

**PEMAKZULAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH
DI INDONESIA**
**IMPEACHMENT OF REGIONAL HEADS IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM
OF INDONESIA**

Nanda Firdaus Puji Istiqomah¹, Roidatul Fikhriyah²
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Correspondence		
Email: nandafirda01@gmail.com	No. Telp:	
Submitted 15 Agustus 2025	Accepted 20 Agustus 2025	Published 21 Agustus 2025

ABSTRAK

Impeachment atau pemakzulan sebagai mekanisme akuntabilitas konstitusional terhadap pejabat publik, khususnya kepala daerah, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara terminologis, *impeachment* bukan hanya pemberhentian, melainkan proses dakwaan atau tuduhan atas pelanggaran hukum dan konstitusi. Apabila terbukti, dapat berujung pada pemberhentian dari jabatan. Di Indonesia, mekanisme ini diatur dalam UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (4) serta diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan landasan yuridis bagi pemberhentian kepala daerah apabila melanggar sumpah jabatan, melakukan tindak pidana berat, atau pengkhianatan terhadap negara. Mekanisme *impeachment* melibatkan DPRD sebagai pengusul, Presiden sebagai pengambil keputusan akhir, serta Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk memberikan pertimbangan hukum, sehingga mencerminkan prinsip *checks and balances* yang penting dalam menjaga demokrasi dan negara hukum.

Kata Kunci: Pemakzulan, Konstitusi, Pemerintahan Daerah

ABSTRACT

Impeachment or removal from office serves as a mechanism of constitutional accountability for public officials, particularly regional heads, within Indonesia's constitutional system. Terminologically, impeachment is not merely dismissal, but rather a process of accusation or charge regarding violations of law and the Constitution which, if proven, may result in removal from office. In the Indonesian context, this mechanism is regulated under Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and further elaborated in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, which provides a legal basis for dismissing regional heads who violate their oath of office, commit serious crimes, or engage in treason against the state. The impeachment mechanism involves the Regional House of Representatives (DPRD) as the initiator, the President as the final decision-maker, and the Supreme Court and the Constitutional Court as providers of legal consideration, thereby reflecting the principle of checks and balances essential for safeguarding democracy and the rule of law.

Keywords: Impeachment, Constitutional, Regional Government

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menempatkan kepala daerah yakni gubernur, bupati, dan wali kota sebagai aktor utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.¹ Mereka dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah (pilkada), sehingga memiliki legitimasi demokratis yang kuat. Legitimasi ini tidak hanya menandai kepercayaan publik, namun juga menjadi dasar bagi kepala daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Namun, kekuasaan yang lahir dari mandat rakyat tidak bersifat mutlak, sebab konstitusi dan peraturan perundang-undangan memberikan batasan serta mekanisme pengawasan. Salah satu mekanisme penting tersebut adalah pemakzulan atau pemberhentian kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir. Pemakzulan hadir sebagai instrumen *checks and balances* yang bertujuan menjaga akuntabilitas, integritas, serta kepatuhan kepala daerah terhadap hukum.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kebijakan pemerintah daerah meliputi pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan dalam pandangan

¹ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

asas otonomi dan tugas pembantuan dengan aspek-aspek seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah dipimpin oleh kepala daerah melalui sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Mekanisme ini bertujuan menciptakan interaksi yang dinamis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan serta pelaksanaan kebijakan.

Dalam mengatur daerah sebagaimana yang dijalankan oleh suatu pemerintah daerah yang dikepalai oleh kepala daerah. Kepala daerah sebagai pemimpin yang menjalankan urusan pemerintahan daerah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan daerah otonom serta berperan sebagai wakil pemerintah pusat di daerahnya masing-masing. Kepala daerah mempunyai tugas pokok dan fungsi yang bervariasi dengan daerah yang diatur. Penyelenggaraan tugas yang dijalankan dilakukan bersama dengan wakil kepala daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga perangkat daerah yang sama-sama mengkoordinir setiap jalannya urusan daerah sehingga daerah yang terbagi atas provinsi, kabupaten dan kota dapat terakomodir secara utuh. Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah bertanggung jawab kepada masyarakat di wilayahnya. Apabila penyelenggaraan pemerintahan tidak dilaksanakan secara komprehensif atau terjadi pelanggaran terhadap kebijakan yang berlaku secara normatif, maka kepala daerah maupun wakil kepala daerah dapat diberhentikan dari jabatannya. Ketentuan ini telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²

