

berkembang di masyarakat. Atas peristiwa yang terjadi tersebut dapat pula dikatakan bahwa bupati telah melanggar kewajiban kepala daerah pasal 27 huruf f Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah wajib menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Etika dan norma yang dimaksud di sini bukan hanya bermakna dalam penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi juga berlaku dalam kehidupan sehari-hari.

Istilah etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak. Etika juga diartikan sebagai nilai dan norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Secara garis besar, etika adalah norma moral atau pola perilaku yang baik yang menjadi kebiasaan dan dijadikan pegangan dalam kehidupan. Perkawinan siri yang dilakukan oleh seseorang dapat dikategorikan sebagai penyimpangan perilaku, maka apabila hal ini dilakukan oleh seorang pejabat publik tentu lebih dari sekadar penyimpangan perilaku. Ini merupakan pelanggaran hukum dan pelanggaran kode etik.

Pengawasan terhadap etika kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan yang dimaksud berdasarkan pasal 42 ayat (1) huruf c undang-undang tersebut hanya terbatas pada 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. Namun, pada dasarnya pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah dalam upaya representasi rakyat dengan menampung seluruh aspirasi dan kehendak rakyat serta memperjuangkan solusi penyelesaiannya agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah sehingga dapat menimbulkan kerugian bagi rakyat maupun daerah yang dipimpinnya.

Etika seorang pejabat publik akan menjadi hal yang mutlak disoroti oleh rakyat. Penyimpangan terhadap etika dianggap menjadi hal lebih memalukan dibandingkan dengan pelanggaran terhadap aturan dan norma yang lain. Maka, sudah menjadi kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut sebagai representasi rakyat di pemerintahan daerah untuk mewakili rakyat dalam mengawasi Bupati, tidak hanya pengawasan dalam bidang kebijakan dan pelayanan publik, tetapi juga terhadap etika dan kredibilitasnya.

Islam mengajarkan kepada suami untuk bergaul dan menceraikan istrinya dengan cara yang baik, tanpa mengesampingkan hak-hak perempuan dalam perkawinan (*matrial right*). Perceraian (talak) yang dijatuhkan Aceng HM Fikri terhadap Fani Oktora memberikan kesan negatif pada masyarakat yang menilai rendahnya etika (*attitude*) seorang pejabat publik yang harusnya bisa memberikan tauladan bagi masyarakat. Hal ini membuat kepercayaan publik menjadi melemah atas kepemimpinan seorang kepala daerah.

Rusaknya kredibilitas kepala daerah apalagi yang terkait dengan perbuatan melanggar ajaran agama seperti melakukan kemungkaran, menuruti hawa nafsu, serta membuat keputusan yang menyalahi kebenaran umum dapat menjadi alasan kuat bagi pemegang otoritas pengawasan untuk melengserkannya dari jabatan publik. Maka, sudah seyogyanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut mengambil langkah tegas dan bijak untuk mengatasi krisis kepercayaan publik atas kezaliman yang dilakukan bupati.

B. Pelanggaran Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Kesinambungan dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemakzulan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah adalah adanya pertanggungjawaban yang harus diberikan oleh bupati atas isu yang telah berkembang luas terkait kasus nikah siri yang dilakukan Bupati Garut, Aceng Holik Munawar Fikri, dengan gadis belia, Fani Oktora. Pernikahan itu hanya berumur empat hari sebelum Fani diceraikan melalui pesan singkat. Tentu, hal ini menuai polemik di masyarakat. Aceng HM Fikri dianggap melanggar etika dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Dari kasus ini dapat nyata terlihat bagaimana fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut dijalankan. Hal ini menjadi kontroversial karena sebagaimana kita ketahui fungsi pengawasan yang dimaksud oleh pasal 40 dan pasal 42 ayat (1) c Undang-undang Nomor

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah 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. Di dalamnya tidak memuat ketentuan bahwa fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut dapat masuk dalam ranah privasi seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Polemik yang muncul adalah ketika masalah pelanggaran dalam lingkup keperdataan seseorang serta merta dapat mempengaruhi lingkup publik seseorang, bahkan seorang individu dapat dikenakan sanksi pidana atas pelanggaran dalam lingkup privasinya tersebut. Lebih ekstrem lagi adalah apabila seorang pejabat publik yang melakukan perkawinan atau pernikahan sirih (perkawinan yang tidak dicatatkan pada Kantor Urusan Agama atau pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) dapat langsung diberhentikan dari jabatannya akibat adanya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ini. Penulis kira, kita harus menelaah terlebih dahulu perkawinan seseorang berada pada ranah hukum yang mana dan sebagai pejabat publik berada dalam ranah hukum yang mana. Masalah fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam ranah keperdataan yang berpengaruh terhadap jabatan publik seseorang selalu menarik untuk dikaji karena dari analisis-analisis yang kita lakukan itulah,

masyarakat dapat membedakan fungsi pengawasan mana yang dijalankan secara benar atau hanya syarat akan kepentingan politik saja.

