

KONFLIK KEWENANGAN DALAM PEMAKZULAN KEPALA DAERAH/ WAKIL KEPALA DAERAH

La Ode Muhaimin

Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin
laodemuhaimin4@gmail.com

Abstract

Clustering of authority to impeach the regional head or vice regional head builds a conflict of authority between DPRD and the president/Minister of Home Affairs regarding the regional head or vice regional head carrying out crime that causes a widespread crisis of public trust by the intersection between the two clusters. This research type is normative law and uses legal approach conceptually and presented qualitatively. Conflict of authority can be revealed when the report of a crime against the regional head or vice regional head is simultaneously carried out to DPRD and the police.. Assuming that DPRD and the police appear in the phase of impeachment, there will be clashes between clusters of authority. This is due to the authority in the Presidential/Minister of Home Affairs cluster and the authority in the DPRD cluster to provide responses. Finally , the DPRD's political process and the police's legal process could be shown. The conflict of authority increases as the results of the investigation between the DPRD and the police differ. For instance, in the case of blasphemy committed by Basuki Cahaya Purnama. The reconceptualization of DPRD rights will eliminate potential conflicts of authority to impeach regional heads or vice regional heads that carry out criminal acts and build a crisis of public trust.

Keywords: *Crime act, impeachment, conflict of authority.*

Intisari

Klasterisasi kewenangan pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah menimbulkan konflik kewenangan antara DPRD dan Presiden/Menteri Dalam Negeri dalam hal kepala daerah/wakil kepala daerah melakukan tindak pidana yang memicu krisis kepercayaan publik yang meluas karena adanya persinggungan antar dua klaster. Jenis penelitian hukum normatif, menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual serta disajikan secara kualitatif. Konflik kewenangan muncul tatkala laporan tindak pidana terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah bersamaan ke DPRD dan kepolisian. Apabila DPRD memulai tahapan pemakzulan dan kepolisian juga memulai proses hukum maka benturan antar klaster kewenangan potensial terjadi.. Konflik kewenangan bertambah bilamana hasil penyelidikan DPRD dan kepolisian berbeda. Misalnya, dalam kasus penodaan agama yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama. Masing-masing memiliki kewenangan yang diatur dalam klaster kewenangan masing-masing pula untuk menanggapi. Akhirnya proses politik di DPRD dan proses hukum di kepolisian dapat tersaji. Rekonseptualisasi hak DPRD akan menghilangkan potensi konflik kewenangan dalam hal pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana yang menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat.

Kata kunci: tindak pidana, pemakzulan, konflik kewenangan

A. Pendahuluan

Ikhwal pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) dilakukan klusterisasi kewenangan. Klaster pertama ialah kewenangan Pemerintah Pusat (Presiden dan Menteri Dalam Negeri, selanjutnya ditulis Mendagri)¹ dan klaster kedua adalah kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang selanjutnya ditulis DPRD). Yang termasuk dalam klaster kewenangan Presiden/Mendagri adalah:

1. Kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional.
2. Kepala daerah yang melakukan tindak pidana dengan ancaman paling singkat 5 tahun.
3. Sedangkan klaster kewenangan DPRD meliputi:
4. Kepala daerah yang melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban, melanggar larangan, dan melakukan perbuatan tercela.
5. Kepala daerah menggunakan dokumen palsu;
6. Kepala daerah melakukan tindak pidana yang memicu krisis kepercayaan publik.

Klusterisasi kewenangan pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah membuka peluang terjadinya konflik kewenangan antara Presiden atau Mendagri dengan DPRD. Penyebabnya bersumber dari ketiadaan demarkasi yang jelas dalam prosedur pemakzulan pada dua klaster kewenangan tersebut ketika memproses kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana. Presiden/Mendagri² maupun DPRD³ masing-masing diberikan wewenang memakzulkan kepala daerah/wakil kepala daerah yang terbukti

1 Pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah provinsi dilakukan oleh Presiden sedangkan kepala daerah/wakil kepala daerah kabupaten dan kota dilakukan oleh Mendagri.

2 Pasal 83 ayat (1) UU 23/2014: Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3 Pasal 85 ayat (1) UU 23/2014: Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana yang terkait dengan tugas, kewenangan, dan kewajibannya, DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dan hak angket untuk menanggapi.

melakukan tindak pidana. Kasus Gubernur DKI Jakarta Basuki Cahaya Purnama yang didakwa melakukan tindak pidana penodaan agama merupakan contoh nyata yang menggambarkan potensi terjadinya konflik kewenangan. Tindak pidana penodaan agama yang sempat menghebohkan jagat nasional kala itu, dimulai tahapan pemeriksaannya di Markas Besar Kepolisian (Mabes Polri). Pasca putusan pengadilan tingkat pertama sampai dengan putusannya berkekuatan hukum tetap, Basuki Cahaya Purnama kemudian diberhentikan oleh Presiden Joko Widodo tanpa keterlibatan DPRD.

Namun, tindak pidana penodaan agama yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama dapat pula dimulai prosesnya oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (yang selanjutnya ditulis DPRD DKI Jakarta). Karena Pasal 85 ayat (1) UU 23/2014 memberi kewenangan kepada DPRD dalam hal kepala daerah/wakil kepala daerah melakukan tindak pidana yang memicu krisis kepercayaan publik. Meski tidak dicantumkan ancaman dan cakupan tindak pidananya berkaitan dengan tugas, kewenangan, dan kewajibannya, namun DPRD dapat membangun argumentasi bahwasanya tindak pidana penodaan agama merupakan tindak pidana yang memicu krisis kepercayaan publik yang meluas di Jakarta. Klausula tindak pidana dan krisis kepercayaan publik yang ditandai dengan aksi unjuk rasa yang berjilid telah memenuhi ketentuan Pasal 85 ayat (1) UU 23/2014.

Keganjilan lain juga muncul manakala kepala daerah/wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana memicu krisis kepercayaan publik yang meluas. DPRD terlebih dahulu menggunakan hak interpelasi. Apabila keterangan kepala daerah/wakil kepala daerah diterima oleh DPRD maka tahap pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah ditutup atau dihentikan. Sebaliknya, jika keterangan kepala daerah/wakil kepala daerah ditolak, DPRD menggunakan hak angket untuk menyelidikinya. Dan selanjutnya, dibentuk Panitia Khusus untuk menyelidiki tindak pidana dimaksud. Namun hasil penyelidikan DPRD yang memutuskan kepala daerah/wakil kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana diserahkan kepada pihak kepolisian untuk diproses lebih lanjut. Bagaimana akibatnya apabila kepolisian menyatakan bahwa perbuatan kepala daerah/wakil kepala daerah tidak memenuhi unsur

tindak pidana?

Artikel yang terkait dengan pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah telah banyak yang menulis. Namun, di antara sekian banyak tulisan, penulis menemukan perbedaan dengan para penulis sebelumnya, seperti:

(1) Penelitian yang dilakukan oleh Cora Elly Novianti, dkk. Cora Elly Novianti dkk menyimpulkan, *“according explanation above, it shows that the impeachment system applied in those articles does not respect the principles of politic decentralization. It is enormously dominated by the centralization concept. In other words, the president authority that represents the nation through the government system in conducting impeachment against the principle of direct democracy. The voice of people in deciding the district head which is negated in the form of the president’s authority”*. Gagasan yang ingin dikemukakan adalah konsistensi antara mekanisme *impeachment* dengan prinsip pembentukan legislasi yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴

(2) Abdul Azis hakim yang menyimpulkan, *“That the system impeachment regional head in the era of direct democracy, in particular in Article 30 and 31 of Law No. 32 of 2004 which has been revised to Act No. 12 of 2008 on Regional Government, must be redesigned in a revised form because it is not in line with the the concept of regional autonomy”*.⁵ Abdul Azis Hakim menawarkan konsep desain ulang *impeachment* Kepala Daerah agar sejalan dengan konsep otonomi daerah.⁶

(3) Yoga Partamayasa menyimpulkan bahwa banyak terjadi inkonsistensi pasal-pasal dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.³ 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:

4 Ali Safaat Cora Elly Novianti, Sudarsono, Jazim Hamidi, “Impeachment of the District Head in the Perspective of Direct Democracy,” *Scientific Research Journal (SCIRJ)*, IV, no. I (2016): 65, <http://www.scirj.org/rp/files/original/52860f8a2ee5452fa85c8a9d338cdadb.pdf%0A>.

5 Abdul Aziz Hakim, “The Impeachment of Regional Head on Direct Democracy Era in Indonesia,” *International Journal of Science and Research (IJSR)* 5, no. 9 (2016): 611, <https://doi.org/10.21275/ART20161664>.

6 Ibid

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*.⁷

(4) Bayi Priyono mengangkat permasalahan tentang bagaimana pemberhentian kepala daerah yang melanggar sumpah jabatan dapat diberhentikan berdasarkan peraturan perundang-undangan? Bayi Priyono menyimpulkan bahwa Dalam UU No. 23 Tahun 2014 mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah, apabila seorang kepala daerah melanggar sumpah dan janji jabatan. Pemberhentian kepala daerah diusulkan kepada presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/ janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Putusan Mahkamah Agung tidak serta merta dijalankan sebab putusan tersebut dikembalikan lagi kepada DPRD untuk diputuskan lagi dalam rapat paripurna DPRD. Putusan Mahkamah Agung bisa dilaksanakan apabila didukung 3/4 dari jumlah anggota DPRD yang hadir, serta diambil keputusan 2/3 dari anggota DPRD. Artinya jika jumlah anggota DPRD tidak kuorum, maka putusan tersebut tidak bisa dilaksanakan.⁸

(5) Arasy Pradana A Azis yang mengangkat permasalahan tentang ruang pemenuhan *access to justice*. Ia menyimpulkan bahwa krisis *access to justice*

7 Yoga Partamayasa, "Kewenangan Impeachment Oleh DPRD Terhadap Kepala Daerah," *Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan* 23, no. 01 (2020): 61–62, <https://doi.org/10.24123/yustika.v23i01.2297>.