Pemberhentian yang mengikutsertakan atau atas inisiatif dewan perwakilan rakyat daerah, dan terdapat yang tidak melalui inisiatif DPRD tetapi langsung dilaksanakan oleh presiden, melalui putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Kewenangan dalam melaksanakan pemberhentian kepala daerah kepada gubernur adalah kewenangan presiden sedangkan pada bupati atau wali kota menjadi kewenangan menteri dalam hal menteri dalam negeri. Hal tersebut ditetapkan dalam pasal 80 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga dalam hal pemberhentian ada yang sementara dan secara tetap. secara aturan terdapat tiga alasan kepala daerah atau wakil kepala daerah berhenti antara lain meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.

Secara yuridis, dasar pemakzulan diatur dalam UUD 1945 Pasal 18, dan diperjelas melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menetapkan prosedur formal pemberhentian kepala daerah oleh DPRD, persetujuan Mahkamah Agung, hingga putusan Presiden atau Mendagri. Secara dogmatis menggunakan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyerahkan suatu kebijakan terhadap pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya yang dapat dilihat dari adanya pelanggaran terhadap tugas, wewenang, kewajiban, melakukan perbuatan yang dilarang ataupun pelanggaran yang terkait dengan pelanggaran sumpah atau janji jabatan kepala daerah.

Kasus pemakzulan Bupati Garut Aceng Fikri menjadi contoh penerapan mekanisme pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, di mana DPRD Kabupaten Garut merekomendasikan pemberhentian tersebut kepada Mahkamah Agung RI dengan alasan pelanggaran terhadap hukum, etika, moral, serta sumpah jabatan yang telah diikrarkan pada saat pelantikan.³

Sebagaimana lainnya yakni kasus yang terjadi pada Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini yang membuat kebijakan untuk menaikkan pajak reklame hingga 100% melalui peraturan wali

² Ilham Agusyanda et al., "Analisis Yuridis Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Studi Kasus Bupati Indramayu Lucky Hakim," *Jurnal Riset Ilmu Keadilan Dan Hukum*, Vol. 4, No. 2 (2025): 1–15, 2.

³ 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*, Vol. 3, No. 1 (2016): 39–56, 43.

kota No 56 Tahun 2010 tentang perhitungan nilai sewa reklame dan kenaikan pajak reklame hingga 300% melalui peraturan wali kota No 57 Tahun 2010 tentang perhitungan nilai sewa reklame yang terbatas pada wilayah Kota Surabaya yang diawali diberlakukannya kebijakan tersebut pada 1 November 2010. DPRD menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. sehingga kewenangan DPRD merupakan melakukan pengawasan terhadap pengimplementasian perda. DPRD mengajukan interpelasi sehingga undang-undang mensyaratkan hak interpelasi yang diusulkan oleh paling sedikit tujuh orang anggota dewan dan lebih dari satu fraksi yang beranggota diatas tiga puluh lima orang. Kenaikan pajak reklame yang dinilai terlalu tinggi sehingga adanya implikasi terhadap interpretasi antara wali kota dengan DPRD mengalami perbedaan. DPRD berpandangan kenaikan pajak reklame di atas 100% tidak wajar dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi. dan kebijakan ini melanggar dalam norma undang peraturan perundang-undangan. dari pandangan wali kota sehingga menaikkan pajak reklame bertujuan untuk menjamin keamanan pengguna jalan, pajak reklame ini dapat memberikan insentif kepada pengusaha yang memasang reklame di bawah 8 meter, sedangkan untuk ukuran uang diatas 50 meter persegi adalah disinsentif. Segi ekonomi kenaikan pajak reklame bertujuan mengejar target pendapatan asli daerah. Gubernur Jawa Timur bertanggung jawab dalam pengawasan Wali Kota Surabaya, Gubernur Soekarwo meminta pemerintah Kota Surabaya untuk merevisi dalam menurunkan pajak reklame.⁴

