengungkan serta menjadi rasio dasar dalam konsep impeachment Kepala Daerah, maka harusnya yang berwenang untuk mendakwa atau menuduh Kepala Daerah adalah DPR. Dalam konsep sumber kewenangan, jenis kewenangan yang menetapkan hierarki antara atasan dan bawahan hanyalah mandat. Meskipun dalam Undang-Undang a quo tidak menjelaskan secara rigid hubungan langsung antara kewenangan impeachment DPRD dengan hubungan mitra Kepala Daerah dan DPRD, namun penulis berpendapat sangatlah tidak tepat ketika disatu sisi undang-undang mengamanatkan adanya hubungan kerja yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD namun disisi lain DPRD sendiri diberikan wewenang untuk menilai kinerja Kepala Daerah lewat proses impeachment. Dimana letak kesejajaran (koordinasi) yang dimaksud?

2.1.4. Fungsi dan Hak DPRD Terkait *Impeachment* Kepala Daerah

Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dan (4) jo. Pasal 22 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Gubernur, Bupati, Walikota, DPRD, dan DPD memegang kekuasaan untuk mengurus urusan di daerah yang masing-masing dalam bidang eksekutif dan legislatif. Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selaku pemimpin pelaksanaan urusan pemerintahan rentan akan kesewenang-wenangan disebabkan banyaknya diskresi yang melekat dalam jabatannya seperti menyusun Peraturan Kepala Daerah, menyusundan menetapkan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), sampai kewenangan untuk mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan yang sangat berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat di daerah. Bagaimana tidak, jika diskresi tersebut disalahgunakan maka dapat dibayangkan rakyat di daerah juga lah yang ikut merasakan dampak tersebut. Demi mewujudkan konsep check and balance maka dibutuhkanlah pengawasan terhadap kewenangan tersebut. Pengawasan terhadap kewenangan Kepala Daerah ini ternyata terjawab lewat fungsi dan hak DPRD.

Secara umum, fungsi-fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi legislasi, fungsi keuangan, dan fungsi pengawasan. Fungsi ini pun tercermin dalam Pasal 316 ayat (1) jo. Pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Implementasi kewenangan DPRD terhadap fungsi tersebut dapat dilihat dari wewenang yang diperoleh DPRD yaitu: Fungsi legislasi terwujud lewat kewenangan DPRD terhadap pembentukan peraturan daerah provinsi untuk DPRD provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota untuk DPRD kabupaten/kota; Fungsi anggaran

terwujud lewat kewenangan DPRD untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap Rancangan Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) provinsi untuk DPRD provinsi dan RAPBD kabupaten/kota untuk DPRD kabupaten/kota; fungsi pengawasan terwujud lewat kewenangan DPRD dalam pengawasan pelaksanaan peraturan daerah dan APBD provinsi untuk DPRD provinsi dan APBD kabupaten/kota untuk DPRD kabupaten/kota. Disamping itu pengawasan DPRD juga ikut tercermin lewat kewenangan DPRD untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi untuk DPRD provinsi, dan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Supaya fungsi-fungsi DPRD tersebut dapat secara konkrit diimplementasikan dan diatur dalam sebuah tindakan hukum maka hak DPRD lahir sebagai turunan dari fungsi DPRD.