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Garut Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pendapat DPRD Garut terhadap Dugaan Pelanggaran Etika dan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan Aceng HM Fikri, yang menjadi dasar diajukannya usulan dewan kepada Mahkamah Agung tersebut, diputuskan bahwa Aceng HM Fikri melanggar sumpah jabatan sehingga pantas untuk dilakukan pemakzulan. Hal ini berdasarkan 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: 1. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru, 2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, 3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, 4. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, 5. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dan 6. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah, pertama, apa korelasi dari pernikahan siri yang dilakukan oleh mantan Bupati Garut, Aceng HM Fikri, dengan pelanggaran sumpah jabatan yang menjadi dasar pemakzulannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut beberapa waktu

lalu. Kedua, sesuai implementasi fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut terhadap kasus keperdataan mantan Bupati Garut berdasarkan amanat undang-undang pemerintahan daerah.

Dalam Islam tidak ada kewajiban seseorang yang menikah untuk melakukan pencatatan perkawinan dan proses perceraian (talak) pada suatu lembaga tertentu. Keabsahan perkawinan dalam agama Islam dapat terpenuhi dengan lengkapnya syarat dan rukun nikah tanpa adanya keharusan untuk melakukan pencatatan. Begitu pula terkait keabsahan talak yang dijatuhkan oleh seorang suami kepada istrinya melalui ucapan (lisan) tanpa perlu dilakukan di depan sidang suatu pengadilan.

Dalam rangka untuk melindungi hak-hak perempuan dalam perkawinan (*matrial right*) terutama dalam hal nafkah, poligami dan perceraian, negara Indonesia membuat payung hukum yang mengatur terkait kewajiban pencatatan perkawinan dan keharusan untuk proses perceraian (talak) di depan sidang pengadilan. Semua warga negara tanpa terkecuali wajib mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh *u>li> al-amri* tersebut.

Pengaturan tentang pencatatan perkawinan bagi warga negara Indonesia telah diatur dalam pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-undang ini bersifat mengikat dan memaksa bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali. Bagi yang melanggar dan tidak melaksanakan amanat undang-undang tentulah akan dapat dikenakan sanksi,

baik administratif maupun sanksi pidana. Apabila ada seorang warga negara melakukan perkawinan dengan tidak mencatatkan perkawinannya tersebut, baik ke Kantor Urusan Agama (KUA) bagi yang beragama Islam maupun ke pencatatan sipil bagi yang beragama non Islam, maka dapat dikatakan bahwa ia tidak mematuhi undang-undang.

Pelanggaran peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Aceng HM Fikri tidak sebatas pada pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Tetapi, juga pada pasal 3, pasal 4, dan pasal 5 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur terkait syarat harus adanya persetujuan dari istri Aceng HM Fikri terhadap perkawinan suaminya dengan Fani Oktora. Selain itu, juga terjadi pelanggaran terhadap pasal 39 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan karena Aceng HM Fikri menceraikan Fani Oktora dilakukan tidak di depan sidang pengadilan yang berwenang melakukan itu.

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:

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.

Dari bunyi sumpah jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa apabila seorang kepala daerah dan/wakil kepala daerah tidak mematuhi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, maka tindakannya tersebut dapat dikategorikan ke dalam melanggar sumpah/janji jabatan di mana konsekuensinya adalah dimakzulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

C. Pemakzulan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai *stakeholder* utama dalam penyediaan pelayanan publik daerah, diharapkan mampu mendorong adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebagai pilar utama dalam pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) perlu lebih responsif dengan memperkuat fungsi pengawasan terhadap penyediaan pelayanan publik di daerah.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang dapat diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah dengan memenuhi kewajiban untuk memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Apa yang menjadi kebijakan dan tindakan dari lembaga eksekutif sudah tentu menjadi domain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk merepresentasikan fungsi pengawasannya. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah

sebagai mitra Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pemerintahan daerah melakukan suatu penyelewengan yang memberikan akibat fatal bagi kehidupan rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai jelmaan rakyat berwenang melakukan tindakan represif bahkan sampai dengan mengajukan usul pemberhentiannya.