Kasus yang terjadi di Kabupaten Pati, Jawa Tengah dalam kebijakan yang diambil oleh Bupati Pati yang menaikkan pajak bumi dan bangunan perdesaan dan perkotaan (PBB-P2) sebesar 250% pada awal Agustus 2025. Alasan Sadewo dalam kenaikan pajak ini sebagai penyesuaian pajak yang tidak dilaksanakan selama 14 tahun dan diperlukan untuk menambah pendapatan daerah terutama untuk pembangunan infrastruktur dan Sadewo menjanjikan keringanan bagi masyarakat miskin. Namun, publik menilai kebijakan tersebut memberatkan terutama dalam kondisi ekonomi yang belum stabil. Aksi-aksi massal diselenggarakan dengan dukungan logistik besar bahkan dari luar kota. Dalam tuntutan tersebut meluas bukan hanya untuk menghentikan kenaikan pajak melainkan juga mendesak agar Bupati Pati Sadewo agar mundur dari jabatannya. Dalam demo tersebut berakhir ricuh, dalam kerusuhan tersebut membuka jalan bagi DPRD untuk mengaktifkan hak angket. Pada aksi massal adanya pertemuan antara forkopimda, korlap aksi, serta perwakilan warga hasilnya bupati membatalkan kenaikan pajak tersebut. Meskipun pajak dibatalkan adanya seruan "*pecat bupati Sadewo*" DPRD Kabupaten Pati membentuk Panitia Khusus hak angket untuk menyelidiki kebijakan pajak serta gaya kepemimpinan bupati. Di sisi lain juru bicara presiden untuk menghimbau pejabat publik tidak arogan dalam membuat kebijakan sebagai bentuk tersirat teguran bagi Bupati Pati dan KPK menyebut Sadewo diduga menerima suap terkait proyek kereta api DJKA.⁵

Mekanisme pemakzulan kepala daerah merupakan instrumen negara hukum (*rule of law*) yang menegaskan bahwa setiap tindakan penyelenggara pemerintahan, termasuk pengawasan terhadap kepala daerah, harus dilaksanakan berdasarkan aturan hukum dan melalui tahapan legal yang jelas.⁶ Mekanisme ini sekaligus menjadi sarana untuk memastikan kepala daerah tetap mematuhi sumpah jabatan serta prinsip akuntabilitas. Dengan adanya mekanisme

⁴ Luky Sandra Amalia, "Politik Pengawasan Dprd Dalam Upaya Pemakzulan Kepala Daerah : Studi Kasus Wali Kota Surabaya," *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 8, No. 1 (2025), 59.

⁵ Hakam Alghivari, "Kronologi Panas Kasus Bupati Pati: Polemik Pajak 250% Hingga Tuntutan Mundur Dari Rakyat," *Radar Bojonegoro*, 2025, <https://radarbojonegoro.jawapos.com/nasional/716432641/kronologi-panas-kasus-bupati-pati-polemik-pajak-250-hingga-tuntutan-mundur-dari-rakyat>, diakses pada 18 Agustus 2025.

⁶ Made Hendra Wijaya, "Keberadaan Konsep Rule By Law (Negara Berdasarkan Hukum) Didalam Teori Negara Hukum The Rule Of Law" (Tesis -- Universitas Udayana Denpasar, 2013), 4.

tersebut, stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terjaga tanpa mengabaikan asas kepastian hukum.