Dalam sejarah penormaan undang-undang Pemerintahan Daerah di Indonesia hakikatnya tidak mengenal istilah impeachment atau bab khusus dalam undang-undang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang impeachment. 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. Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 106 jo. Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jis. Pasal 322 jis. Pasal 371 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bahwa DPRD provinsi dan kabupaten/kota memiliki 3 hak yaitu hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Fungsi dan ketiga hak DPRD ini saling berantai dan dalam implementasinya akan berakhir dengan tuduhan atau dakwaan terhadap Kepala Daerah. Dari fungsi pengawasan oleh DPRD maka muncul hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. DPRD akan meminta keterangan kepada Kepala Daerah terhadap kebijakan Pemerintah Daerah. Jika keterangan Kepala Daerah tersebut dirasa kurang memuaskan DPRD, maka DPRD akan melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah. Dari proses dan hasil penyelidikan tersebut Kepala Daerah akan menjawab serta memberikan pernyataan terkait alasan-alasan serta latar belakang terhadap tindakan Kepala Daerah yang menjadi pokok perkara. Dari jawaban serta pernyataan Kepala Daerah tersebut, DPRD akan menjawab dan memutuskan pendapat DPRD lewat hak menyatakan pendapat. DPRD tidak bisa membuat keputusan impeachment lewat kesimpulan hak angket, jadi harus membuat rekomendasi pemakzulan atau impeachment yang ini merupakan domain hak menyatakan pendapat DPRD, bukan pada rekomendasi pansus hak angket. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD. Bahan pertimbangan rekomendasi tersebut adalah bukti-bukti yang dikumpulkan oleh pansus apakah Kepala Daerah melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela.

Jika ditelaah lebih lanjut dari segi penormaan dalam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terkait dengan hak DPRD dan kewenangannya yang berakhir pada proses impeachment maka akan ditemukan beberapa inkonsistensi yang berakibat pada konflik norma dan ketidakseimbangan pengawasan antar lembaga negara. Dengan konsep hak dan fungsi yang melekat pada DPRD yang pada awalnya bertujuan sebagai fungsi *check and balance*, namun dalam hukum positif di Indonesia justru maknanya berubah menjadi *only check and not balance*.

Dapat dikatakan inkonsistensi yang berakibat pada konflik norma bahwa dalam Pasal 106 Ayat (4) jo. 159 Ayat (4) Undang-Undang a quo dinyatakan bahwa hak menyatakan pendapat DPRD hanya dapat digunakan untuk menyatakan: a. kebijakan Gubernur untuk DPRD Provinsi; b. Kebijakan Bupati/Walikota untuk DPRD Kabupaten/Kota; dan c. Keadaan Luar Biasa. Sedangkan dalam Pasal 80 ayat (1) huruf a, b Undang-Undang a quo dinyatakan bahwa pemakzulan Kepala Daerah dapat dilakukan atas pendapat DPRD bahwa Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela. Jelas batas-batas penggunaan hak menyatakan pendapat DPRD yang dinyatakan dalam Undang-Undang a quo justru dilanggar sendiri oleh Undang-Undang a quo.

Dapat dikatakan perubahan makna dari check and balance menjadi only check and not balance ketika kewenangan DPRD dengan fungsi pengawasannya untuk mengawasi Kepala Daerah tidak diimbangi dengan kewenangan lembaga eksekutif (atau lembaga setingkat) untuk mengawasi DPRD. Ketika DPRD diberikan wewenang untuk mengawasi Kepala Daerah, menjadi pertanyaan besar; lembaga mana yang berwenang untuk mengawasi DPRD? Sebagaimana yang dikatakan oleh Hamdan Zoelva bahwa sistem check and balance memberikan pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara sesuai Undang-Undang Dasar dan saling mengawasi antara lembaga-lembaga kekuasaan negara. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pemberhentian DPRD provinsi dan kabupaten/kota diusulkan oleh pimpinan partai politik untuk alasan-alasan pemberhentian dalam Pasal 139 jo. Pasal 193 ayat (1) huruf a dan huruf b serta pada ayat (2) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i; dan lewat hasil keputusan Badan Kehormatan DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota untuk alasan-alasan pemberhentian dalam Pasal 139 jo. 193 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf g. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa kewenangan impeachment atau pengawasan DPRD ada pada pimpinan partai politik dan Badan Kehormatan DPRD. Hal tersebut menjadi sangat rancu dan hanya menjadi kewenangan formalitas semata sebab dakwaan pimpinan partai politik dan badan kehormatan DPRD terhadap anggota DPRD sangat jauh dari kata independensi.