Proses pemakzulan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah bergerak dalam beberapa tahapan dengan satu pertanyaan pokok di setiap tahapannya, yaitu dapatkah kesalahan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ditransfer pada suatu tindakan politik yang efektif untuk membangun upaya-upaya keras untuk memakzulkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Suatu proses pemakzulan tentunya dimulai dengan adanya sangkaan atau dugaan adanya kesalahan tindakan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang timbul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kemudian, isu aspek hukum pemakzulan dengan dua isu utama, yaitu pertama, harus ada alasan kuat kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah secara personal terlibat dalam kesalahan tindakan. Kedua, kesalahan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah harus merupakan pelanggaran perilaku yang serius sebagaimana ditentukan konstitusi atau peraturan yang berlaku, yang memenuhi syarat untuk dapat dimakzulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sudah menjadi bagian dari fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengawasi setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah, dalam hal ini adalah eksekutif. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah merupakan simbol dari daerah yang dipimpinnya. Setiap kebijakan dan

tindakan mereka seharusnya bisa menjadi suri tauladan bagi rakyatnya. Di sinilah peran penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi rakyat untuk menjadi penyeimbang kekuasaan agar pelaksana undang-undang (eksekutif di daerah) tidak melakukan tindakan yang amoral dan melanggar aturan.

Pemakzulan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menjadi domain sepenuhnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disertai dengan putusan Mahkamah Agung atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Diikutsertakannya Mahkamah Agung dalam tahapan proses pemakzulan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ini sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang memutuskan pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah termasuk berdasarkan hukum atau tidak. Di samping itu, ikut andilnya Mahkamah Agung juga dalam rangka pelaksanaan prinsip *check and balances* sehingga mekanisme pemakzulan ini tidak syarat akan kepentingan politik anggota dewan.

Kedudukan *ahl al-h}alli wa al-‘aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat. Salah satu poin penting demi tercapainya kemaslahatan umat adalah adanya khalifah atau pemimpin yang baik. Baik dalam hal pelaksanaan birokrasi pemerintahannya maupun baik dalam hal kepribadiannya.

Dalam tradisi ketatanegaraan Islam, sejak awal dikenal bentuk pengawasan terhadap kepala negara oleh rakyat berdasarkan ukuran yang ditentukan al-Qur'an dan sunah. Jika seorang kepala negara tidak lagi memerintah sesuai dengan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam al-Qur'an, maka tidak berhak lagi menjadi kepala negara. Hal ini tentunya bersinergi dengan salah satu tugas *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* untuk menunaikan kewajiban amar makruf nahi munkar sebagai fardu kifayah, dan tugas pengawasan atas para pejabat merupakan satu cabang dari kewajiban ini yang pada intinya mengingkari atau memberikan teguran keras kepada para pejabat dengan adanya indikasi tindakan mungkar yang mereka lakukan.

Imam al-Mawardi mengemukakan tiga perubahan sifat kepala negara yang membuatnya keluar dari kompetensi sebagai kepala negara, yaitu: 1. Kredibilitas pribadinya rusak, 2. Terjadi ketidaklengkapan pada anggota tubuhnya, dan 3. Ketidakmampuan kepala negara bertindak. Terkait rusaknya kredibilitas kepala negara dapat berupa perbuatan melanggar ajaran agama antara lain melakukan kemungkar, menuruti hawa nafsu, serta membuat keputusan yang menyalahi kebenaran.

Pengawasan yang dilakukan oleh *ahl al-h}alli wa al-'aqdi* tidak memandang sekat privasi maupun keperdataan. Kredibilitas kepala negara yang buruk (dalam hal ini dianalogikan dengan kepala daerah) dapat menjadi sebuah alasan kuat untuk melengserkan kekuasaan khalifah. Kredibilitas seseorang menjadi garda terdepan pembentuk stabilitas pemerintahan. Bagaimana mungkin seorang pemimpin yang memiliki kredibilitas rendah akan

dapat menjalankan roda pemerintahan dengan baik tanpa adanya dukungan dan kepercayaan dari rakyat yang dipimpinnya.

Ahl al-h}alli wa al-‘aqdi dalam hal ini mempunyai wewenang untuk meminta pertanggungjawaban khalifah atas kebijakan atau tindakan yang telah diambil. Diawali dengan wajib memberikan nasihat kepada khalifah, kemudian diteruskan dengan tingkatan-tingkatan pertanggungjawaban dan terakhir dengan memberhentikan khalifah apabila kebijakannya tersebut membawa kerusakan bagi umat.

Berkaca pada kasus pernikahan singkat yang dilakukan mantan bupati Garut, Aceng HM Fikri, *ahl al-h}alli wa al-‘aqdi*, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut telah berupaya mencegah kemungkaran penguasa untuk mewujudkan kemaslahatan umat sebagai bentuk pemenuhan atas kewajibannya kepada rakyat. Fungsi pengawasan yang dijalankan semata-mata untuk melindungi wibawa konstitusi dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, serta menjaga harkat dan martabat perempuan.

Maka, secara global dapat disimpulkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut terhadap Bupati Garut, Aceng HM Fikri, beberapa waktu lalu sudah sesuai dengan wewenang dan kapasitasnya sebagai representasi rakyat di daerah.

Bagi suatu negara atau daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana kekuasaan, fungsi pengawasan

