



Analisis Yuridis Terhadap Mekanisme Pemakzulan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Mohammad Arief Widyanto, Dauman, Eliana
Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Indonesia
Email: dosen00951@unpam.ac.id

ABSTRAK

Banyak pihak yang memahami bahwa impeachment/Pemakzulan merupakan turunnya, berhentinya atau dipecatnya Presiden atau pejabat tinggi dari jabatannya. Sesungguhnya arti impeachment sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga impeachment/Pemakzulan lebih menitikberatkan pada prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunnya Presiden atau pejabat tinggi negara lain dari jabatannya. Dalam praktek impeachment/Pemakzulan yang pernah dilakukan di berbagai negara, hanya ada beberapa proses impeachment/Pemakzulan yang berakhir dengan berhentinya seorang pimpinan negara. Salah satunya adalah Presiden Lithuania, Rolandas Paskas, dimana proses impeachment/Pemakzulan itu berakhir pada berhentinya Paskas pada tanggal 6 April 2004. Di Amerika pernah terjadi beberapa kali proses impeachment/Pemakzulan terhadap Presiden misalnya pada Andrew Johnson, Richard Nixon, dan terakhir pada William Clinton. Namun, kesemua tuduhan impeachment yang dilakukan di Amerika itu tidak berakhir pada berhentinya Presiden. Pada kasus Richard Nixon, Nixon mengundurkan diri pada saat proses impeachment berlangsung sehingga belum sampai pada putusan dari proses impeachment itu. Setidaknya ada tiga hal yang menarik dalam melakukan pengkajian mengenai impeachment. Pertama adalah mengenai objek impeachment/Pemakzulan, kedua mengenai alasan-alasan impeachment/Pemakzulan serta terakhir mengenai mekanisme impeachment/Pemakzulan. Masing-masing negara yang mengadopsi ketentuan mengenai impeachment mengatur secara berbeda-beda mengenai hal-hal tersebut, sesuai dengan pengaturannya dalam konstitusi. Objek dari tuduhan impeachment tidak hanya terbatas pada pemimpin negara, seperti Presiden atau Perdana Menteri, namun juga pada pejabat tinggi negara. Pemakzulan kepala daerah merupakan salah satu mekanisme konstitusional yang bertujuan untuk menjaga integritas, akuntabilitas, dan moralitas penyelenggara pemerintahan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis mekanisme pemakzulan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta menilai efektivitas pelaksanaannya dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta putusan-putusan yang relevan dengan pemakzulan kepala daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pemakzulan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur adanya keterlibatan DPRD, Mahkamah Agung, dan Presiden dalam proses pemberhentian kepala daerah. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan ketentuan tersebut sering kali menghadapi kendala berupa intervensi politik, ketidakjelasan prosedural, dan lemahnya pengawasan yuridis. Hal ini menimbulkan ketidakefektifan dalam penerapan prinsip check and balance antara lembaga daerah dan pusat. Kesimpulan dari penelitian ini menegaskan



bahwa pengaturan mekanisme pemakzulan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah memiliki dasar hukum yang kuat, tetapi perlu dilakukan reformulasi terhadap prosedur dan pembagian kewenangan antar lembaga agar lebih menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam pelaksanaannya.

Kata Kunci: Pemakzulan, Kepala Daerah, Pemerintahan Daerah, Mahkamah Agung, *Check and Balance*

PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan salah satu pilar utama dalam sistem ketatanegaraan modern yang menjamin partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan politik. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, demokrasi bukan sekadar sistem pemerintahan, tetapi juga merupakan perwujudan kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Salah satu bentuk konkret dari pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui pemilihan langsung kepala daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung) merupakan tonggak penting dalam perjalanan demokrasi Indonesia. Sebelumnya, kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang seringkali menimbulkan berbagai persoalan, seperti praktik politik uang, kolusi, dan kurangnya akuntabilitas terhadap rakyat. Melalui perubahan mekanisme menjadi pemilihan langsung oleh rakyat, diharapkan terbentuk sistem pemerintahan daerah yang lebih demokratis, transparan, dan akuntabel, serta mampu menciptakan pemimpin daerah yang memiliki legitimasi kuat di mata masyarakat.