8 Bayi Priyono, "Analisis Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah Yang Melanggar Sumpah Jabatan," *Jurnal Manajemen Pembangunan* 1, no. 1 (2014): 18.

dalam kasus-kasus pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah di Indonesia, dapat disimpulkan, tercermin dalam empat bentuk. Akar utamanya adalah ketiadaan hukum acara yang jelas, terbuka, fair, konsisten, dan terukur, yang kemudian menurunkan masalah masalah lain: minimnya akses pendampingan hukum oleh advokat, tidak maksimalnya proses diskursus, dan kualitas dan kompetensi hakim yang problematis. Indikasi-indikasi itu tampak dalam putusan-putusan pengujian pendapat DPRD tentang pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah di tiga daerah di Indonesia. Akibatnya, nilai keadilan yang diharapkan muncul dalam putusan ini patut diragukan.⁹

Dengan demikian, terdapat perbedaan mendasar antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Kendatipun terdapat kesamaan dalam hal obyek penelitian tentang pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah dalam UU 23/2014, akan tetapi penelitian ini mengkaji potensi konflik kewenangan yang timbul dalam pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah antara klaster kewenangan presiden/mendagri dengan klaster kewenangan DPRD.

Irisan kewenangan diantara dua klaster kewenangan dalam pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah di tengah masa jabatan dengan alasan tindak pidana menjadi problematik. Apabila terus dibiarkan dapat memicu konflik kewenangan antara Pusat dan Daerah dan pada akhirnya melahirkan ketegangan hubungan antara satuan pemerintahan. Suatu kondisi yang tidak dikehendaki dalam sebuah negara yang menganut sistem kesatuan.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah konflik kewenangan antara DPRD dan presiden/mendagri dapat timbul dari pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana yang memicu krisis kepercayaan publik yang meluas?
2. Bagaimana seharusnya prosedur pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana tidak menimbulkan konflik kewenangan antara presiden/mendagri dengan DPRD?

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Adapun pendekatan yang dipakai adalah pendekatan perundang-undangan yang dilakukan dengan

⁹ Arasy Pradana A Azis, "Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access to Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 40.

cara mengkaji ketentuan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam UU 23/2014. Sedangkan pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah kewenangan DPRD dan presiden/mendagri dalam perspektif desentralisasi dan konsep kewenangan. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang dianalisis dan disajikan secara kualitatif.

B. Pembahasan Persinggungan Kewenangan antara Presiden/Mendagri dan DPRD

Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹⁰ Kewenangan (*authority*) menurut Robert Paul Wolff adalah *the right to command, and correlatively, the right to be obeyed*.¹¹ F.A.M. Stroink menyebut kewenangan sebagai konsep dalam hukum tata negara dan hukum administrasi¹². Karena di dalamnya terdapat hak dan kewajiban sebagaimana dikemukakan oleh Nicolai bahwa kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹³

Penjelasan sederhana tentang kewenangan ditawarkan oleh John Lucas. Ia berpandangan, *'a man, or body of men, has authority if it follows from his saying "Let X happen", that X ought to happen*.¹⁴ Kemudian Lucas menerangkan kewenangan sebagai *an ability to perform an action, and he regards the relevant action as that of changing the normative situation*.¹⁵ Organ pemerintahan yang di dalamnya terdapat jabatan-jabatan memiliki

10 Imam Ropii Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, *Hukum Administrasi Pemerintahan; Teori Dan Praktik*, 1st ed. (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017), 97.

11 Joseph Raz, *The Authority of Law; Essays on Law and Morality* (New York: Oxford University Press, 1979), 12.

12 H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, 2nd ed. (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2011), 56.

13 Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, 1st ed. (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 102.

14 Raz, *The Authority of Law; Essays on Law and Morality*.

15 Ibid.

kewenangan yang dijalankan oleh pejabatnya dengan mengikuti ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau mengubah hal-hal tertentu ataupun menggantinya.

Joseph Raz membedakan antara *authority over persons and authority to perform certain actions*. Ia berpendapat bahwa “*The two overlap but are distinct notions. Everyone who is an authority has authority over people, but not everyone who has authority is an authority.*”¹⁶ Kendati berbeda antara keduanya, tetapi perbedaannya menurut Raz, “*not of great philosophical moment, but its neglect can be a source of endless confusion.*”¹⁷ Kemudian Raz menegaskan lagi, “*a person is an authority if he has relatively permanent and pervasive authority over persons, that is, either authority over a large group of people or with respect to various spheres of activity, or both.*”¹⁸ Maka pemangku jabatan dengan kewenangan yang ada padanya dapat bertindak selain ditujukan kepada orang juga kepada kelompok orang. Konsekuensinya, kewenangan menciptakan hubungan hukum. Hal ini dikemukakan oleh L. Tonnaer bahwa kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan suatu hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.¹⁹

Berbeda dengan kekuasaan. Joseph Raz berpendapat, “*since power is the ability to change protected reasons for action and as reasons for action are reasons for some persons or others, we can divide powers into powers over oneself and powers over others. The most important species of power over oneself is the power to undertake voluntary obligations. Power over others is authority over them.*”²⁰ Meskipun kekuasaan berkaitan pula dengan kewenangan bertindak tetapi cakupannya juga untuk pemegang kekuasaan sendiri. Hal ini berlainan dengan kewenangan.

Robert Paul Wolf membedakan pula antara kekuasaan dan kewenangan.²¹

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan..*

20 Raz, *The Authority of Law; Essays on Law and Morality.*

21 Scott J. Shapiro, “Authority” (Yale, 2000), 6., <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.233830>.

Scott J. Shapiro menyatakan, “*to have power is to have the ability to compel others to do as one wants. To have authority is to have the right to rule.*”²² Shapiro mengandaikan, “*a gunman has power, but he does not have authority. He can coerce his victim to cooperate by threat of force, but he is unable to impose the obligation to comply.*”²³ Maka menurut Shapiro, kewenangan tidak sama dengan kekuasaan karena kekuasaan “*cannot be honored in the breach: one can cheat at one’s taxes, but one cannot cheat a thief.*”²⁴ Dalam kekuasaan tidak ada kewajiban untuk dipatuhi sedangkan dalam kewenangan tersimpul hak dan kewajiban.

Pendapat senada dikemukakan oleh Bagir Manan. Menurutnya, kewenangan berbeda dengan kekuasaan karena kekuasaan tidak sama artinya dengan “wewenang”. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).²⁵ Wewenang pemerintah menurut Prajudi Atmosudirdjo, dapat dijabarkan ke dalam 2 (dua) pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang diambil oleh instansi pemerintah lainnya.²⁶ Dalam konteks desentralisasi yang melahirkan otonomi bagi daerah namun bukan kekuasaan yang dilimpahkan melainkan kewenangan. Sehingga tercipta hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Hubungan kewenangan menurut Bagir Manan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.²⁷ Konsekuensinya, lahir hak dan kewajiban terhadap pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan.

Bentuk hubungan kewenangan yang timbul dari penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah mencerminkan cara pengalihan

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Ibid.

25 Winasis Yulianto, “Jurnal Ilmiah FENOMENA, Volume XII, Nomor 1, Mei 2014: 1111-1133” XII (2014): 1125.

26 Ali Marwan Hsb, “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 6, <https://doi.org/10.31219/osf.io/utw97>.

27 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ed. Budi Agus Huda, Nimatul dan Riswandi, IV (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005), 37.

kewenangan secara delegasi. Laica Marzuki berpendapat, penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*.²⁸ Tatkala terjadi penyerahan wewenang secara delegasi, pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi²⁹, karena delegasi tidak dilakukan kepada bawahan.³⁰ Meskipun demikian tidak berarti pemberi delegasi (*delegans*) kehilangan kewenangan sama sekali kepada penerima delegasi (*delegataris*). Phillipus M. Hadjon berpendapat, *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.³¹

Pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan salah satu wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom. Kepala daerah dan DPRD adalah pemerintahan daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.³² Sesuai klausa ini, salah satu urusan pemerintahan³³ yang menjadi kewenangan DPRD adalah memberhentikan kepala daerah/wakil kepala daerah. Kewenangannya diperoleh secara atribusi melalui UU 23/2014. Penyerahan kewenangannya bukan mencerminkan hubungan atasan-bawahan atau delegasian.

Paralel dengan penyerahan kewenangan berbentuk delegasi maka dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah disediakan sistem pengawasan. Pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*).³⁴ Senafas dengan Bagir Manan

28 Laica Marzuki, “Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI,” *Jurnal Konstitusi* 4, no. 1 (2007): 10.

29 Ibid.

30 Phillipus M Hadjon, “Tentang Wewenang,” *Gema Peratun*, 2000:5.

31 Hadjon, “Tentang Wewenang.”

32 Lihat Pasal 1 angka 2 UU 23/2014

33 Pengertian urusan pemerintahan menurut Pasal 1 angka 5 UU 23/2014 adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterahkan masyarakat.