3.1. Pelaksanaan Wewenang *Impeachment* Oleh DPRD

3.1.1. *Impeachment* Kepala Daerah oleh DPRD Menurut Undang-Undang

Dinamika pengaturan pemerintahan daerah oleh undang-undang di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan-perubahan tersebut tidak lain demi mengikuti kedinamisan masyarakat di daerah serta menampung aspirasi masyarakat terkait kekurangan sistem pemerintahan daerah. Mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dimana dalam undang-undang ini konsep pemerintahan daerah masih dalam bentuk Komite Nasional Daerah, belum diatur secara tegas tentang konsep impeachment. Meskipun belum diatur secara eksplisit namun konsep pertanggungjawaban Kepala Daerah telah diatur sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 3 huruf e Undang-Undang a quo yang menyatakan bahwa :

"Tentang tanggung-djawab, meskipun menurut kefahaman decentralisatie (bestuurshervorming) pertanggung djawab oleh Kepala Daerah (Ketua badan-badan diatas) dan executief komite hanja mengenal "Rumahtangga" (huishouding daerah sadja), maka menurut kehendaknja (geest) dari vordening No. 1 dan mengingat suasana sekarang ini, serta menurut kefahaman jang diutjapkan oleh Wakil-Presiden dalam pidatonja tentangarti: "kedaulatan rakjat", maka pertanggung djawab seharusnya mengenai segala lapangan pekerdjaan djuga tentang selfgovernment (terutama oleh Kepala- Daerah)."

Jika dihubungkan dengan Pasal 2 Undang-Undang a quo juga dijelaskan lebih lanjut bahwa rakyat daerah, yang bersama-sama dengan komite nasional daerah menjadi badan perwakilan yang merupakan cikal bakal DPRD. Dari penjelasan Pasal 3 huruf e jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 meskipun tidak secara spesifik menjelaskan tentang impeachment namun secara tersirat mengamanatkan bahwa kewenangan impeachment ada pada DPRD yang secara bersama sama dengan rakyat. Dapat dikatakan demikian sebab pertanggungjawaban Kepala Daerah ada pada Komite Nasional Daerah dan rakyat di daerah. Ketika rakyat tidak puas akan kinerja Kepala Daerah maka rakyat dapat mempertanyakan kinerja Kepala Daerah tersebut. Namun yang perlu ditekankan undang-undang ini mengamanatkan bahwa dalam menjalankan kewenangannya Komite Nasional Daerah dalam Pasal a quo wajib mengikutsertakan masyarakat di daerah tersebut.

Namun dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 dianggap tidak sesuai lagi dengan konsep trias politika dimana hubungan kelembagaan dari alat perlengkapan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 terdapat dualisme kekuasaan eksekutif yang juga menimbulkan persoalan-persoalan dalam lapangan pemerintahan di daerah. Keadaan ini pula yang menjadi salah satu dasar untuk memperbaharui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, yakni dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan:

"Pemerintahan Daerah pada sekarang ini masih merupakan dualistis, yang kuat, oleh karena di samping Pemerintahan Daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (Dewan Perwakilan Daerah dan Badan Eksekutifnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri, dan pemerintahan ini mengambil bagian yang terbesar di daerah. Maka Pemerintahan Daerah yang serupa itulah yang terbesar di daerah. Maka Pemerintahan Daerah yang serupa itulah yang merupakan pemerintahan dualistis, dan kuat, sehingga tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi, sebagai tujuan revolusi kita. Dengan undang-undang baru inilah pemerintahan dualistis akan dihindari"

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 terkait hubungan pengawasan antara Kepala Daerah dan DPRD meskipun juga tidak secara lugas membahas tentang dakwaan atau tuduhan terhadap Kepala Daerah, namun substansinya tidak jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya. Bahwa DPRD berwenang untuk mengawasi Kepala Daerah dalam ikhwal keputusan atau tindakan Kepala Daerah yang merugikan rakyat di daerah. Di satu sisi kewenangan Kepala Daerah untuk membela kepentingan rakyat di daerah, dan disisi lain Kepala Daerah juga memiliki wewenang untuk mengawasi kinerja DPRD.