Pilkada langsung pertama kali diterapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan hingga kini terus berkembang dengan berbagai perubahan regulasi, termasuk dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis melalui pemilihan langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Mekanisme ini diharapkan menjadi sarana perwujudan hak politik warga negara, sekaligus memperkuat sistem pemerintahan daerah yang berlandaskan asas otonomi, partisipasi, dan desentralisasi kekuasaan.

Namun, di balik idealisme demokrasi, praktik pemilihan langsung juga menghadirkan



berbagai tantangan dan dilema. Salah satu dampak negatif dari pemilihan kepala daerah secara langsung adalah terpilihnya seorang kepala daerah yang kurang memiliki kapabilitas dan integritas namun berhasil terpilih karena memiliki popularitas yang tinggi di tengah-tengah masyarakat. Hal ini tentu saja berakibat pada munculnya kepala daerah yang rentan melakukan pelanggaran hukum dan korupsi atau perbuatan penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kepala daerah memegang posisi yang sangat strategis sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah sekaligus sebagai representasi pemerintah pusat dalam melaksanakan otonomi daerah. Oleh karena itu, keberadaan kepala daerah tidak hanya mencerminkan wajah politik lokal, tetapi juga menjadi cerminan pelaksanaan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Namun, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, seringkali muncul dinamika dan permasalahan yang kompleks, salah satunya terkait pemakzulan kepala daerah.

Pemakzulan kepala daerah merupakan tindakan hukum yang sangat serius karena berkaitan langsung dengan legitimasi kepemimpinan politik dan kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemerintahan. Proses pemakzulan bukan hanya berimplikasi terhadap keberlangsungan pemerintahan daerah, tetapi juga terhadap stabilitas politik, hukum, dan pembangunan daerah. Oleh sebab itu, pelaksanaan mekanisme pemakzulan harus berdasarkan landasan yuridis yang kuat, prosedur yang jelas, dan prinsip keadilan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan konstitusional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan pedoman yang tegas mengenai mekanisme pemberhentian kepala daerah, baik karena pelanggaran hukum, ketidakhadiran dalam tugas, maupun pelanggaran terhadap sumpah jabatan. Namun, dalam implementasinya, masih terdapat berbagai perdebatan dan persoalan, terutama ketika pemakzulan disertai dengan kepentingan politik atau perbedaan persepsi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Dalam konteks inilah penelitian ini hadir untuk menganalisis secara yuridis sejauh mana mekanisme pemakzulan kepala daerah telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, asas pemerintahan yang baik (*good governance*), serta prinsip kepastian hukum.

Kajian tentang pemakzulan kepala daerah merupakan bagian dari studi hukum tata negara yang memiliki kompleksitas tersendiri. Proses pemakzulan tidak hanya berkaitan dengan aspek normatif perundang-undangan, tetapi juga berkaitan erat dengan aspek politik hukum, etika



pemerintahan, dan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman komprehensif tentang bagaimana hukum seharusnya berperan dalam menjaga keseimbangan antara kekuasaan politik dan supremasi hukum di tingkat daerah.

Penelitian ini juga berangkat dari keprihatinan terhadap masih seringnya muncul praktik pemakzulan kepala daerah yang tidak sepenuhnya mengikuti prosedur hukum yang berlaku. Dalam beberapa kasus, pemakzulan lebih bernuansa politis ketimbang yuridis, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mencederai demokrasi daerah. Hal ini tentu bertentangan dengan semangat reformasi yang menempatkan hukum sebagai panglima dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba mengkaji kembali dasar-dasar yuridis pemakzulan, menelaah penerapannya dalam praktik, serta mengidentifikasi hambatan-hambatan yang muncul dalam pelaksanaannya.