34 Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (FH UII Press, 2007), 33.

yang mengatakan, sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi.³⁵ Namun, Bagir Manan mewanti-wanti. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.³⁶ Karena menurut Enny Nurbaningsih, tatkala era reformasi bergulir pada 1998, pilihan menuju ke sistem yang sangat desentralistik merupakan keputusan yang tidak dapat dihindari. Peniadaan segala instrumen pengawasan pusat terhadap daerah yang dipandang dapat mengurangi derajat kebebasan merupakan salah satu bentuk ikutannya.³⁷ Sistem pengawasan pemerintah pusat yang akan dipakai untuk menarik kewenangan dari kepala daerah atau DPRD apabila urusan pemerintahan tertentu dijalankan tidak efektif dirancang secara hati-hati dan cermat agar tidak berdampak pada pelemahan otonomi. Sebab menurut Bagir Manan, sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan antara bandul kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.³⁸

Transfer kewenangan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada DPRD berkonsekuensi lahirnya hak dan kewajiban bagi DPRD. Tetapi bukan berarti pupus kewenangan Presiden/Mendagri memberhentikan kepala daerah/wakil kepala daerah. Kewenangan yang diserahkan kepada DPRD hanyalah sebagian saja. Tidak seluruh kewenangan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah ditaruh di tangan DPRD sepenuhnya. Masih ada kewenangan Presiden/Mendagri dalam pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah. Ini menggambarkan mekanisme pembagian kewenangan dalam sistem kesatuan. Namun demikian, dari sinilah persinggungan kewenangan antara DPRD dengan Presiden/Mendagri bermula. Di titik singgung ini, kedudukan Presiden/Mendagri lebih kuat dibandingkan DPRD atau dengan kata

35 Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah..*

36 Ibid.

37 Enny Nurbaningsih, "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23, no. 1 (2011): 72, <https://doi.org/10.22146/jmh.16197>.

38 Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*

lain kedudukan DPRD subordinat dari Presiden/Mendagri. Konsekuensinya, keputusan DPRD tidak bersifat final dan mengikat atau proses pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah tidak berakhir di DPRD karena keputusan akhir berada di tangan Presiden/Mendagri.

Keputusan akhir yang bersifat final dan mengikat dari Presiden/Mendagri tidak selalu berjalan mulus. Potensi mengambang, bahkan membatalkan keputusan DPRD cukup terbuka karena masih tersedia ruang bagi Presiden/Mendagri menggunakan hak tolaknya. Secara hukum (*rechtsbegrip*), Presiden dapat menolak usul tersebut. Tidak ada ketentuan yang mewajibkan Presiden menerima setiap usul DPRD³⁹. Di masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999) pernah terjadi penolakan pemberhentian kepala daerah. Soewoto Mulyosudarmo mengisahkan dua kepala daerah yang dibatalkan usulan pemberhentiannya dari DPRD. Pertama, Walikota Padang diberhentikan oleh DPRD setelah putusan Mahkamah Agung yang menetapkan Walikota Uyen Rais bersalah dan dihukum penjara selama 18 bulan, tetapi putusan pemberhentian dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Kedua, Walikota Bitung Sulawesi Utara diberhentikan oleh DPRD, karena beberapa saat setelah dilantik, diketahui bahwa sebelum menjabat Walikota pernah dihukum berdasarkan putusan pengadilan Jakarta Utara. Namun, putusan DPRD juga ditolak oleh pemerintah pusat.⁴⁰ Adanya hak tolak Presiden dalam pandangan Bagir Manan, secara etik, mestinya Presiden tidak boleh menolak usul semacam itu.⁴¹

Pengembangan keputusan DPRD juga terjadi di masa berlakunya UU 23/2014. Salah satu contohnya adalah pemberhentian Bupati Mimika Eltinus Omaleng. Walaupun telah ada putusan Mahkamah Agung Nomor 01/P/KHS/2017 (MA 01/P/KHS/2017) perihal Perkara Pengujian Pendapat terhadap Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mimika Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pendapat DPRD Kabupaten Mimika terhadap Dugaan Ijazah Palsu, Pelanggaran Sumpah/Janji Jabatan dan Peraturan

39 Ibid.

40 Soewoto Mullyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, ed. A. Mukthie and Harjono Fadjar (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan INTRANS, 2004), 250.

41 Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*.

Perundang-Undangan yang Dilakukan oleh Saudara Eltinus Omaleng sebagai Bupati Mimika yang menyatakan Eltinus Omaleng bersalah namun usulan pemberhentian dari DPRD Kabupaten Mimika kepada Mendagri diibandingkan begitu saja. Andi Irman Putra Sidin pun heran. Ia mengatakan, putusan Mahkamah Agung (MA) yang membenarkan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Mimika terkait pemakzulan Bupati Mimika Eltinus Omaleng karena tersangkut masalah ijazah palsu dan pelanggaran terhadap sumpah jabatan, wajib dieksekusi oleh Menteri Dalam Negeri. Sehingga menurut dia, tidak ada alasan lagi bagi Mendagri untuk tidak melaksanakan putusan Mahkamah Agung Nomor 01 P/KHS/2017 tersebut.⁴² Ironisnya lagi, Gubernur Lucas Enembe justru tidak segera memberhentikan Eltinus Omaleng dengan alasan politis. Lucas Enembe berdalih, jangan kita coba-coba kita ganti dalam masa. Jadi, mungkin lebih baik biar saja Bupati Omaleng menjabat hingga masa jabatannya berakhir. Apalagi yang bersangkutan adalah tokoh masyarakat. Karena bisa menimbulkan konflik (bila diganti), kemudian berdampak ke hal lain.⁴³

C. Letak Konflik Kewenangan

Perubahan mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menurut Mohammad Ali Syafaat, memunculkan istilah baru dalam bidang hukum tata negara, yaitu *impeachment* dan pemakzulan.⁴⁴ Pemakzulan merupakan proses pemberhentian seorang pejabat publik dalam masa jabatannya, atau sebelum masa jabatan tersebut berakhir atau disebut dengan istilah *removal from office*. Dalam proses pemakzulan tersebut terdapat mekanisme *impeachment*, yaitu pendakwaan atas suatu perbuatan tertentu yang dapat menjadi alasan pemberhentian.⁴⁵ Proses *impeachment* secara umum menurut Murray Clark

42 "Putusan MA Soal Ijazah Palsu Bupati Mimika Wajib Dieksekusi". <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/135906/putusan-ma-soal-ijazah-palsu-bupati-mimika-wajib-dieksekusi>, (diakses 28 Mei 2021)

43 "Potensi Konflik Jadi Pertimbangan Gubernur Enggan Copot Bupati Omaleng". <https://papua.go.id/view-detail-berita-5231/potensi-konflik-jadi-pertimbangan-gubernur-enggan-copot-bupati-omaleng.html>, (diakses 28 Mei 2021)

44 A. Wahid, "Independensi Mahkamah Konstitusi Dalam Proses Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2014): 674–75.

45 Ibid.

Havens dan Dixie Mercer Mcneil sebagai “*a quasi-legal process designed to determine the guilt or innocence of a public official based on a set of legally defined criteria.*”⁴⁶ Oleh karena itu, dikalangan para sarjana kata Havens dan Mcneil, “*tend to address two basic problems within the impeachment/removal process. First, they attempt to define, in legalistic terms, a specific set of impeachable offenses. Second, they examine the possibility of placing the entire removal process into a judicial rather than a political framework.*”⁴⁷ Seperti halnya *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia di tengah masa jabatannya dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 telah ditentukan jenis pelanggarannya secara limitatif berikut prosedurnya. Terdapat pula ketentuan yang mengatur apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti, mangkat, diberhentikan atau tidak dapat melakukan hak dan kewajibannya sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 8 UUD 1945.

Serupa dengan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah yang dikualifikasikan dalam dua pengertian, yaitu berhenti dan diberhentikan. M. Ilham Hermawan dan Dian Purwaningrum yang menukil pendapat Jimly Asshiddiqie tentang makna berhenti mencakup 3 pengertian, yaitu: (1) berhenti karena mengundurkan diri secara sepihak; (2) berhenti dengan mengajukan permintaan atau permohonan berhenti; dan (3) berhenti karena diberhentikan.⁴⁸ Jimly Asshiddiqie juga membedakan pengertian penggantian dan pemakzulan. Menurut Jimly, keduanya merupakan bagian pemberhentian dalam arti luas. Pemakzulan adalah tindakan hukum yang bersifat retributif yang didasarkan atas pembuktian hukum. Konsep pemakzulan ini merupakan tindakan penghukuman terhadap pelanggaran yang dilakukan. Karena tindakan bersifat retributif dan melihat ke belakang (*backward looking*). Sedangkan penggantian merupakan tindakan politik dan hukum yang bersifat preventif, proaktif, dan antisipatif. Sifat tindakan penggantian itu dapat dikatakan

46 Murray Clark, Dixie Mercer Mcneil, and Murray Clark Havens, “Presidents , Impeachment , and Political Accountability Published by : Wiley on Behalf of the Center for the Study of the Presidency and Congress Stable URL : [Http://Www.Jstor.Org/Stable/27547371](http://www.jstor.org/stable/27547371) PRESIDENTS , IMPEACHMENT , AND POLITICAL ACCOUNTABILITY” 8, no. 1 (2017): 6.

47 Ibid.

48 Dian Hermawan, M Ilham & Purwaningrum, “Mekanisme Pemberhentian Presiden (Impeachment) Dan Kritik Substansi Pengaturannya Di Indonesia,” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 20, no. 2 (2012): 155–56.

preventif, proaktif, dan antisipatif karena pertimbangannya lebih melihat ke depan (*forward looking*).⁴⁹ Antara pemakzulan presiden/wakil presiden dengan kepala daerah/wakil kepala daerah tidak tampak adanya perbedaan dari sisi alasan pelanggaran hukum sebagai landasan terlaksananya proses *impeachment*. Namun demikian, prosedur pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah tidak disusun seperti prosedur pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden atau dengan kata lain prosedur pemakzulan kepala daerah/wakil daerah tidak didesain dalam satu model melainkan dipecah dalam beberapa model termasuk mekanisme pengesahannya.

Klaster kewenangan DPRD memakzulkan kepala daerah/wakil kepala daerah di tengah masa jabatannya didesain dalam tiga bentuk. *Pertama*, model *impeachment*. Dalam model ini seolah dimiripkan dengan model pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Pasal 7B UUD 1945.⁵⁰ Pendapat DPRD yang dikukuhkan dalam rapat paripurna diajukan kepada MA. Putusan MA disampaikan kembali kepada DPRD dan selanjutnya DPRD mengusulkan pemberhentian kepada Presiden/Mendagri. Keputusan pengusulan pemberhentian dari DPRD merupakan fase berakhirnya kewenangan DPRD.