3.2. Studi Kasus *Impeachment* Kepala Daerah di Indonesia

3.2.1 Usulan pemberhentian Gubernur Jakarta periode 2012-2017 "Basuki Tjahaja Purnama"

Ulasan kasus ini akan dibahas dalam 3 aspek utama, yaitu: Wewenang; Prosedur; dan Substansi. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) b, ayat (3) jo. Pasal 106 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa DPRD Provinsi memiliki hak angket yaitu hak DPRD Provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta hasil hak angket tersebut dapat ditindaklanjuti lewat hak menyatakan pendapat. Jika penormaan dari pasal ini dijabarkan dan diimplementasikan dalam kasus Ahok, maka akan ditemukan:

- a. Hak DPRD Provinsi (DPRD DKI Jakarta);
- b. Untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi (Hak angket DPRD Provinsi DKI Jakarta kepada Ahok, Gubernur selaku Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta tentang kebijakannya mengirim Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) 2015 ke Kementerian Dalam Negeri yang bukan hasil pembahasan antara eksekutif dan legislatif);
- c. Penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara (jelas APBD merupakan uang rakyat di daerah yang menyangkut hajat hidup masyarakat di daerah). Dalam penjelasan Undang-Undang a quo tidak dijelaskan secara rigid apa yang dimaksud dengan penting dan strategis. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Websters Third New International Dictionary, "penting adalah the quality or state of being important: WEIGHT, SIGNIFICANCE".
- d. Hal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tindakan Ahok jelas bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (undang-undang dalam sistem informasi keuangan daerah dalam bentuk e-budgeting yang tercantum dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada penyusunan RAPBD 2015 jo. Pasal 65 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

Dari aspek prosedur dijelaskan dalam Pasal 115 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Hak Angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) huruf b diusulkan oleh:

- a. Paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
- b. Paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.

Dalam ayat (2) Pasal a quo dinyatakan lebih lanjut bahwa Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi. Sebanyak 106 anggota DPRD DKI secara bulat mendukung secara penuh pengajuan hak angket untuk Gubernur DKI Jakarta tersebut dari total keseluruhan 106 anggota DPRD DKI. Dengan kata lain persyaratan kuorum telah terpenuhi. Setelah kuorum telah menyetujui hal tersebut, dalam hal DPRD provinsi menerima usul hak angket, DPRD provinsi membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD provinsi dengan keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Jelas dari aspek prosedur pula hak angket DPRD Provinsi DKI Jakarta tidak mengandung unsur cacat prosedur.

Aspek substansi dari hak angket tersebut bahwa DPRD Provinsi DKI Jakarta selaku perwakilan rakyat Jakarta melihat bahwa tindakan Gubernur DKI tidak sesuai dengan prosedur RAPBD yang ditetapkan oleh undang-undang dan hal tersebut benar adanya. Dengan kata lain aspek substansi telah terpenuhi. Dan bersamaan dengan hal tersebut pun telah menjawab bahwa tindakan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi DKI Jakarta tersebut tidak mengandung cacat yuridis.

Namun meski demikian jika ditelaah lebih dalam ratio legis Ahok merubah RAPBD tersebut disebabkan Gubernur DKI Jakarta tersebut melihat berbagai keanehan dalam anggaran tersebut. Disini dapat dilihat bahwa Ahok melakukan hal tersebut atas dasar itikad baik dirinya terhadap RAPBD DKI Jakarta. Disisi lain hal tersebut merupakan tugas selaku Gubernur DKI Jakarta untuk melakukan pengawasan terhadap perangkat daerah provinsi termasuk DPRD dalam hal ini RAPBD DKI Jakarta. Disatu sisi hak angket oleh DPRD tersebut sah menurut hukum, namun disisi lain Gubernur wajib memenuhi ketentuan Pasal 379 Undang-Undang a quo. Justru ketika Gubernur tidak memangkas anggaran APBD yang dianggap tidak penting dan penghamburan anggaran sehingga merugikan daerah, Gubernur dikatakan menyalahgunakan wewenang dalam Undang-Undang a quo. Disinilah yang dimaksud bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengandung cacat premature dimana satu sisi Gubernur memiliki kewajiban sebagai pengawas, dan ketika subjek yang diawasi tidak mau diawasi maka dalil impeachment muncul. Maka dari itu impeachment disini muncul bukan sebagai alat pengawasan namun sebagai alat saling serang. Disinilah peran Mahkamah Agung dalam proses impeachment yang berwenang memutus perselisihan tersebut.