Beberapa kasus yang pernah terjadi terhadap kepala daerah sehingga berujung pada pemberhentian kepala daerah diantaranya adalah pemberhentian Bupati Garut, Aceng HM Fikri yang tersangkut kasus pernikahan siri dan perceraian yang kontroversial. Kemudian kasus penyalahgunaan narkoba jesis sabu-sabu oleh Bupati Ogan Ilir yang tertangkap tangan hanya beberapa bulan setelah dilantik menjadi bupati. Selain itu juga terdapat kasus perselingkuhan antara Bupati Katingan, Ahmad Yantenglie dengan seorang perempuan bernama Farida Yeni yang masih berstatus istri sah dari seorang anggota kepolisian Polda Kalimantan Tengah. Dan Kasus Bupati Pati, Sadewo atas beberapa kebijakan antara lain kenaikan PBB 250% yang dianggap merugikan Masyarakat dan dugaan Korupsi yang memicu demonstrasi besar berpotensi untuk dapat dilakukan pemakzulan.

Black's Law Dictionary mendefinisikan impeachment sebagai *"A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called 'articles of impeachment'"*. Impeachment diartikan sebagai suatu proses peradilan pidana terhadap seorang pejabat publik yang dilaksanakan di hadapan Senat, disebut dengan quasi political court. Suatu proses impeachment dimulai dengan adanya articles of impeachment, yang berfungsi sama dengan surat dakwaan dari suatu peradilan pidana. Jadi artikel impeachment adalah satu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses impeachment. Di Amerika Serikat, pengaturan impeachment terdapat dalam Article 2 Section 4 yang menyatakan, *"The President, Vice President, and all civil officers of the United*



States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors”. Pasal inilah yang kemudian mengilhami konstitusikonstitusi negara lain dalam pengaturan impeachment.

Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Inilah bagian yang disebut pemakzulan (impeachment) — ketika kepala daerah diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, karena alasan hukum atau pelanggaran tertentu. Syarat-Syaratnya (Pasal 78 ayat 2 UU No. 23 Tahun 2014) Kepala Daerah dapat diberhentikan karena Meninggal dunia, Permintaan sendiri, atau, Diberhentikan. Alasan Kepala Daerah Diberhentikan (Pasal 83 ayat 1) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan sementara apabila Didakwa melakukan tindak pidana kejahatan dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 tahun, Didakwa melakukan tindak pidana korupsi, terorisme, makar, atau tindak pidana terhadap keamanan negara, atau Didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisa lebih jauh tentang perbuatan tercela tersebut, yang dituangkan dalam bentuk penelitian yang berjudul “Analisis Yuridis terhadap Mekanisme Pemakzulan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang difokuskan pada pengkajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemakzulan kepala daerah, serta menganalisis asas, teori, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan mekanisme tersebut. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perundang-undangan (statute approach) guna memahami konsep-konsep hukum dan sistem pengaturan pemakzulan kepala daerah dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia.

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan berupa bahan hukum yang diklasifikasikan sebagai berikut: Bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor



23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD, Peraturan terkait lainnya serta putusan Mahkamah Agung yang relevan. Bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi: Buku teks, literatur, dan karya ilmiah dari para pakar hukum tata negara dan administrasi negara, jurnal hukum, artikel penelitian, dan hasil kajian akademik yang relevan. Pendapat ahli, hasil seminar, dan publikasi hukum yang membahas pemakzulan kepala daerah. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan dokumen elektronik resmi pemerintah.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan cara: menelusuri peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek penelitian. Kemudian mengkaji buku-buku, jurnal ilmiah, serta dokumen akademik yang berhubungan dengan mekanisme pemakzulan kepala daerah. Selanjutnya mengumpulkan putusan pengadilan dan pendapat para ahli untuk memperkuat analisis hukum yang dilakukan. Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis menggunakan analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Analisis deskriptif digunakan untuk menggambarkan dan menjelaskan ketentuan hukum yang berlaku, sedangkan analisis analitis digunakan untuk menilai kesesuaian antara teori hukum, asas hukum, dan praktik penerapan mekanisme pemakzulan kepala daerah. Selanjutnya, hasil analisis dituangkan dalam bentuk argumentasi hukum yang logis, sistematis, dan didukung oleh prinsip-prinsip hukum tata negara serta asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*).

