# BAB III
# DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DAN OTORITASNYA DALAM PEMAKZULAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

## A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah,[1] yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.[2] Tugas itu secara normatif sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah, yang harapannya adalah sebagai pelaksanaan *check and balance* lembaga di luar kekuasaan pemerintah daerah agar terdapat keseimbangan. Kemudian, agar kepala daerah tidak semaunya sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat diperlukan dalam pembangunan daerah. Namun, perlu diingat bahwa Dewan Perwakilan

[1] Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
[2] Pasal 42 ayat (1) poin c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian sinergi yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Maka, perlu adanya upaya-upaya antisipasi dari adanya kemungkinan-kemungkinan dominasi atau persaingan yang syarat akan unsur politik antara pengontrol kekuasaan (legislatif) dan eksekutif di daerah.

2. Dasar hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah,[3] di provinsi/kabupaten/kota di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disebutkan dalam UUD 1945 pasal 18 ayat 3: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum." Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, terakhir pada BAB VI Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.[4]

Pada BAB VI Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

[3] Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004...
[4] Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara jelas mengatur tentang susunan dan kedudukan, fungsi, wewenang dan tugas, keanggotaan, hak dan kewajiban anggota, fraksi, alat kelengkapan, pelaksanaan hak DPRD, pelaksanaan hak anggota, persidangan dan pengambilan keputusan, tata tertib dan kode etik, larangan dan sanksi, pemberhentian antarwaktu, penggantian antarwaktu dan pemberhentian sementara.[5]

3. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami peningkatan posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah. Sedangkan dalam kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah kabupaten/kota dapat ditemukan dalam pasal 342 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa: "DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota." Masuknya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah

[5] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.[6]

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah sebenarnya tidak sulit untuk dipahami, karena dengan memperhatikan fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) saja sudah ditemukan pola hubungan yang terbangun itu. Apalagi jika dilihat dari sudut yang lebih politis dan ideologis, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi rakyat dan pemerintah daerah yang melaksanakan tugas pelayanan publik, maka hubungan antara kedua institusi ini menjadi sebuah keharusan dalam negara demokrasi, di samping kedudukannya sebagai deskripsi akan sistem penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dinamika hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah dan pelayanan publik di daerah terbagi dalam tiga pola hubungan yakni dominasi eksekutif, dominasi legislatif dan hubungan yang seimbang. Pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif adalah terjadinya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu

[6] Khairil Anwar, et al., "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo", *Reformasi,* No. 2, Vol. 5 (2015), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maka hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah akan semakin seimbang. Sebaliknya, semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara, maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominasi eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominasi legislatif yang menciptakan anarki politik.[7]

4. Syarat-syarat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, BAB VII, bagian kesatu tentang Persyaratan Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 51 menulis syarat bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang memenuhi persyaratan setidaknya sebagai berikut: a. Telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih, b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, c. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, d. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia, e. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas atau madrasah aliyah sekolah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat, f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara

[7] Ibid., 3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, dan h. Sehat jasmani dan rohani.[8]

Selain persyaratan di atas, juga terdapat persyaratan-persyaratan lain seperti, a. Terdaftar sebagai pemilih, b. Bersedia bekerja penuh waktu, c. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, d. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, e. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah

[8] Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, f. Menjadi anggota partai politik peserta pemilu, g. Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan, dan h. Dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.[9]

Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui pemilihan langsung yang dipilih oleh rakyat langsung tanpa adanya intervensi dari pihak manapun. Setelah terpilih menjadi anggota dewan, maka selanjutnya anggota dewan diambil sumpahnya terlebih dahulu sebagai wujud kesediaan dan kesiapan dimulainya tugas pengembanan dan amanah dari rakyat yang diberikan kepadanya. Berdasarkan paragraf kelima Bab Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan, pada pasal 110 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa sumpah/janji kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sebagai berikut:[10]

> Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah /wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa.