Kedua, model gabungan (*combination model*). Model ini menggabungkan kewenangan DPRD dengan kewenangan kepolisian. Dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah yang menimbulkan krisis kepercayaan publik yang meluas ditanggapi DPRD dengan terlebih dahulu menggunakan hak interpelasi. Ditingkatkan penyelidikannya dengan hak angket apabila keterangan kepala daerah/wakil kepala daerah ditolak. Hasil akhir dari penyelidikan melalui penggunaan hak angket diserahkan kepada kepolisian. Sesuai sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia, kepala daerah/wakil kepala daerah diproses sampai menyandang status narapidana. Setelah DPRD menerima salinan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, kemudian diusulkan pemberhentiannya kepada Presiden/Mendagri.

Ketiga, model klarifikasi (*clarification model*). Disebut model

49 Ibid.

50 Lihat Pasal 78 ayat (2) huruf c, d, e, dan f UU 23/2014.

klarifikasi dikarenakan DPRD hanya butuh klarifikasi dari instansi penerbit/pembuat dokumen atas dugaan terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah menggunakan dokumen palsu sewaktu mencalonkan diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Tidak ada proses hukum terlebih dahulu untuk membuktikan keaslian dokumen atau dengan kata lain mekanisme pemakzulannya dilakukan secara tunggal oleh DPRD beralas hak angket.⁵¹

Meskipun DPRD berwenang memulai proses pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah di tengah masa jabatannya namun peresmian atau pengesahannya berada di tangan Presiden/Mendagri. Keputusan akhir yang diletakan pada pemerintah pusat sejalan dengan konsep negara kesatuan. C. F. Strong mengatakan, *“the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.”*⁵² Serupa dengan Moyra Grant, *“in unitary state, ultimate power and authority for the exercise of the functions of a state are concentrated in the hands of a central body.”*⁵³ Peresmian pemberhentian dilakukan baik di tengah masa jabatan maupun yang sudah berakhir masa jabatannya atau karena meninggal dunia atau mengundurkan diri merupakan salah satu kewenangan pemerintah pusat, DPRD hanya mengusulkan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah. Singkatnya, Presiden/Mendagri sebagai pemegang kewenangan utama sekaligus pemegang keputusan final. Prosedur legal demikian sejalan dengan doktrin dalam sistem kesatuan. Soewoto Mulyosudarmo mengatakan, dalam konteks prinsip negara kesatuan, Presiden diberikan kewenangan memberhentikan kepala daerah atas usul DPRD, kewenangan mengesahkan pemberhentian kepala daerah oleh DPRD, dan kewenangan memberhentikan kepala daerah tanpa pertimbangan DPRD.⁵⁴

51 Lihat Pasal 82 UU 23/2014

52 C. F. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, 12th ed. (London: The English Language Book Society And Sidgwick & Jackson Limited, 1966).

53 Moyra Grant, *The UK Parliament* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009).

54 Mullyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*.

Kembali dalam klaster kewenangan DPRD. Terhadap tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah yang menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat yang meluas mengandung interpretasi yang ambigu. Di satu sisi, membuka peluang bagi DPRD menanganinya dan di sisi lain terbuka jalan pengkategoriannya dalam klaster kewenangan Presiden/Mendagri. Sumbernya terletak pada tindak pidana tersebut yang dapat merangsang timbulnya konflik kewenangan. Karena masing-masing memiliki kewenangan maka mempertahankan kewenangan tidak dapat dihindari. Akibatnya, potensi konflik kewenangan yang disebabkan oleh ketentuan yang ambigu sangat terbuka.

Walaupun pemegang kewenangan primer dalam negara kesatuan berada di tangan pemerintah pusat tetapi tidak serta-merta mengabaikan kewenangan DPRD. Kewenangan yang ada pada DPRD merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang tidak dapat ditarik dan diserahkan sepenuhnya ke dalam klaster kewenangan Presiden/Mendagri. Atribusi menurut Rapport adalah juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil.⁵⁵ Adapun pengertian atribusi dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Kewenangan DPRD dalam hal pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah yang diperoleh secara atribusi jika mengacu pada ketentuan Pasal 12 ayat (2) UU 30/2014⁵⁶ tanggung jawab berada di tangan DPRD dan tidak dapat didelegasikan.⁵⁷ Mustahil pula DPRD mendelegasikan kewenangan tersebut kepada Presiden/Mendagri karena kedudukan DPRD subordinat dari Presiden/Mendagri. Ditambah dengan tidak adanya ketentuan cara pendelegasian kewenangan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah di dalam UU 23/2014.

55 Hadjon, "Tentang Wewenang."

56 Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

57 Pasal 12 ayat (3) UU 30/2014 berbunyi: Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan/atau undang-undang.

Kewenangan pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang diberikan, baik dalam klaster kewenangan Presiden/Mendagri ataupun DPRD yang menimbulkan konflik bukanlah merupakan persoalan norma prosedural yang belum jelas atau bersumber dari persoalan norma prosedural yang belum jelas dalam UU 23/2014. Norma yang dibentuk untuk klaster kewenangan presiden/mendagri dan norma yang dibentuk untuk klaster kewenangan DPRD telah jelas dan di detailkan masing-masing kewenangannya. Akan tetapi dalam pelaksanaannya menimbulkan konflik kewenangan antara keduanya.

Konflik muncul bukan berasal dari konflik norma antara UU 23/2014 dengan UUD 1945 atau ketidaksesuaian antara keduanya sehingga UU 23/2014 dinyatakan tidak konstitusional. Mengenai konflik norma, Hans Kelsen berpendapat, masalah kemungkinan konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah muncul tidak hanya dalam hubungan hukum undang-undang atau kebiasaan dan putusan pengadilan, tetapi juga dalam hubungan antara konstitusi dan undang-undang⁵⁸. Biasanya menurut Hans Kelsen, dikatakan bahwa suatu undang-undang yang tidak konstitusional adalah *invalid*, namun ini merupakan pernyataan yang tidak bermakna karena undang-undang yang tidak *invalid* berarti sama sekali bukan undang-undang. Suatu norma yang tidak valid adalah sesuatu yang tidak eksis sebagai norma, adalah bukan sesuatu entitas hukum.⁵⁹ Dikaitkan dengan konflik kewenangan dalam hal pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah maka persoalannya bukanlah norma prosedural yang belum jelas.

D. Munculnya Konflik Kewenangan

Pemberian kewenangan kepada DPRD memakzulkan kepala daerah/wakil kepala daerah bertalian dengan demokratisasi dan akuntabilitas pemerintahan daerah. Dua hal ini kompatibel dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Seperti kata Mentor Isufaj, “*being responsible requires a degree of autonomy, which constitutes a fundamental guarantee for the fulfillment of democratic standards in the exercise of their functions by. The level of autonomy*

58 Ali Safa'at Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, 3rd ed. (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 125. <https://doi.org/979-99989-4-8>.

59 Ibid.

remains the most essential indicator in determining accountability."⁶⁰ Adanya wewenang DPRD memakzulkan kepala daerah/wakil kepala daerah linear dengan fungsi pengawasannya sebagai badan perwakilan di tingkat daerah.

Konsep otonomi dalam pandangan Lundquist, "*commonly understood as freedom and capacity to act.*"⁶¹ Namun bagi Ingrid Helgøy, Anne Homme & Sharon Gewirtz bukan tanpa konsekuensi. Menurut ketiganya, "*a consequence of this enhanced freedom and capacity to act at a local level is that the central government loses its grip.*"⁶² Bahkan bukan saja kehilangan cengkeraman tetapi juga munculnya konflik antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini disampaikan oleh Andreas Ladner, Nicolas Keuffer & Harald Baldersheim yang menyatakan, "*local autonomy can also be controversial and can result in conflicts between central and local government when local authorities sometimes refuse to dance to the tunes of central government.*"⁶³ Jadi, konflik kewenangan antara Presiden/Mendagri dengan DPRD dalam pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana dapat menjadi dilematis sekaligus problematis. Hal ini dikarenakan keterkaitannya dengan desentralisasi dan otonomi daerah. Maka diperlukan jalan keluar agar tidak dianggap sebagai derivasi dari konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

Klausul yang dirumuskan dalam Pasal 83 dan 85 UU No. 23/2014 saling beririsan. Meski tampak ada perbedaan antara kedua pasal tersebut namun rumusan dalam Pasal 83 UU 23/2014 yang menyebut secara spesifik tindak pidana dengan Pasal 85 UU 23/2014 yang tidak menyebut jenis tindak pidananya bukan berarti tidak menjadi sumber timbulnya konflik kewenangan. Klausul yang dimuat dalam Pasal 85 tersebut terdiri dari (i) timbulnya krisis kepercayaan publik yang meluas; (ii) tindak pidana yang dilakukan terkait

60 Mentor Isufaj, "2nd World Conference On Business, Economics And Management - WCBEM 2013," in *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments* (Elsevier B.V., 2014), 460, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>.

61 Ingrid Helgøy, Anne Homme, and Sharon Gewirtz, "Local Autonomy or State Control? Exploring the Effects of New Forms of Regulation in Education," *European Educational Research Journal* 6, no. 3 (2007): 198, <https://doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.3.198>.

62 Ibid.

63 Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, and Harald Baldersheim, "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)," *Regional and Federal Studies* 26, no. 3 (2016): 322, <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.

dengan tugas, kewenangan, dan kewajiban kepala daerah; dan (iii) tidak menyebut ancaman hukuman.