Karena penelitian ini bersifat normatif, maka tidak dilakukan di lokasi tertentu. Namun, pengumpulan data dan kajian pustaka dilakukan di perpustakaan fakultas hukum, perpustakaan universitas, serta melalui sumber hukum daring resmi seperti laman Mahkamah Agung, Kementerian Dalam Negeri, dan JDIH (Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Indonesia). Waktu penelitian dilakukan selama periode yang disesuaikan dengan kebutuhan penyusunan penelitian dosen. Penelitian ini didasarkan pada kerangka berpikir bahwa pemakzulan kepala daerah merupakan instrumen penting dalam menjaga integritas dan akuntabilitas pemerintahan daerah. Melalui analisis yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diharapkan dapat ditemukan kelemahan normatif dan solusi perbaikan mekanisme pemakzulan agar lebih sesuai dengan prinsip *rule of law* dan otonomi daerah yang



demokratis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Mekanisme Pemakzulan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak secara eksplisit menggunakan istilah “pemakzulan” sebagaimana dikenal dalam hukum tata negara klasik, melainkan menggunakan istilah “pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah”. Meskipun demikian, dalam perspektif akademik hukum tata negara, pemberhentian kepala daerah sebelum berakhirnya masa jabatan karena alasan pelanggaran hukum, pelanggaran sumpah jabatan, atau perbuatan tercela dapat dikualifikasikan sebagai bentuk pemakzulan.

Pemakzulan dalam konteks pemerintahan daerah memiliki karakteristik khusus karena berada dalam kerangka negara kesatuan, berbeda dengan pemakzulan Presiden yang diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, mekanisme pemakzulan kepala daerah merupakan kombinasi antara pengawasan politik oleh DPRD dan pengujian hukum oleh lembaga peradilan.

Pasal 78 UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan norma kunci yang menentukan alasan-alasan sah pemberhentian kepala daerah. Pasal ini membagi alasan pemberhentian ke dalam tiga kategori besar, yaitu pemberhentian karena keadaan objektif (meninggal dunia atau berhalangan tetap), pemberhentian atas kehendak sendiri, dan pemberhentian karena pelanggaran. Dalam konteks pemakzulan, kategori yang relevan adalah pemberhentian karena pelanggaran, yang meliputi pelanggaran sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban, melanggar larangan sebagai kepala daerah, melakukan perbuatan tercela, serta terbukti melakukan tindak pidana tertentu. Pengaturan ini mencerminkan asas legalitas, karena hanya perbuatan-perbuatan yang secara tegas dirumuskan oleh undang-undang yang dapat dijadikan dasar pemberhentian. Namun demikian, beberapa frasa dalam Pasal 78, seperti “perbuatan tercela” dan “tidak melaksanakan kewajiban”, bersifat abstrak dan berpotensi menimbulkan multitafsir. Kondisi ini membuka ruang subjektivitas dalam penilaian DPRD, sehingga menuntut peran lembaga yudisial untuk memberikan tafsir hukum yang objektif.

Pasal 79 mengatur bahwa pemberhentian kepala daerah dilakukan oleh Presiden untuk



gubernur dan/atau wakil gubernur, serta oleh Menteri Dalam Negeri untuk bupati dan wali kota. Ketentuan ini menegaskan bahwa kewenangan akhir dalam pemberhentian kepala daerah berada pada pemerintah pusat. Secara yuridis, norma ini merupakan konsekuensi logis dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana pemerintah pusat memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, dari perspektif otonomi daerah, ketentuan ini juga menimbulkan perdebatan mengenai batas intervensi pemerintah pusat terhadap daerah yang memiliki legitimasi demokratis melalui pemilihan langsung.