[9] Ibid.
[10] Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Otoritas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ DPRD (tugas, fungsi dan wewenang)

Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibatasi pada pengawasan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Mengacu pada paragraf ketiga tugas dan wewenang DPRD yang termaktub pada pasal 42 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang meliputi: a. Membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, b. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan kepala daerah, c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.[11]

Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki tugas dan wewenang dalam bidang lain, seperti: a. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada menteri dalam

[11] Undang-undang Nomor 32 tahun 2004...

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negeri melalui gubernur bagi DPRD Kabupaten/ Kota, b. Memilih wakil kepala daerah dalam hal kekosongan jabatan wakil kepala daerah, c. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah, d. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah, e. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, f. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah, g. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dan h. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.[12]

Sedangkan dari segi fungsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejalan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pemerintahan pusat yang memiliki fungsi penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendapatkan kewenangan untuk membuat peraturan daerah (perda), penyusunan anggaran dan pengawasan,

[12] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 41: "DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi: 1) legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan." Ayat (2) menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/ kota.[13] Adapun fungsi lain dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diantaranya adalah perencanaan, pengorganisasian, pengisian lowongan, pemotivasian dan pemimpinan dalam rangka memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.[14]

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah mempunyai suatu hubungan linear di antara keduamya yaitu hubungan pengawasan yang dimiliki baik sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai kelembagaan sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi.[15] Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta

[13] Khairil Anwar, et al., "Fungsi Dewan Perwakilan..., 4.
[14] Hidayat, "Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA),* No. 2 (2010), 9.
[15] M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", *Jurnal Hukum,* No. 4 (Oktober, 2011), 612.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya. Sebagai tindak lanjut dari hubungan pengawasan itu adalah hubungan pertanggungjawaban. Hal tersebut tercermin dalam pasal 43 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai hak: a) Interpelasi, b) Angket dan c) Menyatakan pendapat.[16]

Pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan saksama, sehingga tidak ada kegiatan lain di luar itu. Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Dengan demikian, manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto,* sedangkan tujuan pengawasan itu untuk melakukan *cross check* apakah kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan

[16] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari pengawasan tersebut.[17]

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selain dimuat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga dimuat dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian sebagai operasional dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 ditetapkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[18]

Mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lebih lanjut termuat dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa: DPRD mempunyai fungsi: a. Legislasi, b. Anggaran, dan c. Pengawasan. Kemudian dalam ayat (4)nya menyebutkan bahwa

[17] M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan..., 611.
[18] Ibid., 613.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.[19]

Fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyeimbang dari kekuasaan kepala daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh undang-undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka menyejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam menjalankan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan kewenangan agar tidak terjadi *abuse of power* yang pada akhirnya berimplikasi pada kerugian negara.[20]

## B. Pemakzulan Kepala Daerah

1. Makna pemakzulan

Istilah *impeachment* berasal dari kata "*to impeach*", yang berarti meminta pertanggungjawaban. Apabila tuntutannya terbukti, maka

[19] Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
[20] M. Agus Santoso, "Peran Dewan..., 614.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukumannya adalah "*removal from office*", atau pemberhentian dari jabatan.[21] Pemakzulan berasal dari kata makzul yaitu berhenti memegang jabatan, turun tahta. Memakzulkan berarti menurunkan dari tahta, memberhentikan dari jabatan.[22] Dalam literatur di berbagai negara dikenal istilah *impeachment* sebagai sebuah proses pemakzulan. *Impeachment* merupakan tingkat pertama dari dua tingkat dalam suatu proses yang spesifik pada lembaga legislatif untuk memakzulkan pejabat pemerintahan tanpa persetujuan dari pejabat yang bersangkutan.[23]

Dinamika *impeachment* ini tidak lepas dari arah perubahan pemikiran dan kehendak yang berkembang yaitu dengan menganut sistem Pilkada langsung yang digagas dalam revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada awal 2001 yang memberikan otonomi yang luas dan nyata kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Dengan pilkada langsung, rawan terjadi dinamika persaingan yang kuat baik di tataran elit daerah dan juga arus bawah.[24]