Krisis kepercayaan publik yang meluas terjelma dalam bentuk gerakan unjuk rasa⁶⁴ dan/atau bentuk lain⁶⁵ sebagai reaksi atas tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah. Ketika salah satu dari empat bentuk menyampaikan pendapat di muka umum dalam rangka merespon tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah maka unsur krisis kepercayaan publik yang meluas yang dipersyaratkan di dalam Pasal 85 UU 23/2014 terpenuhi.

Adapun tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah sukar mengukur dan mengklasifikasinya sebagai tindak pidana yang terkait dengan tugas, kewenangan dan kewajibannya. Karena jabatan berdenyut selama jabatan tersebut diduduki. Selama seseorang memangku jabatan, selama itu pula ia bertindak sesuai atau terkait dengan tugas, kewenangan dan kewajibannya. Salah satu kewajibannya adalah menaati segala peraturan perundang-undangan. Pun halnya kepala daerah dan wakil kepala daerah selain memiliki tugas dan kewenangan juga memiliki kewajiban. Salah satu kewajibannya ialah menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁶ Teramat sulit pula memisahkan seseorang kepala daerah/wakil kepala daerah secara pribadi dan seseorang sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai personifikasi organ dalam tindak pidana karena hukum pidana termasuk dalam ranah hukum publik.

Lain halnya dalam konteks hukum perdata. Seorang kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan aktifitas hukum keperdataan, misalnya jual beli atau hutang piutang maka kedudukannya harus dilihat secara pribadi. F.R. Bohtlingk mengilustrasikan, bila tuan P seorang menteri, maka dalam hal ini dapat diterangkan pendapat yang membedakan antara tuan P sebagai pribadi

64 Unjuk Rasa atau Demonstrasi menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum (UU 9/1998) adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran secara lisan, tulisan, dan sebagainya secara deminstratif di muka umum.

65 Pasal 9 ayat (1) UU 9/1998 menyebutkan bentuk penyampaian pendapat di muka umum dapat dilaksanakan dengan a. unjuk rasa atau demonstrasi; b. pawai; c. rapat umum; atau d. mimbar bebas.

66 Lihat Pasal 67 huruf b UU 23/2014.

dan tuan P dalam kualitasnya sebagai menteri. Kedudukan tuan terakhir ini kita namakan “organ”. Jadi kita mengenal seorang P dengan dua kepribadian, yaitu di satu sisi personifikasi P selaku pribadi (manusia pribadi), dan di sisi lain personifikasi P dalam kualitasnya selaku (mentri), dan kedudukan terakhir ini menunjukkan personifikasi organ.⁶⁷ Ridwan HR menandakan, sesuai dengan ilustrasi Bothlingk tampak bahwa pejabat menampilkan dirinya dalam dua kepribadian, yaitu selaku pribadi dan selaku dari personifikasi organ, yang berarti selain diatur dan tunduk pada hukum kepegawaian juga tunduk pada hukum keperdataan, khusus dalam kapasitasnya selaku individu atau pribadi (*privepersoon*).⁶⁸ Prosedur bagi Kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana yang menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat tunduk dan diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sedangkan prosedur pemakzulannya diatur dalam UU 23/2014.

Ikhwal ancaman hukuman yang tidak ditentukan dalam Pasal 85 UU 23/2014. Apakah tidak tercantumnya berkonsekuensi pada perbuatan pidana yang dimaksudkan, pelanggaran atau kejahatan? Wirjono Prodjodikoro berpandangan, semua perbuatan itu merupakan “ tindak pidana berdasar hukum” (*recht-delicten*) bahwa semua perbuatan hukum pidana (*strafbepaling*) mempunyai norma yang berada di bidang hukum perdata, atau hukum tata negara atau hukum tata usaha negara⁶⁹ Dengan demikian, sekalipun tidak disebutkan jenis tindak pidana dan ancaman hukuman, perbuatan pidana kepala daerah/wakil kepala daerah yang memicu reaksi publik dapat digolongkan sebagai tindak pidana kejahatan. Apalagi menurut Eddy O.S. Hiariej, membedakan perbuatan pidana dan pelanggaran tidak lagi signifikan.⁷⁰ Eddy mencontohkan, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, menyebut kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai pelanggaran berat hak asasi manusia. Demikian pula dalam RUU KUHP Indonesia, tidak lagi membedakan perbuatan pidana ke dalam bentuk

67 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), 80-81.

68 HR, *Hukum Administrasi Negara*.

69 Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2012), 34.

70 Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, 5th ed. (Cahaya Atma Pustaka, 2020), 136.

kejahatan dan pelanggaran.⁷¹ Maka bertambah kuatlah argumentasi DPRD ketika dihadapkan dengan polemik penanganan tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Terdapat beberapa contoh kasus tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah yang memicu krisis kepercayaan masyarakat. Misalnya, Gubernur DKI Jakarta Basuki Cahaya Purnama, Bupati Garut Aceng H. M. Fikri, Bupati Katingan Ahmad Yantenglie, Wakil Bupati Buton Utara Ramadio. Basuki Cahaya Purnama disangka melakukan perbuatan penodaan agama yang menyulut aksi unjuk rasa berjilid. Fikri Haikal disangka melakukan pernikahan siri yang memicu unjuk rasa masyarakat, Ahmad Yantenglie disangka melakukan perzinahan yang memicu demonstrasi masyarakat, dan Ramadio yang disangka melakukan pencabulan terhadap anak di bawah umur. Penanganan keempat contoh tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut, ada yang serupa dan ada yang berbeda. Dengan kata lain, terjadi aktivasi kluster kewenangan pemakzulan secara bersamaan.

Bupati Garut Aceng Fikri, misalnya, yang melakukan pernikahan kilat dengan seorang gadis berusia 18 tahun. Selain dilaporkan di Kepolisian Daerah Jawa Barat, juga direspon oleh DPRD Garut. Status Aceng sebagai Tersangka karena melakukan pencemaran nama baik berdasar Pasal 310 KUHP. Mengutip dari Tempo, “Kepolisian Daerah Jawa Barat akhirnya menetapkan mantan Bupati Garut Aceng Fikri sebagai tersangka dalam salah satu kasus yang dilaporkan mantan istrinya, Fany Oktora. Aceng dijerat Pasal 310 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dengan ancaman penjara selama 9 bulan”.⁷² Di pihak lain DPRD Garut memulai tahapan pemakzulan terhadap Aceng dalam waktu yang hampir bersamaan. Perkawinan kilat Aceng Fikri dan proses perceraianya via SMS bertentangan dengan Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur bahwa perkawinan itu sah jika dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya, serta dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Juga Aceng melakukan pembatalan perkawinannya (*fasakh*) yang baru berlangsung

71 Ibid.

72 “Aceng Fikri Akhirnya Jadi Tersangka”, <https://nasional.tempo.co/read/475354/aceng-fikri-akhirnya-jadi-tersangka/full&view=ok>, (diakses 1 oktober 2021)

4 malam karena Fany dianggap sudah tidak virgin lagi. Setelah itu via SMS, Aceng menceraikan Fany dengan mudahnya. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 25 dan 39 UU No. 1 Tahun 1974, yang mengatur bahwa pembatalan perkawinan, dan atau perceraian harus dilakukan dengan cara mengajukan permohonan gugatan kepada Pengadilan Agama.⁷³

Perbuatan zinah yang dilakukan Bupati Katingan tergolong tindak pidana dan statusnya sebagai Tersangka. Mengutip dari media online Merdeka.Com, “Yantenglie pada Kamis (12/1) kemarin, menjalani pemeriksaan lanjutan sebagai tersangka kasus dugaan perzinahan, di markas Polda Kalimantan Tengah, di Palangkaraya. Keterangan dia, sebagai informasi tambahan dalam kasus dugaan perzinahannya”.⁷⁴ Di sisi lain, masyarakat terus melakukan unjuk rasa menuntut pemakzulan Bupati Ahmad Yantenglie di DPRD Katingan. “Desakan agar Ahmad Yantenglie mundur dari jabatannya sebagai Bupati Katingan, terus berdatangan. Dugaan perzinahan Yantenglie dengan istri anggota Polri, FY, adalah perbuatan memalukan”.⁷⁵ DPRD Katingan merespon dengan cepat aspirasi masyarakat tersebut. Dikutip dari media online Merdeka.Com, “DPRD Katingan memastikan menindaklanjuti aspirasi itu. Hari ini untuk kesekian kalinya, elemen masyarakat Katingan, kembali mendatangi DPRD Katingan. Mereka memberikan rekomendasi ke DPRD, meminta agar Ahmad Yantenglie yang terbelit kasus perzinahan itu, segera mundur dari jabatan Bupati. Ya, alasan yang mendasar adalah bahwa persoalan perzinahan itu adalah perbuatan tercela,” kata Ketua Fraksi Gandang Nyaru DPRD Katingan, Karyadi, kepada merdeka.com, Senin (16/1)”.⁷⁶ Berpegang pada kasus tindak pidana perzinahan Bupati Katingan ini, potensi konflik kewenangan antara klaster kewenangan DPRD dan klaster kewenangan presiden/mendagri tidak terhindarkan.

73 Ahmad Mukri Aji, “Pemakzulan Kepala Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Politik Dan Hukum; Analisis Kasus Prosesi Pemakzulan Bupati Garut Aceng Fikri,” *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 3, no. 1 (2016): 51, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v3i1.3312>.