Pasal 80 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah. Usulan tersebut harus diputuskan melalui rapat paripurna DPRD dengan persyaratan kehadiran dan dukungan suara tertentu. Secara teoritis, kewenangan ini merupakan perwujudan fungsi pengawasan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Namun, karena DPRD merupakan lembaga politik, penggunaan kewenangan ini tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi kekuatan politik di daerah. Oleh karena itu, potensi politisasi dalam proses pengusulan pemakzulan menjadi tantangan utama dalam implementasi Pasal 80.

Pasal 81 mengatur bahwa Mahkamah Agung berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD mengenai dugaan pelanggaran kepala daerah. Putusan Mahkamah Agung diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk menjamin kepastian hukum. Keterlibatan Mahkamah Agung merupakan elemen penting dalam menjamin prinsip *due process of law*. Dalam konteks ini, Mahkamah Agung berperan sebagai penyeimbang terhadap kewenangan politik DPRD, sekaligus sebagai penjaga supremasi hukum dalam mekanisme pemakzulan kepala daerah.

Pasal 82 menegaskan bahwa putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Apabila Mahkamah Agung menyatakan bahwa kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran, Presiden atau Menteri Dalam Negeri wajib menindaklanjuti dengan pemberhentian. Ketentuan ini menunjukkan bahwa aspek hukum memiliki kedudukan superior dalam mekanisme pemakzulan kepala daerah. Keputusan politik tidak dapat mengesampingkan putusan hukum yang telah berkekuatan mengikat.

Pasal 83 sampai dengan Pasal 86 mengatur mengenai pemberhentian sementara kepala daerah yang sedang menjalani proses hukum, penunjukan pelaksana tugas, serta mekanisme pengisian kekosongan jabatan. Pengaturan ini penting untuk mencegah terjadinya kekosongan



pemerintahan (*vacuum of power*) dan menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari perspektif hukum administrasi negara, ketentuan ini mencerminkan asas kontinuitas pemerintahan.

Secara normatif, pengaturan pemakzulan kepala daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 telah mencerminkan prinsip negara hukum, checks and balances, dan kepastian hukum. Namun, masih terdapat kelemahan, terutama terkait potensi multitafsir norma dan dominasi pertimbangan politik dalam tahap awal proses pemakzulan. Oleh karena itu, diperlukan penafsiran hukum yang konsisten serta integritas lembaga-lembaga yang terlibat agar mekanisme pemakzulan benar-benar berfungsi sebagai instrumen penegakan hukum dan bukan sebagai alat kepentingan politik.

2. Analisis Kritis Dan Implikasi Yuridis Mekanisme Pemakzulan Kepala Daerah

Mekanisme pemakzulan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perwujudan konkret dari prinsip negara hukum. Dalam negara hukum, setiap penyelenggara pemerintahan harus tunduk pada hukum dan dapat dimintai pertanggungjawaban apabila melakukan pelanggaran. Oleh karena itu, pemakzulan kepala daerah tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses politik, melainkan sebagai instrumen hukum untuk menegakkan. Namun demikian, dalam praktiknya, mekanisme pemakzulan sering kali berada pada wilayah abu-abu antara hukum dan politik. Tahap awal pemakzulan yang melibatkan DPRD sebagai lembaga politik berpotensi memunculkan kepentingan non-yuridis. Kondisi ini menuntut adanya konsistensi penegakan prinsip *due process of law* agar mekanisme pemakzulan tetap berada dalam koridor negara hukum.