Kesimpulan dari kasus ini bahwa Gubernur DKI Jakarta hanya melaksanakan fungsinya yang diberikan oleh undang-undang dan Undang-Undang a quo pulalah yang membatasi ruang gerak Gubernur yang menyebabkan Gubernur tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Bukan kesalahan dari Gubernur maupun DPRD Provinsi DKI Jakarta sebab kedua pejabat tersebut memperoleh wewenang lewat atribusi (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) dan disisi lain diperintahkan pula oleh Undang-Undang a quo. Solusi yang harus ditempuh atas permasalahan ini adalah Legal Reform atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya segala aturan yang berdampak atau berpeluang berdampak pada *impeachment*.

3.2.2. Pemakzulan Bupati Karo ke-18 periode 2011-2014 “Kena Ukur Surbakti”

Alasan *impeachment* yang diajukan oleh pimpinan DPRD Kabupaten Karo kepada Bupati Karo bahwa: (www.medanbagus.com, 2013) pertama, Kena Ukur Surbakti diduga melakukan perselingkuhan dengan Mendang br Ginting; kedua, kasus tuduhan jual beli jabatan di Pemerintah Kabupaten Karo; ketiga, pelanggaran sumpah jabatan dalam pendirian Yayasan Pendidikan Karo Jambi; keempat, pelanggaran etika yang telah dilakukan oleh Bupati Karo atas surat panggilan DPRD Kabupaten Karo dan; kelima, terkait sumbangan pihak ketiga ke kas Pemerintah Daerah Karo dari penambang Dolomit yang terindikasi korupsi. Atas putusan tersebut DPRD Kabupaten Karo pun menggelar rapat paripurna dan kemudian mengusulkan pemakzulan ke Presiden lewat Gubernur Sumatera Utara yang diteruskan melalui Mendagri (m.jpnn.com, 2014). Dari 32 anggota DPRD Kabupaten Karo yang hadir dalam sidang paripurna, 31 orang setuju pemberhentian Bupati dan 1 orang menolak (regional.kompas.com, 2014).

Pada tanggal 24 April 2014, Salinan draft pemakzulan Bupati Karo tersebut telah diteruskan Kementerian Dalam Negeri Gamawan Fauzi pada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (m.jppn.com, 2014). Tindak lanjut dari hal tersebut adalah terbitnya Surat Keputusan Presiden Nomor 57/P Tahun 2014 tanggal 1 Juli 2014 tentang Pemberhentian Kena Ukur. Pada hari Jumat, tanggal 11 Juli 2014 Gubernur Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho menyerahkan SK Presiden tersebut pada Kena Ukur di ruang kerja Gubernur, Medan (regional.kompas.com, 2014).