74 “Polda Kalteng sebut Pengakuan Nikah Siri Yantenglie Cuma Alibi”, <https://www.merdeka.com/peristiwa/polda-kalteng-sebut-pengakuan-nikah-siri-yantenglie-cuma-alibi.html>. (diakses 30 september 2021)

75 “Malu Punya Bupati Tukang Zina, Warga Katingan Desak Yatenglie Mundur”, <https://www.merdeka.com/peristiwa/malu-punya-bupati-tukang-zina-warga-katingan-desak-yatenglie-mundur.html>, (diakses 30 september 2021)

76 Ibid

Adapun Wakil Bupati Buton Utara Ramadio yang diduga melakukan tindak pidana pencabulan anak. Dikutip dari Detik.Com, “Ramadio ditetapkan sebagai tersangka pencabulan anak pada Desember 2019. Ramadio diduga melakukan pencabulan terhadap anak berusia 14 tahun ini terjadi dua kali pada Juni 2019. Kasus itu kini ditangani oleh Polda Sutra”.⁷⁷ Tindak pidana yang dilakukan oleh Ramadio tidak direspon oleh DPRD Buton Utara dengan mengaktifkan kewenangannya sebagaimana halnya DPRD Katingan atau DPRD Garut. Padahal, perbuatan yang dilakukan juga menyulut aksi unjuk rasa masyarakat. Rupanya, DPRD Buton Utara tidak mengkualifikasikan dengan mengaktifkan klaster kewenangannya.

Sama halnya dengan DPRD DKI Jakarta tidak mengkualifisir unjuk rasa masyarakat Jakarta yang sangat massif menuntut Gubernur Basuki Cahaya Purnama diproses secara hukum karena melakukan tindak pidana penodaan agama. Meskipun tuntutan para demonstran tidak dialamatkan kepada DPRD DKI Jakarta namun aksi demonstrasi yang bergelombang relevan ditanggapi karena tersedia kewenangan bagi DPRD DKI Jakarta. Adanya demonstrasi yang meluas menjadi pendorong pengaktifkan Pasal 85 UU No. 23/2014. Ironisnya, sikap pasif yang ditunjukkan. Padahal diketahui, anggota DPRD DKI Jakarta selalu responsif menyikapi setiap kebijakan Gubernur. Tetapi ketika di depan mata mereka menyaksikan ratusan ribu orang menuntut Basuki Cahaya Purnama hanya mendiamkannya. Jika berdalil bahwa sasaran para demonstran ke Mabes Polri sehingga tidak mengaktifkan ketentuan Pasal 85 UU 23/2014, sangatlah lemah. Justru adanya reaksi publik dalam bentuk demonstrasi, terjadinya tindak pidana, dan Basuki Cahaya Purnama menjabat Gubernur memenuhi klausul di dalam Pasal 85 UU 23/2014.

Tindak pidana yang diduga dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama adalah penodaan agama. Menurut Rollin M. Perkins & Ronald N. Boyce, yang dikutip oleh Bryan berpendapat, *blasphemy is the malicious, revilement of God and Religion* yang artinya dengan niat jahat menghina Tuhan dan Agama⁷⁸.

77 “Umur Pendek Jabatan Plt Bupati Si Tersangka Pencabulan Anak”, <https://news.detik.com/berita/d-5196553/umur-pendek-jabatan-plt-bupati-si-tersangka-pencabulan-anak?ga=2.176055526.530813853.1633017635-1223697156.1624844178>, (diakses 1 oktober 2021)

78 Dhony Hermawan, “Analisis Yuridis Pertimbangan Hakim Dalam Perkara Penodaan Agama (Studi Kasus Di Pengadilan Negeri Surakarta),” *Dinamika Hukum* 6, no. 1 (2015): 40.

Bagi Barda Nawawi Arief, delik agama dalam pengertian tindak pidana “menurut agama”, dapat mencakup perbuatan-perbuatan yang menurut hukum yang berlaku merupakan tindak pidana dan dilihat dari sudut pandang agama juga merupakan perbuatan terlarang/tercela, atau perbuatan lainnya yang tidak merupakan tindak pidana menurut hukum yang berlaku tetapi dilihat dari sudut pandang agama merupakan perbuatan terlarang/tercela⁷⁹. Oemar Seno Adji memaparkan tiga pandangan tentang pentingnya perlindungan agama:

- a. Friedenschutz theory, memandang “der religiosce interkon fessionelle Feriede” sebagai kepentingan hukum yang harus dilindungi;
- b. Gefühlsschutz-theorie yang hendak melindungi rasa keamanan sebagai “dasheiligste Innenleben der Gesamtheit”, seperti dikemukakan oleh Binding, dan
- c. Religionsschutz-theori, dikemukakan oleh Kohler dan Kahl, yang melihat agama sebagai kepentingan hukum yang harus diamankan oleh negara berdasarkan “das Kulturgut der Religion und der ungeheuren Idealismus, der aus ihr fürreine grösse Menge von Menschen hervorgeht”⁸⁰.

Dengan demikian, penodaan agama yang diduga dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama termasuk tindak pidana, termasuk empat kepala daerah/wakil kepala daerah lainnya. Penulis sengaja mencantumkan contoh kasus Gubernur DKI Jakarta Basuki Cahaya Purnama dalam penelitian ini, karena perkara yang menjeratnya mendapat sorotan masyarakat luas secara nasional. Kendati terdapat kasus yang sejenis yang dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah, namun gaungnya tidak sekuat tindak pidana yang diduga dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama. Sehingga peneliti hanya menyajikan satu contoh kasus tindak pidana yang menimbulkan krisis kepercayaan publik. Bukan pula bermaksud bahwa tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah lainnya tidak menarik sehingga tidak ditulis lebih lanjut bersamaan dengan Basuki Cahaya Purnama.

Perbuatan penodaan agama yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama pun bila dihubungkan dengan klaster kewenangan Presiden/Mendagri, tidaklah

79 Kimdaine Ulina Jayatri and Pemuka Agama, “Penentuan Kriteria Tindak Pidana Penodaan Agama,” *Recidive* 5, no. 1 (2016): 59.

80 Ajie Ramdan, “Aspek-Aspek Konstitusional Penodaan Agama Serta Pertanggungjawaban Pidananya Di Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 623, <https://doi.org/10.31078/jk1538>.

juga berwenang. Hanya karena ancaman pidananya 5 (lima) tahun menjadi pegangan kepolisian memulai tahap penyelidikan dan penyidikan. Tindak pidana penodaan agama bukan tergolong tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan keamanan negara dan/atau perbuatan lain yang memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jadi, telah ada klasifikasi tindak pidana bagi kepala daerah/wakil kepala daerah dalam klaster kewenangan Presiden/Mendagri. Sementara klaster kewenangan DPRD dalam hal tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah tidak dirumuskan secara limitatif dan hanya dilenturkan saja namun tersirat ambigu karena adanya frasa memicu krisis kepercayaan publik yang meluas.

Jalur legal yang tidak dimanfaatkan DPRD DKI Jakarta memulai proses pemakzulan terhadap Gubernur Basuki Cahaya Purnama kemungkinannya disebabkan oleh tindakan cepat yang sudah diambil Mabes Polri. Sehingga DPRD DKI Jakarta merasa tidak perlu menggunakan kewenangannya. Padahal proses yang berjalan di DPRD adalah proses politik yang berbeda mekanismenya dengan proses hukum yang dijalankan oleh Mabes Polri. Didukung dengan argumen bahwa yang melakukan tindak pidana kepala daerah berkedudukan sebagai mitra DPRD dalam pemerintahan daerah.

Apabila dibalik, penanganan cepat dilakukan DPRD DKI Jakarta terhadap Basuki Cahaya Purnama. Adakah kemungkinannya Mabes Polri bersikap pasif atau membiarkan begitu saja tuntutan demonstran dengan pertimbangan telah didahului dan ditangani oleh DPRD DKI Jakarta? Karena akhir dari penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPRD akan diserahkan ke pihak kepolisian juga. Pertanyaan ini tentu memunculkan jawaban yang beragam dan perdebatan di kalangan para ahli hukum pidana dan hukum tata negara. Maka terciptalah dua kanal penyelesaian tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah yang menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat yang meluas.

E. Dampak dari Dua Kanal Penyelesaian Tindak Pidana

Prosedur penyelesaian tindak pidana penodaan agama yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama jika diproses oleh DPRD DKI Jakarta sebagai tahap awal pemakzulan dimulai dari: Pertama, meminta keterangan Basuki

Cahaya Purnama memanfaatkan hak interpelasi. Kedua, apabila keterangan Basuki Cahaya Purnama ditolak maka ditingkatkan penyelidikannya dengan hak angket. Hasil penyelidikan melahirkan dua kemungkinan, yaitu terbukti atau tidak terbukti. Jika penyelidikan terbukti, hasil penyelidikan diserahkan kepada pihak kepolisian. Sebaliknya tidak terbukti, DPRD DKI Jakarta memutuskan menghentikan proses penyelidikan.

Penghentian proses penyelidikan berdasar keputusan DPRD dapat menuai protes, kecaman, dan sebagainya. Saluran keberatan atas keputusan DPRD secara internal tidak tersedia. Secara yuridis juga tidak ada ketentuan yang disediakan untuk menguji keputusan DPRD tentang penghentian penyelidikan tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah. Keputusan DPRD tidak termasuk obyek pengujian Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena fungsi DPRD bukan fungsi yang berada dalam ranah fungsi pemerintahan dan keputusan DPRD bukan keputusan yang tergolong keputusan badan/pejabat administrasi pemerintahan. Satu-satunya celah yang dipakai untuk membatalkan keputusan DPRD melalui penarikan kewenangan oleh pemerintah pusat. Tetapi UU 23/2014 tidak memuat ketentuan yang memperkenankan pemerintah pusat menarik kewenangan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah yang diberikan secara atribusi. Berbeda dengan pembatalan usul pemberhentian yang diajukan DPRD kepada presiden, hak tolak dapat digunakan. Lalu bagaimana dengan proses hukumnya, apakah akan berhenti?