DPRD memiliki peran sentral dalam proses pemakzulan kepala daerah, khususnya dalam mengusulkan pemberhentian. Secara normatif, kewenangan ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan DPRD terhadap kepala daerah. Akan tetapi, karena DPRD merupakan lembaga politik yang anggotanya berasal dari partai politik, tidak dapat dipungkiri bahwa keputusan DPRD sering kali dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan politik di daerah. Politisasi pemakzulan dapat terjadi ketika mekanisme pemberhentian digunakan sebagai alat tekanan politik terhadap kepala daerah yang memiliki perbedaan kepentingan dengan mayoritas DPRD. Hal ini berpotensi mencederai prinsip keadilan dan objektivitas, serta menggeser tujuan



pemakzulan dari penegakan hukum menjadi instrumen politik kekuasaan.

Keterlibatan Mahkamah Agung dalam mekanisme pemakzulan kepala daerah memiliki arti strategis dalam menjaga keseimbangan antara hukum dan politik. Mahkamah Agung berfungsi sebagai lembaga yudisial yang menilai secara objektif apakah pendapat DPRD memiliki dasar hukum yang kuat. Secara teoritis, peran Mahkamah Agung merupakan manifestasi prinsip checks and balances dalam pemerintahan daerah. Putusan Mahkamah Agung yang bersifat final dan mengikat dimaksudkan untuk menutup ruang intervensi politik lanjutan serta menjamin kepastian hukum. Namun, efektivitas peran ini sangat bergantung pada independensi dan integritas lembaga peradilan.

Pemakzulan kepala daerah memiliki implikasi langsung terhadap demokrasi lokal, mengingat kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pemberhentian kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir berpotensi menimbulkan delegitimasi terhadap hasil pemilihan kepala daerah apabila tidak didasarkan pada alasan hukum yang kuat dan proses yang transparan. Di sisi lain, mekanisme pemakzulan juga dapat dipandang sebagai instrumen korektif dalam demokrasi konstitusional. Demokrasi tidak hanya tentang kehendak mayoritas, tetapi juga tentang pembatasan kekuasaan melalui hukum. Dengan demikian, pemakzulan yang dilakukan secara objektif justru memperkuat kualitas demokrasi lokal.

Kewenangan akhir pemberhentian kepala daerah yang berada pada Presiden atau Menteri Dalam Negeri menunjukkan kuatnya peran pemerintah pusat dalam mekanisme pemakzulan. Dari perspektif otonomi daerah, kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana daerah memiliki kemandirian dalam mengelola urusan pemerintahannya sendiri. Meskipun demikian, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, intervensi pemerintah pusat dapat dibenarkan sebagai bentuk pengawasan untuk menjaga keseragaman penerapan hukum dan stabilitas nasional. Tantangannya adalah memastikan bahwa kewenangan tersebut tidak digunakan secara berlebihan sehingga mengurangi esensi otonomi daerah.

Secara normatif, mekanisme pemakzulan kepala daerah telah diatur secara cukup komprehensif dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Namun, masih terdapat beberapa kelemahan, antara lain penggunaan norma yang bersifat umum dan multitafsir, serta ketergantungan yang tinggi pada aktor-aktor politik. Dalam praktik, tantangan utama terletak pada konsistensi penerapan hukum dan integritas lembaga yang terlibat. Tanpa komitmen yang kuat terhadap prinsip negara hukum, mekanisme pemakzulan berpotensi kehilangan legitimasi dan justru



menimbulkan instabilitas pemerintahan daerah.

Sebagai upaya perbaikan, diperlukan penegasan norma hukum yang lebih rinci terkait alasan pemberhentian kepala daerah, khususnya mengenai kategori perbuatan tercela dan pelanggaran kewajiban. Selain itu, peningkatan kapasitas dan pemahaman DPRD mengenai batasan kewenangan pengawasan juga menjadi hal yang krusial. Penguatan peran lembaga yudisial serta peningkatan transparansi proses pemakzulan diharapkan dapat menjadikan mekanisme ini sebagai instrumen penegakan hukum yang adil, objektif, dan sejalan dengan prinsip demokrasi serta otonomi daerah.