Pada kenyataannya, *impeachment* jarang sekali terjadi dalam suatu negara dan sering disalahpahami maknanya. *Impeachment* hanyalah pernyataan tuntutan hukum, sejajar dengan tuntutan atau dakwaan dalam suatu perkara pidana. Seorang pejabat yang didakwa

---

[21] M. Saleh, "Impeachment Kepala Daerah", *Jurnal Hukum,* No. 19, Vol. XIX (Oktober, 2010), 93.
[22] Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), xiii.
[23] Ibid., 8.
[24] M. Saleh, "Impeachment Kepala..., 95-96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan melalui proses *impeachment,* menghadapi dua keputusan legislatif yang menentukan, yaitu dihukum atau tidak dihukum atas dakwaan yang diajukan. *Impeachment* adalah suatu proses dakwaan yang diajukan oleh cabang legislatif suatu pemerintahan terhadap pejabat sipil atau dalam beberapa kasus terhadap warga sipil. Secara hukum, istilah *impeachment* diterapkan hanya untuk dakwaan.[25]

Inilah alasan mengapa istilah pemakzulan dianggap lebih tepat untuk menggantikan istilah pemberhentian ataupun *impeachment.* Istilah pemberhentian sebenarnya tidak begitu tepat jika dihubungkan dengan konteks ketatanegaraan karena dapat bermakna tempat pemberhentian. Sedangkan istilah *impeachment* di samping merupakan istilah asing, juga bermakna sempit, yaitu hanya merupakan salah satu bagian dari proses pemakzulan pemimpin dari jabatannya dengan mempergunakan alasan-alasan pidana yang berada pada tahap pendakwaan.

2. Dasar hukum pemakzulan

Undang-undang pemerintahan daerah yang baru menekankan pada aspek pertimbangan hukum sebagai syarat memakzulkan kepala daerah. Seorang kepala daerah hanya dapat diberhentikan jika melanggar hukum. Prosedur yang ditempuh adalah melalui kombinasi

[25] Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden...,* 8.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

antara prosedur hukum melalui Mahkamah Agung dan prosedur politik melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemakzulan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diatur secara bersama-sama dalam satu konsep besar yakni pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam pasal 29 sampai pasal 35 Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 123 sampai pasal 133 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam uraian pasal 29 ayat (1) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: a. Meninggal dunia, b. Permintaan sendiri, dan c. Diberhentikan.[26]

Sebagaimana diatur di dalam pasal 29 ayat (2) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bahwa ada 6 alasan pemberhentian kepala daerah yaitu: a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat

[26] Pasal 29 ayat (1) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

baru, b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, f. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dan g. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.[27]

3. Mekanisme pemakzulan di Indonesia

Dalam sistem presidensil, pada dasarnya presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini juga berlaku bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya. Terkecuali sebagaimana diatur dalam pasal 29 ayat (1) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu bahwa:[28]

a. Meninggal dunia.

[27] Pasal 29 ayat (2) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

[28] Pasal 29 ayat (1) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilahan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Permintaan sendiri, dan

c. Diberhentikan.

Pemberhentian baik atas usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun tanpa usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut apabila memenuhi kriteria-kriteria pemberhentian berdasarkan ketentuan pasal 29 ayat (2) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah disebutkan di atas.

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat dilaksanakan dengan ketentuan berdasarkan pasal 29 ayat (4) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Proses politiknya sangat panjang dan menimbulkan dampak yang merugikan masyarakat luas. Kalaupun proses ini dihendaki dan kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan *impeachment* kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah harus diusulkan kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban kepala

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah dan wakil kepala daerah.[29] Pendapat DPRD tersebut kemudian diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.[30]

Mekanisme selanjutnya dari pemakzulan kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah yaitu Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah, dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil, dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada presiden, dan proses terakhir adalah presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil

[29] Pasal 29 ayat (4) Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
[30] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.[31]

[31] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id