Kasus ini dapat dibagi menjadi 2 sub kasus, yaitu kasus *impeachment* yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Karo, dan pemakzulan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Presiden. Kewenangan *impeachment* DPRD Kabupaten Karo jelas tertuang dalam Pasal 29 ayat (1) huruf c jo. ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 29 ayat (2) Undang-Undang *a quo* menjelaskan bahwa ada enam kriteria Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya. Namun dalam ruang lingkup kewenangan DPRD untuk melakukan *impeachment* pada Kepala Daerah, hanya ada dua dari enam kriteria yang dapat dijadikan dasar atas pengajuan *impeachment* oleh DPRD. Kriteria bahwa DPRD dapat mengajukan *impeachment* pada Kepala Daerah hanya ketika Kepala Daerah melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah; dan tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Pada tanggal 24 April 2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menerima salinan draft pemakzulan Bupati Karo tersebut dari Kementerian Dalam Negeri Gamawan Fauzi. Tindak lanjut dari hal tersebut adalah terbitnya Surat Keputusan Presiden Nomor 57/P Tahun 2014 tanggal 1 Juli 2014 tentang Pemberhentian Kena Ukur. Jika dilihat dari aspek tenggang waktu maka dalam waktu 30 hari Presiden harus membuat keputusan sejak DPRD menyampaikan usulan tersebut. Maka seharusnya Keputusan Presiden harus sudah terbit maksimal pada tanggal 24 Mei 2014. Namun pada kenyataannya Keputusan Presiden baru terbit pada tanggal 1 Juli 2014. Disini letak kerancuan bahwa dalam teori kewenangan (*Bevoegd Theorie*) Keputusan Presiden ini mengandung cacat prosedur. Lebih lanjut dijelaskan bahwa cacat prosedur adalah kesalahan dalam tata cara penerbitan keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dalam peraturan perundang-undangan (Zudan Arif Fakrulloh, 2013). Akibat Hukum dari cacat prosedur ini bahwa Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (Zudan Arif Fakrulloh, 2013). Tanpa maksud penulis memberikan celah pada Kena Ukur, namun sesungguhnya Kena Ukur masih dapat menempuh upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara terkait Keputusan Presiden (Zudan Arif Fakrulloh, 2013) tersebut yang berpeluang dapat dibatalkan akibat mengandung cacat prosedur yang juga dapat berakhir pada pembatalan pemakzulan dirinya selaku Bupati Karo. Dengan kata lain ketika jalur hukum ini ditempuh maka ada peluang Kena Ukur untuk kembali duduk sebagai Bupati Karo. Sebab dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga mengamanatkan hal yang serupa terkait tenggang waktu presiden memutuskan pemakzulan Kepala Daerah.

4. Kesimpulan

Jurnal ini hadir bukan untuk memandulkan fungsi DPRD selaku pengawas dan perwakilan rakyat di daerah. Namun justru hadir sebagai terobosan progresif untuk memperkuat kedaulatan rakyat di daerah baik secara langsung maupun perwakilan untuk mengawasi kinerja Kepala Daerah dalam bentuk *impeachment*. Banyak terjadi inkonsistensi pasal-pasal dalam Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Dapat dikatakan inkonsistensi bahwa dalam Pasal 106 ayat (4) jo. 159 ayat (4) Undang-Undang *a quo* dinyatakan bahwa hak menyatakan pendapat DPRD hanya dapat digunakan untuk menyatakan: a. kebijakan Gubernur untuk DPRD Provinsi; b. Kebijakan Bupati/Walikota untuk DPRD Kabupaten/Kota; dan c. Keadaan Luar Biasa. Sedangkan dalam Pasal 80 ayat (1) huruf a, b Undang-Undang *a quo* dinyatakan bahwa pemakzulan Kepala Daerah dapat dilakukan atas pendapat DPRD bahwa Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela. Jelas batas-batas penggunaan hak menyatakan pendapat DPRD yang dinyatakan dalam Undang-Undang *a quo* justru dilanggar sendiri oleh Undang-Undang *a quo*.

Tidak hanya masalah penormaan Pasal namun aspek hubungan kemitraan antara DPRD dan Kepala Daerah pun muncul ketika hukum ditarik dari aspek keberlakuannya dalam lingkungan sosial (*Pragmatic Legal Realism*). Hukum merupakan *a tool of social engineering*. Hukum yang pada akhirnya diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat haruslah memperhatikan tujuan sosial dan benar nyata dapat diimpelentasikan. Di sisi lain undang-undang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa harus adanya hubungan kemitraan, namun di sisi lain undang undang tersebut mengamanatkan wewenang *impeachment* oleh DPRD. Jelas-jenis hukum seperti ini tidak dapat direalisasikan sebab keduanya yaitu *impeachment* oleh DPRD dan hubungan hierarki antara DPRD dan Kepala Daerah tidak akan mungkin dapat berjalan beriringan.