Pada setiap pemberhentian kepala daerah wajib menjunjung tinggi asas *due process of law*, yakni prosedur yang transparan, proporsional, dan didasarkan pada pelanggaran hukum atau sumpah jabatan yang jelas, bukan semata-mata karena perbedaan politik dengan DPRD. Hal ini penting mengingat kepala daerah merupakan figur hasil mandat rakyat, sehingga pemakzulannya hanya dapat dibenarkan apabila melalui mekanisme yang sah dan prosedural. Jika mekanisme tersebut dilakukan tanpa prosedur hukum yang jelas, dan demokrasi lokal justru terancam mengalami penyimpangan dari prinsip konstitusional. Otonomi daerah menegaskan bahwa posisi kepala daerah selalu berada di persimpangan antara kepatuhan terhadap hukum nasional dan akomodasi aspirasi lokal, sehingga mekanisme pemakzulan harus dirancang untuk menghindarkan DPRD dari potensi menjadikannya sekadar alat politik. Dalam hal ini, mekanisme pemakzulan kepala daerah harus dipahami sebagai instrumen penguatan prinsip *rule of law* dan bukan instrumen kepentingan kekuasaan politik semata.

Pemakzulan kepala daerah pada dasarnya menyimpan kontradiksi struktural karena prosesnya rentan dimaknai sebagai instrumen politik, padahal dalam kerangka *constitutional due process* mekanisme tersebut harus dikonstruksi secara hukum. Ketentuan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu dipahami bukan semata-mata sebagai perangkat administratif, melainkan sebagai instrumen hukum tata negara yang menjamin asas legalitas, proporsionalitas, serta perlindungan terhadap legitimasi elektoral kepala daerah sebagai representasi mandat rakyat. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa *due process of law* merupakan prasyarat fundamental dalam setiap mekanisme pembatasan kekuasaan pejabat publik, termasuk pemakzulan, agar tidak menimbulkan tindakan sewenang-wenang (*abuse of power*) serta menjadi alat politik untuk menjatuhkan lawan.⁷

Pemakzulan kepala daerah merupakan isu penting dalam hukum tata negara yang tidak hanya berkaitan dengan mekanisme administratif, tetapi juga menyangkut legitimasi demokratis, prinsip *rule of law*, serta dinamika hubungan antara DPRD, pemerintah pusat, dan masyarakat. Maka dari itu, penelitian ini berfokus untuk mengkaji mekanisme pemakzulan kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, dengan menempatkannya sebagai instrumen konstitusional yang seharusnya menjamin akuntabilitas dan kepastian hukum, sekaligus menghindarkan praktik penyalahgunaan kekuasaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yakni aspek teori, sejarah, filosofi, undang-undang, dan sejenisnya.⁸ Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual.⁹ Metode ini dipilih karena fokus penelitian terletak pada kajian norma hukum yang mengatur mekanisme pemakzulan kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta pendapat para ahli. Analisis bahan hukum dimaksudkan untuk menilai hukum positif dan fakta hukum dengan menggunakan ilmu hukum, sebagai alat bantu analisis dipergunakan metode interpretasi

⁷ Aulia Nisa and Dairani, "Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Upaya Pemakzulan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum, Administrasi Publik Dan Negara*, Vol. 1, No. 3 (2025), 175.

⁸ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)* (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 28.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Kharisma Putra Utama, 2016), 177.

hukum.¹⁰ Analisis ini untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif terkait kedudukan dan mekanisme pemakzulan kepala daerah dalam kerangka hukum tata negara Indonesia.

PEMBAHASAN

1. *Kedudukan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah*

Keberadaan suatu pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem pemerintahan negara atau pemerintahan nasional, bahkan secara konsep dan teoritis keberadaan dari pemerintahan daerah jauh lebih dahulu ada daripada keberadaan unsur pemerintahan pusat atau pemerintahan negara terbentuk.¹¹

Kepala daerah merupakan organ utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif di daerah, kepala daerah memiliki peran sentral dalam mengimplementasikan kewenangan otonomi yang diberikan oleh konstitusi dan undang-undang. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis.