KESIMPULAN

Mekanisme pemakzulan kepala daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia merupakan instrumen penting untuk menjamin akuntabilitas kekuasaan dan penegakan prinsip negara hukum. Berdasarkan analisis yuridis terhadap pengaturan dan implikasinya, dapat disimpulkan bahwa pemakzulan kepala daerah tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses politik, melainkan sebagai mekanisme hukum yang dirancang untuk mengoreksi penyalahgunaan kewenangan oleh kepala daerah.

Pengaturan pemakzulan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan upaya pembentuk undang-undang untuk menyeimbangkan antara legitimasi demokratis kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dengan kebutuhan akan pengawasan dan pertanggungjawaban hukum. Keterlibatan DPRD, Mahkamah Agung, dan pemerintah pusat mencerminkan penerapan prinsip checks and balances dalam kerangka negara kesatuan.

Namun demikian, dalam praktiknya mekanisme pemakzulan masih menghadapi berbagai tantangan, khususnya potensi politisasi pada tahap pengusulan oleh DPRD serta adanya norma hukum yang bersifat umum dan multitafsir. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat mencederai prinsip demokrasi lokal apabila tidak diimbangi dengan penegakan due process of law yang konsisten. Dengan demikian, keberhasilan mekanisme pemakzulan kepala daerah sangat bergantung pada integritas lembaga-lembaga yang terlibat serta komitmen bersama untuk menempatkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.



DAFTAR PUSTAKA

- Aji, A. M. Pemakzulan Kepala Daerah di Era Otonomi Daerah: Perspektif Politik dan Hukum. SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i. 2006
- Asshiddiqie, J. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Asshiddiqie, J. Impeachment Presiden: Alasan, Prosedur dan Praktik dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press. 2006
- Azis, A. P. A. Kekosongan Hukum Acara dan Krisis Access to Justice dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah di Indonesia. Jurnal Hukum & Pembangunan. 2019
- Behn, Robert D. Rethinking Democratic Accountability. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Dian Bakti Setiawan, Pemberhentian Kepala Daerah, Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia, Cetakan I, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Hamdan Zoelva, Pemakzulan Presiden di Indonesia, Cetakan I, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Hakim, A. A. Kejanggalaan Impeachment Kepala Daerah di Era Pemilihan Langsung. Jurnal Hukum, Edisi Khusus. 2011
- Haryanto, S. Pemberhentian Kepala Daerah: Analisis Hukum dan Politik Pemerintahan Daerah. Jakarta: Mitra Wacana Media. 2019.
- Haryatmoko, Etika Publik Untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Herawati, S. Pemakzulan Kepala Daerah Menurut Perspektif Fiqh Siyasah dan Hukum Positif. Skripsi UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. 2018
- Huda, N. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers. 2010
- Huda, N. Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah dan Perkembangannya. Yogyakarta: UII Press. 2017
- Isnawati, I., Hidayati, F., & Setiawan, A. Impeachment Pattern of Regional Heads in Indonesia Using Regional Autonomy Paradigm Approach. Jurnal Ilmu Pemerintahan. 2020
- Mahfud, Moh. Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara. Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Mahfud MD. Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers. 2009
- Manan, B. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Yogyakarta: FH UII Press. 2001
- Marbun, B.N. (2004). Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Jakarta: Sinar Harapan.
- Partamayasa, Y. (2016). Kewenangan Impeachment oleh DPRD terhadap Kepala Daerah. Jurnal Ilmu Hukum Universitas Udayana.
- Soemantri, S. Prosedur dan Sistem Pemerintahan Indonesia. Bandung: Mandar Maju. 2001
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah



PROJUSTISIA

PROSIDING SEMINAR NASIONAL HUKUM

<https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/ICon>



Undang Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
Wiyanto, A. (2015). Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Bandung: Refika Aditama.