Ketika muncul sebuah permasalahan baru tentang pengawasan Kepala Daerah di saat fungsi *impeachment* DPRD ditiadakan, maka sesungguhnya rakyat telah memiliki hak tertinggi yang serupa untuk menyatakan pendapat terkait kebijakan dan tindakan seorang pejabat publik yang disebut sebagai Hak Referendum. Rakyat dapat secara langsung menggunakan haknya lewat pengaduan ke Mahkamah Agung terkait tindakan Kepala Daerah yang dianggap merugikan rakyat di daerah atau laporan ke DPRD yang akan ditindaklanjuti ke Mahkamah Agung. Artinya dalam gagasan ini DPRD juga dapat melakukan *impeachment*, namun sifatnya pasif. Ketika ada masyarakat yang melakukan laporan barulah DPRD dapat bertindak. Solusi laporan ke DPRD ini masih tetap dipertahankan untuk mengantisipasi masyarakat yang sulit menjangkau Mahkamah Agung, mengingat Mahkamah Agung berpusat hanya di DKI Jakarta. Meskipun referendum selaku hak tertinggi rakyat ini belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan namun cara ini dirasa lebih tepat sebagai bentuk kolaborasi rakyat di daerah dan DPRD untuk menjalankan roda Pemerintahan Daerah. Gagasan tersebut senada dengan amanat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jika ditafsirkan secara *a contrario* hakikatnya yang berhak untuk mempertanyakan dan mendakwa segala kebijakan Kepala Daerah adalah rakyat di daerah tersebut dikarenakan pertanggungjawabannya juga pada rakyat secara langsung.

Daftar Referensi

- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Budiarjo, Miriam, dan Ibrahimn Ambong. (1995). *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik di Indonesia*, Jakarta: AIPI Jakarta, Cetakan Kedua.
- Faruqi, Harith Sulaeman. (1986). *Faruqi's Law Dictionary, Arabic English*, Librairie du Liban, Beirut.
- HR, Ridwan. (2002). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- HR, Ridwan. (2009). *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Imawan, Indra. *Money Politics pengaruh uang dalam pilkada*, Media Pressindo Yogyakarta.
- JR, Charles L, Black. (1998). *Impeachment, a Hand Book*, Yale University Press, New Haven and London.
- Kranenburg, Mr dan Mr Tk. B. Sabaredin. (1986). *Ilmu Negara Umum*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Locke, John (1988). *Two Treatise of Civil Government*, Cambridge University Press, Cambridge
- M Hadjon, Philipus. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- M. Hadjon, Philipus. (1994). *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Airlangga.
- Mahkamah Konstitusi. (2005). *Laporan Penelitian "Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Konrad denauer Stiftung, Jakarta.
- Manan, Bagir. (1993). *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-Undang 1945*. Bandung: Uniska.
- Marbun, B.N., *DPRD & Otonomi Daerah Setelah Amandemen Undang-Undang 1945 & Undang-Undang Otonomi Daerah 2004*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, B.N. (2005). *DPRD dan Otonomi Daerah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2011). *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*, Surabaya : Kencana.
- Murphy, John. (2007). *The Impeachment Process*, New York : Chelsea House Publishers.
- Pound, Roscoe. (1982) *Pengantar Filsafat Hukum*, Diterjemahkan dari edisi yang diperluas oleh Drs. Mohammad Radjab, Jakarta : Bhratara Karya Aksara.
- Rasjidi, Lili, (1996) *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Samego, Indria, *Masalah Good Governance Di Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Jurnal demokrasi & HAM vol 2. No.2, Juni-September 2002.
- Sekretariat Jenderal MPR R.I. (2003). *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.
- Soekarwo et al. (2006). *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*, Surabaya : Airlangga University Press.
- Soemantri, Sri. (1987). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung : Alumni.
- Sudarsono. (1995). *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta.