Perwujudan kerangka desentralisasi, kepala daerah berkedudukan sebagai pelaksana otonomi daerah sekaligus wakil pemerintah pusat. Kedudukan ganda ini melahirkan relasi yang kompleks antara daerah dengan pusat, di mana kepala daerah harus menjaga keseimbangan antara kepentingan lokal dan kepentingan nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang memberikan kewenangan otonomi seluas-luasnya kepada daerah, namun sekaligus membatasi bahwa pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹²

Kepala daerah sebagai eksekutif daerah berbeda dengan presiden sebagai eksekutif pusat. Kepala daerah berada dalam subordinasi sistem hukum nasional yang menempatkannya pada posisi terbatas. Ia tidak memiliki kedaulatan penuh, melainkan mandat yang dibatasi konstitusi dan undang-undang. Kedudukan kepala daerah juga terkait erat dengan prinsip demokrasi elektoral. Pemilihan kepala daerah secara langsung menegaskan bahwa legitimasi kepemimpinannya bersumber dari rakyat karena sebagai bentuk negara demokrasi.¹³

Selain berperan sebagai pemimpin politik di daerah, kepala daerah juga merupakan pejabat administrasi negara. Ia wajib melaksanakan urusan pemerintahan yang telah didistribusikan melalui mekanisme desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan.¹⁴ Kepala daerah menempati posisi sebagai *constitutional organ* di tingkat lokal. Kedudukan ini menegaskan prinsip *rule of law*, yakni kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, dan perlindungan hak konstitusional, sehingga setiap kewenangan kepala daerah harus dijalankan dalam koridor hukum, bukan semata kehendak politik.¹⁵

Kepala daerah diposisikan sebagai simbol otonomi daerah. Kewenangannya dalam menyusun kebijakan daerah mencerminkan prinsip *self-government*, di mana daerah diberikan keleluasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁶ Kedudukan kepala daerah diatur

¹⁰ Philipus M Hadjon, *Merancang Dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori Dan Filsafat* (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2003), 6.

¹¹ Rahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, Dan Tugas Pembantuannya)* (Riau: Zanafa Publishing, 2018), 23.

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

¹³ Moh Kusnardi and Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Bakti, 1988), 130.

¹⁴ Azmi, "Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia," *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4, No. 1 (2019), 80.

¹⁵ Wijaya, "Keberadaan Konsep Rule By Law (Negara Berdasarkan Hukum) Didalam Teori Negara Hukum The Rule Of Law.," 7.

¹⁶ Suparto, "Otonomi Daerah Di Indonesia ; Pengertian, Konsep, Tujuan, Prinsip Dan Urgensinya," (2017), 5.

secara rinci dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menegaskan fungsi kepala daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan umum, pembinaan kehidupan demokrasi, dan pemelihara ketertiban masyarakat.

Kepala daerah dan DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala daerah berfungsi sebagai eksekutif, sedangkan DPRD menjalankan fungsi pengawasan, anggaran, dan pembentukan peraturan daerah. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan hubungan keduanya bersifat kemitraan, meskipun tidak lagi menyebut DPRD sebagai lembaga legislatif daerah secara formal.¹⁷ Keduanya bekerja dalam kerangka *checks and balances* untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan visi yang sama yakni untuk kemaslahatan daerah (*good governance*) dengan ciri: transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, dan supermasi hukum. Sehingga terwujudnya pemerintahan yang bersih, efektif, efisien dan akuntabel.¹⁸

Sistem presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yang pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya, kecuali atas dasar alasan-alasan tertentu. Hal ini juga berlaku bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁹ Meskipun dipilih langsung oleh rakyat, kepala daerah tetap memiliki mekanisme pertanggungjawaban hukum dan politik. Pertanggungjawaban hukum muncul dalam bentuk potensi pemakzulan (*impeachment*), sementara pertanggungjawaban politik diwujudkan melalui mekanisme pemilu berikutnya.

Hubungan wakil kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 63 ayat (1) UU Pemerintahan daerah 2014 "*Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah*", dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan pemerintah daerah kepala dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. tugas pokok yang dijalankan sebagai wakil kepala daerah merupakan membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah, menindaklanjuti laporan atau temuan otoritas pengawas. tugas lainnya merupakan membantu kepala daerah dalam mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah provinsi (untuk wakil gubernur) dan pelaksanaan program pemerintah di tingkat manapun serta memberikan nasehat dan pendapat kepada kepala daerah (gubernur, bupati, wali kota) dalam rangka pelaksanaan kegiatan dan program pemerintah daerah, melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan kepala daerah dan melaksanakan tugas serta kewenangan kepala daerah apabila berhalangan.²⁰

Berdasarkan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah pasal 67 kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:²¹

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. mentaati seluruh ketentuan peraturan perundang undangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;

¹⁷ Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, Dan Tugas Pembantunya)*, 309.