Sekalipun DPRD DKI Jakarta sudah memutuskan tidak terbukti bukan berarti pintu proses hukum tertutup. Peluang pihak-pihak tertentu melaporkan Basuki Cahaya Purnama tetap terbuka kepada kepolisian. Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa antara proses politik di DPRD berbeda dengan proses hukum di kepolisian. Celakanya, apabila terjadi pelaporan terhadap Basuki Cahaya Purnama dalam waktu yang bersamaan kepada DPRD DKI Jakarta dan Mabes Polri. Tiga kemungkinan yang muncul ke permukaan: (1) kesimpulan dari Panitia Khusus Angket DPRD DKI Jakarta memutuskan tidak terbukti; dan (2) kesimpulan dari hasil penyidikan Mabes Polri menyatakan cukup bukti untuk ditetapkan sebagai tersangka; (3) atau sebaliknya, Mabes Polri menyatakan tidak cukup bukti untuk ditetapkan sebagai tersangka

sedangkan DPRD DKI Jakarta memutuskan cukup bukti untuk diteruskan ke Mabes Polri. Bagaimana dampak yang terjadi dan mekanisme penyelesaiannya?

Langkah DPRD DKI Jakarta mengaktifkan haknya meminta keterangan dan mengadakan penyelidikan terhadap tindak pidana penodaan agama yang dilakukan oleh Basuki Cahaya Purnama diatur di dalam Pasal 85 UU 23/2014. Sedangkan tindakan Mabes Polri menyelidikinya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU 2/2002). Jadi masing-masing memiliki legalitas dan kewenangan yang berpijak pada peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis kedudukan keduanya sederajat. Kewenangan keduanya adalah kewenangan atribusi yang hanya dibedakan dari segi prosesnya.

Bertindak atas kewenangan atribusi maka tanggung jawab berada di tangan DPRD sebagai atributaris. Dalam hal pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah dengan alasan tindak pidana yang menimbulkan krisis kepercayaan publik yang meluas tidak diciptakan ruang campur tangan Presiden/Mendagri. Ruang intervensi hanya disediakan dalam pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang diproses melalui sistem *impeachment*⁸¹. Syaratnya, DPRD tidak mengajukan usul pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden/Mendagri setelah menerima putusan MA yang menyatakan kepala daerah/wakil kepala daerah terbukti bersalah. Klausul serupa tidak dirumuskan dalam Pasal 85 UU No. 23/2014. Prosedur pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah dalam klaster kewenangan DPRD yang bermodel gabungan didesain berbeda dengan model *impeachment*.

Prosedur pemakzulan dalam model gabungan (*combination model*) tidak diantisipasi dengan ketersediaan solusi tatkala terdapat laporan ganda dengan kesimpulan yang berbeda antara DPRD dan kepolisian. Walaupun proses di kepolisian bersifat pro justicia tidak berarti proses politik di DPRD diabaikan atau dikesampingkan. Masing-masing berpegang pada kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. DPRD bertindak atas dasar fungsi pengawasan yang bersifat khusus melalui pengaktifan haknya sebagai pintu masuk menyelidiki tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil

81 Lihat Pasal 80 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014.

kepala daerah. Konsekuensi dari pelaksanaan fungsi pengawasan khusus ini, pemberhentian dari jabatan. Sementara proses hukum di kepolisian yang dipungkasi dengan putusan pengadilan menghasilkan vonis hakim, bersalah atau tidak bersalah. Ujungnya, berakhir di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) jika terbukti bersalah.

Akhirnya, terdapat dua ranah yang berbeda dalam penanganan tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah yang menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat yang meluas. Adanya dua kanal ini menjadi sebab timbulnya konflik kewenangan antara kewenangan Presiden/Mendagri dengan kewenangan DPRD. Disebut kewenangan Presiden/Mendagri karena dijalankan tanpa keikutsertaan DPRD dalam memberhentikan kepala daerah/wakil kepala daerah. Anehnya, baik presiden/mendagri maupun DPRD berpijak pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagai landasan pemberhentian. DPRD pun menyampaikan usul pemberhentian kepada Presiden/Mendagri setelah menerima salinan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

F. Rekonseptualisasi Hak DPRD

Pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah di tengah masa jabatan dalam klaster kewenangan DPRD yang didesain dalam model gabungan beririsan dengan klaster kewenangan Presiden/Mendagri. Potensi timbulnya konflik kewenangan harus diantisipasi dengan jalan rekonseptualisasi hak interpelasi dan hak angket DPRD dalam menanggapi tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah yang memicu krisis kepercayaan di masyarakat. Tujuannya selain menghindari konflik kewenangannya dengan Presiden/Mendagri juga menyelaraskan dengan model pemakzulan lain yaitu model *impeachment*.

Alasan pemakzulan yang dikemas dalam model *impeachment* sangatlah luas. Di dalamnya memuat pula pelanggaran hukum sebagai dasar dimulainya proses *impeachment*. Pelanggaran sumpah/janji jabatan, pelanggaran kewajiban dan larangan kepala daerah/wakil kepala daerah masing-masing memiliki unsur berisi ketentuan baik etik maupun hukum. Sehingga tidak jarang dalam perumusan dakwaan DPRD mencampur aduk jenis pelanggaran kepala

daerah/wakil kepala daerah. DPRD gagap memisahkan kategori pelanggaran yang dikualifisir dan diproses melalui sistem *impeachment*, model gabungan (*combination model*) atau model klarifikasi (*clarification model*).

Agartidak terciptakekaburanmodelpemakzulan dalamklasterkewenangan DPRD dengan klaster kewenangan Presiden/Mendagri, rekonseptualisasi menjadi pilihan yang pas. Tujuannya, di samping menghindarkan konflik kewenangan juga dalam rangka membatasi penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPRD. Pembatasan dikhususkan semata kepada tindak pidana supaya dibiarkan menjadi kewenangan kepolisian. Fungsi ganda hak interpelasi dan hak angket DPRD dalam penalaran yang wajar, tidak logis. Di satu sisi digunakan menyelidiki kebijakan pemerintah yang berdampak luas dan strategis,⁸² namun di sisi lain dipakai menyelidiki tindak pidana kepala daerah/wakil kepala daerah.

Hak angket menurut Jimly Asshiddiqie adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kasus tertentu dengan kemungkinan melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi dan narasumber-narasumber yang diperlukan.⁸³ Penyelidikan yang dilakukan hanya menyangkut kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Hasil akhir dari penyelidikan kebijakan jika ditemukan adanya tindak pidana direkomendasikan kepada pihak kepolisian untuk diselesaikan melalui proses hukum. Kontras dengan rumusan dalam Pasal 85 UU No. 23/2014 di mana DPRD mengadakan penyelidikan tindak pidana sebagai proyeksi utamanya, bukan kebijakan. Idealnya, hak interpelasi maupun hak angket DPRD hanya dapat digunakan untuk mengawasi kebijakan kepala daerah. Kewenangan menyelidiki tindak pidana yang diduga dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah menjadi kewenangan kepolisian. Naswar berpendapat, hak angket merupakan hak untuk mengetahui keadaan

82 Pasal 106 ayat (2) UU 23/2014 berbunyi: Hak interpelasi adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ayat (3): Hak angket adalah 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.

83 Sapuan, *Impeachment Presiden*, ed. Muhammad Fauzan, Pertama (Purwokerto: STAINPRESS, 2010), 135-136.

pemerintahan baik dalam rangka mengetahui pelaksanaan pemerintahan maupun untuk mencari bahan-bahan untuk merumuskan kebijakan, atau untuk memberikan persetujuan atau pertimbangan mengenai orang, keadaan atau suatu peristiwa. Hak angket bukan hak untuk mengetahui mengenai kemungkinan telah terjadi tindak pidana atas suatu kasus.⁸⁴

Pentingnya rekonseptualisasi penggunaan hak DPRD dalam hal kepala daerah/wakil kepala daerah terjerat tindak pidana dikarenakan dua pertimbangan:

Pertama. Dalam rangka pemurnian fungsi pengawasan DPRD. Pelaksanaan fungsi pengawasan yang ditopang oleh hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat bukan didesain penggunaannya kepada peristiwa tindak pidana. Asbabul nuzulnya diperuntukan pada pengawasan kebijakan kepala daerah bukan tindak pidana yang dilakukan kepala daerah. Menyelidiki peristiwa pidana bukan fungsi utama DPRD. Fungsi ini melekat pada kepolisian. Terlebih kepolisian sudah terlatih secara sistematis, sedangkan DPRD tidaklah demikian. Para anggota DPRD berasal dari partai politik yang terpilih secara periodik dari berbagai latar belakang disiplin ilmu. Tidak dibekali dengan ilmu penanganan tindak pidana. Oleh karena itu, menjadi janggal anggota DPRD menyelidiki tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah. Pidana menurut van Hammel adalah suatu penderitaan yang bersifat khusus yang dijatuhkan oleh kekuasaan yang berwenang sebagai penanggung jawab ketertiban hukum umum terhadap seorang pelanggar karena telah melanggar peraturan hukum yang harus ditegakkan oleh negara.⁸⁵ Kekuasaan yang berwenang menetapkan seseorang pelaku tindak pidana sebagai Tersangka ialah Penyidik dari kepolisian. Kalau DPRD memutuskan kepala daerah/wakil kepala daerah terbukti melakukan tindak pidana, status kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai apa? Tersangka tentu bukan.

Kedua. Dalam rangka mempertegas demarkasi fungsi kepolisian di bidang penegakan hukum atau penanganan tindak pidana kepala daerah/

84 Naswar, "Hak Angket Dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia," *Konstitusi* I, no. 1 (2012): 12.

85 Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*.

wakil kepala daerah dengan fungsi pengawasan khusus DPRD. Pengawasan khusus DPRD melalui pengaktifan hak-haknya ditujukan pada kebijakan yang strategis, berdampak luas atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

G. Penutup

Tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah yang memicu krisis kepercayaan publik yang meluas mengaktifkan klaster kewenangan DPRD dan klaster kewenangan Presiden/Mendagri. DPRD berpegang pada klausul timbulnya krisis kepercayaan publik yang meluas, tindak pidana terkait dengan tugas, kewenangan dan kewajiban dan pelakunya adalah kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai dalil legal memulai tahap pemakzulan. Anehnya, kesimpulan DPRD atas tindak pidana tersebut jika terbukti diserahkan kepada kepolisian untuk ditindaklanjuti sesuai prosedur hukum yang berlaku. Singkatnya, DPRD menunggu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagai dasar pemakzulan dan kemudian diusulkan kepada Presiden/Mendagri untuk mendapatkan pengesahan.