- Una, Sayuti. (2004). *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah menurut Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta : UII Press Yogyakarta.
- Webster, Merriam, *Websters Third New International Dictionary*, Merriam- Webster INC., Publishers Springfield. U.S.A.
- Zoelva, Hamdan. (2011). *Harith Suleiman Faruqi dalam Hamdan Zoelva*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Zoelva, Hamdan. (2014). *Impeachment Presiden*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan).
- Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.
- TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Mengenai Komite Nasional di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peeradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 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.

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.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD.

Keputusan Presiden Republik Indonesia 5 Juli Tahun 1959 tentang Kembali Pada Undang-Undang Dasar 1945.

Surat Keputusan Presiden Nomor 57/P Tahun 2014 tentang Pemberhentian Kena Ukur.

Anggaran Siluman APBD DKI, lipsus.kompas.com, 25 Desember 2015.

Bupati Karo Diberhentikan Presiden, regional.kompas.com, 13 Juli 2014.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Provinsi Ibukota Jakarta, dprd-dkijakartaprovo.go.id.

Dia pun mengingatkan bahwa DPRD adalah mitra kerja pemerintah yang menjalankan fungsi pengawasan, manadoonline.com.

Diwacanakan Pemakzulan, Basuki Mengaku Santai, www.beritasatu.com, 01 April 2015.

DPRD Dinilai Tak Pantas Ajukan Hak Angket, nasional.republika.co.id, 04 Maret 2015.

DPRD memiliki ketiga fungsi tersebut bertujuan untuk menciptakan mekanisme *check and balance* antar lembaga negara, hamdanzoelva.wordpress.com, 28 April 2008.

DPRD Surabaya Wacanakan Pemakzulan Walikota, www.republika.co.id, 29 Desember 2010.

Empat Kali Wali Kota Risma “diseruduk banteng” Surabaya, www.merdeka.com, 31 Januari 2014.

Ini Hasil Akhir Angket DPRD DKI Kepada Basuki, ads.investor.co.id, 06 April 2015.

Kata Nuri Shaden hak angket adalah hak bertanya, megapolitan.kompas.com, 27 Februari 2015.

Keppres Pemakzulan Bupati Karo Sudah Terbit, m.jpnn.com, 04 Juli 2014.

Kilasan Perkembangan Otonomi (Pemerintahan) Daerah di Indonesia, www.boyyendratamin.com, September 2011.

Lima Alasan DPRD Rekomendasikan Pemakzulan Bupati Karo, www.medanbagus.com, 22 Desember 2013.

MA Kabulkan Pemakzulan Aceng Fikri, www.hukumonline.com, 23 Januari 2013.

MA Kabulkan Pemakzulan Bupati Karo, hariansib.co, 15 Februari 2014.

Perkiraan Penduduk Beberapa Negara (juta) , www.bps.go.id, Data Tahun 2000-2013.

PIMPINAN DPRD KABUPATEN KARO VS BUPATI KARO, Putusan.mahkamahagung.go.id, 15 Januari 2014.

Jurnal Yustika dapat diunduh pada website berikut:
<http://journal.ubaya.ac.id/index.php/yustika>

Seluruh Fraksi DPRD DKI Setujui Usulan Hak Angket untuk Ahok, news.liputan6.com, 26 Februari 2015.

Survei Kompas: Warga Jakarta Puas dengan Kinerja Ahok, www.tribunnews.com, 19 November 2015.

Jurnal Yustika
Vol. 23 No. 01, Juli 2020

Halaman | 66
**Kewenangan
Impeachment Oleh
DPRD Terhadap
Kepala Daerah
Yoga Partamayasa**