Pengaktifan kewenangan Presiden/Mendagri dimulai dari kepolisian yang akan memeriksa tindak pidana yang dilakukan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah. Sesuai tugas pokok dan fungsi kepolisian, akan menangani tindak pidananya sekalipun pelakunya pejabat negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah. Akhir dari penyelidikan kepolisian berujung pada vonis hakim dan menjadi landasan Presiden/Mendagri memberhentikan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Konflik kewenangan menajam saat laporan tindak pidana terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah bersamaan ke DPRD dan kepolisian ditambah dengan kesimpulannya berbeda. Apabila DPRD memulai tahapan pemakzulan melalui pemanfaatan haknya dan kepolisian juga memulai menjalankan proses hukum maka benturan antara klaster kewenangan DPRD dan klaster kewenangan Presiden/Mendagri potensial terjadi. Antara proses politik di DPRD dan proses hukum di kepolisian tampak tersaji. Suguhan belum berakhir kalau kesimpulan berbeda terhadap tindak pidana yang dilakukan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Agar benturan tidak terjadi maka rekonseptualisasi hak DPRD menjadi jalan keluar yang tepat. Rekonseptualisasi hak DPRD sekaligus menghilangkan potensi konflik kewenangan dalam pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah yang melakukan tindak pidana yang menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat. Tujuannya menyelaraskan pengaktifan hak interpelasi dan hak angket kepada kebijakan pemerintah daerah. Hak interpelasi dan hak angket dapat diaktifkan tatkala kepala daerah/wakil kepala daerah melanggar ketentuan selain tindak pidana. Tindak pidana yang dilakukan oleh siapapun warga negara tidak terkecuali kepala daerah merupakan wewenang kepolisian. Berlainan dengan prosedur pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga melakukan tindak pidana, telah ditentukan di dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Aji, Ahmad Mukri. "Pemakzulan Kepala Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Politik Dan Hukum; Analisis Kasus Prosesi Pemakzulan Bupati Garut Aceng Fikri." *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 3, no. 1 (2016): 39-61. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v3i1.3312>.
- Azis, Arasy Pradana A. "Kekosongan Hukum Acara Dan Krisis Access to Justice Dalam Kasus-Kasus Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 1 (2019): 1-45.
- Clark, Murray, Dixie Mercer Mcneil, and Murray Clark Havens. "Presidents , Impeachment , and Political Accountability Published by : Wiley on Behalf of the Center for the Study of the Presidency and Congress Stable URL : [Http://Www.Jstor.Org/Stable/27547371](http://www.jstor.org/stable/27547371) PRESIDENTS , IMPEACHMENT , AND POLITICAL ACCOUNTABILITY" 8, no. 1 (2017): 5-18.
- Cora Elly Novianti, Sudarsono, Jazim Hamidi, Ali Safaat. "Impeachment of the District Head in the Perspective of Direct Democracy." *Scientific Research Journal (SCIRJ)*, IV, no. I (2016): 58-66. <http://www.scirj.org/rp/files/original/52860f8a2ee5452fa85c8a9d338cdadb.pdf%0A>.
- Grant, Moyra. *The UK Parliament*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.
- Hadjon, Phillipus M. "Tentang Wewenang." *Gema Peratun*, (2000): 1-8.
- Hakim, Abdul Aziz. "The Impeachment of Regional Head on Direct Democracy Era in Indonesia." *International Journal of Science and Research (IJSR)* 5, no. 9 (2016): 605-612. <https://doi.org/10.21275/ART20161664>.
- Helgøy, Ingrid, Anne Homme, and Sharon Gewirtz. "Local Autonomy or State Control? Exploring the Effects of New Forms of Regulation in Education."

- European Educational Research Journal* 6, no. 3 (2007): 198. <https://doi.org/10.2304/eerj.2007.6.3.198-202>.
- Hermawan, M Ilham & Purwaningrum, Dian. “Mekanisme Pemberhentian Presiden (Impeachment) Dan Kritik Substansi Pengaturannya Di Indonesia.” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 20, no. 2 (2012): 154–169.
- Hermawan, Dhony. “Analisis Yuridis Pertimbangan Hakim Dalam Perkara Penodaan Agama (Studi Kasus Di Pengadilan Negeri Surakarta).” *Dinamika Hukum* 6, no. 1 (2015): 36-46.
- Hiariej, Eddy O.S. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. 5th ed. Cahaya Atma Pustaka, 2020.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Hsb, Ali Marwan. “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.” *Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (2018): 1-8. <https://doi.org/10.31219/osf.io/utw97>.
- Huda, Ni'matul. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FH UII Press, 2007.
- Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*. 1st ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Isufaj, Mentor. “2nd World Conference On Business, Economics And Management - WCBEM 2013.” In *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments*, 459-463. Elsevier B.V., 2014. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.490>.
- Jayatri, Kimdaine Ulima, and Pemuka Agama. “Penentuan Kriteria Tindak Pidana Penodaan Agama.” *Recidive* 5, no. 1 (2016): 58-69.
- Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. 3rd ed. Jakarta: Konstitusi Press, 2012. <https://doi.org/979-99989-4-8>.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, and Harald Baldersheim. “Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014).” *Regional and Federal Studies* 26, no. 3 (2016): 321-357. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Edited by Budi Agus Huda, Nimatul dan Riswandi. IV. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005.
- Marzuki, Laica. “Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI.” *Jurnal Konstitusi* 4, no. 1 (2007): 7-14.
- Mullyosudarmo, Soewoto. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Edited by A. Mukthie and Harjono Fadjar. Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, 2004.
- Naswar. “Hak Angket Dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia.” *Konstitusi I*,

- no. 1 (2012): 1-13.
- Nurbaningsih, Enny. "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23, no. 1 (2011): 168-190. <https://doi.org/10.22146/jmh.16197>.
- Partamayasa, Yoga. "Kewenangan Impeachment Oleh DPRD Terhadap Kepala Daerah." *Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan* 23, no. 01 (2020): 49-66. <https://doi.org/10.24123/yustika.v23i01.2297>.
- Priyono, Bayi. "Analisis Terhadap Pemberhentian Kepala Daerah Yang Melanggar Sumpah Jabatan." *Jurnal Manajemen Pembangunan* 1, no. 1 (2014): 1-19.
- Projodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Ramdan, Ajie. "Aspek-Aspek Konstitusional Penodaan Agama Serta Pertanggungjawaban Pidananya Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 616-641. <https://doi.org/10.31078/jk1538>.
- Raz, Joseph. *The Authority of Law; Essays on Law and Morality*. New York: Oxford University Press, 1979.
- Sadjijono, H. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. 2nd ed. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2011.
- Sapuan. *Impeachment Presiden*. Edited by Muhammad Fauzan. Pertama. Purwokerto: STAINPRESS, 2010.
- Shapiro, Scott J. "Authority." Yale, 2000. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.233830>.
- Strong, C. F. *Modern Potical Constitutions An Introduction to the Comparative Study of Their History and Exixting Form*. 12th ed. London: The English Language Book Societyand Sidgwick& Jackson Limited, 1966.
- Wahid, A. "Independensi Mahkamah Konstitusi Dalam Proses Pemakzulan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2014): 671-692.
- Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii. *Hukum Administrasi Pemerintahan; Teori Dan Praktik*. 1st ed. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017.
- Yulianto, Winasis. "Jurnal Ilmiah FENOMENA, Volume XII, Nomor 1, Mei 2014: 1111-1133" XII (2014): 1111-1133.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 01/P/KHS/2017 perihal Perkara Pengujian Pendapat terhadap Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

Mimika Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pendapat DPRD Kabupaten Mimika terhadap Dugaan Ijazah Palsu, Pelanggaran Sumpah/Janji Jabatan dan Peraturan Perundang-Undangan yang Dilakukan oleh Saudara Eltimus Omaleng sebagai Bupati Mimika, 9 Maret 2017

- “Putusan MA Soal Ijazah Palsu Bupati Mimika Wajib Dieksekusi”. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/135906/putusan-ma-soal-ijazah-palsu-bupati-mimika-wajib-dieksekusi>, (diakses 28 Mei 2021)
- “Potensi Konflik Jadi Pertimbangan Gubernur Enggan Copot Bupati Oemaleng”. <https://papua.go.id/view-detail-berita-5231/potensi-konflik-jadi-pertimbangan-gubernur-enggan-copot-bupati-omaleng.html>, (diakses 28 Mei 2021)
- “Umur Pendek Jabatan Plt Bupati Si Tersangka Pencabulan Anak”, https://news.detik.com/berita/d-5196553/umur-pendek-jabatan-plt-bupati-si-tersangka-pencabulan-anak?_ga=2.176055526.530813853.1633017635-1223697156.1624844178, (diakses 1 oktober 2021)
- “Malu Punya Bupati Tukang Zina, Warga Katingan Desak Yatenglie Mundur”, <https://www.merdeka.com/peristiwa/malu-punya-bupati-tukang-zina-warga-katingan-desak-yatenglie-mundur.html>, (diakses 30 september 2021)
- “Polda Kalteng sebut Pengakuan Nikah Siri Yantenglie Cuma Alibi”, <https://www.merdeka.com/peristiwa/polda-kalteng-sebut-pengakuan-nikah-siri-yantenglie-cuma-alibi.html>, (diakses 30 september 2021)
- “Aceng Fikri Akhirnya Jadi Tersangka”, <https://nasional.tempo.co/read/475354/aceng-fikri-akhirnya-jadi-tersangka/full&view=ok>, (diakses 1 oktober 2021)