¹⁸ Grace Kelly Hadiputri Sihombing et al., *Hukum Administrasi Negara* (Sumatera Barat: CV Gita Lentera, 2024), 54.

¹⁹ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 270.

²⁰ Piere Mario Bait and Randy Vallentino Neonbeni, "Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia," *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 4, No. 2 (2022), 112.

²¹ Rio Muzani Rahmatullah and Suci Flambonita, "Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri," *Lexlata: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1 (2022), 3-4.

- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Kedudukan kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari prinsip akuntabilitas vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal mengacu pada pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, sedangkan akuntabilitas horizontal merujuk pada pertanggungjawaban kepada rakyat daerah, hal ini sejajar dan diberi fungsi disertai *check and balances*.²² Sebagai pejabat politik, kepala daerah berada dalam dinamika relasi yang kadang penuh ketegangan dengan DPRD maupun pemerintah pusat. Kedudukannya menuntut kemampuan manajerial, kepemimpinan politik, sekaligus kepatuhan hukum agar tidak terjadi benturan kewenangan.

Kedudukan kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah merupakan posisi yang unik karena merupakan pemimpin politik hasil pemilihan rakyat, pejabat administratif yang melaksanakan hukum, sekaligus representasi negara di daerah. Kedudukan multifungsi ini menuntut regulasi yang tegas agar prinsip demokrasi, otonomi, dan negara hukum dapat berjalan beriringan.

2. Mekanisme dan Dasar Hukum Pemakzulan Kepala Daerah

Istilah pemberhentian kerap dikaitkan dengan konsep *impeachment* yang berasal dari kata *to impeach*, yang bermakna meminta pertanggungjawaban atas suatu perbuatan. Apabila tuduhan tersebut terbukti, konsekuensinya adalah *removal from office* atau pemberhentian dari jabatan. Dengan demikian, *impeachment* sejatinya bukanlah pemberhentian, melainkan proses penuntutan atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan.²³

Pada dasarnya, *impeachment* dipahami sebagai tuduhan atau dakwaan yang ditujukan kepada pejabat publik yang diduga melakukan pelanggaran. Apabila dakwaan tersebut terbukti, maka konsekuensi yang dapat dijatuhkan adalah pemberhentian dari jabatannya (pemakzulan). Dengan demikian, *impeachment* tidak otomatis berujung pada pemakzulan, karena sifatnya lebih sebagai proses penuntutan yang dapat berlanjut atau tidak pada pemberhentian.²⁴

Pemakzulan kepala daerah sebagai bentuk mekanisme dalam hukum dan politik yang mengizinkan adanya pemberhentian kepala daerah yang terbukti adanya melanggar sumpah jabatan atau melakukan perbuatan yang tercela berdasarkan pasal 78 UU Pemerintahan daerah 2014 berbunyi "*Kepala daerah dan atau wakil kepala daerah berhenti karena a. meninggal dunia, b. permintaan sendiri c. diberhentikan*". Secara prosedur pemakzulan di Indonesia masih menjadi perdebatan karena dipilih langsung oleh rakyat melainkan proses pemberhentian dilakukan oleh DPRD. Menurut Asshidiqie (2006) pemakzulan kepala daerah harus mengendalikan adanya prinsip *due process of law* sebagai alat politik dalam menjatuhkan lawan. Dalam pandangan segi yang lain menurut Azikin yang mengamati belum adanya lembaga yudikatif khusus di daerah yang membuat prosedur pemakzulan sehingga menjadi rawan intervensi politik.²⁵

Kewenangan menteri dalam negeri dalam memberikan sanksi pemberhentian dengan kebijakan yang dijalankan untuk menginstruksikan kepala daerah beserta wakil kepala daerah sehingga dapat menjalankan perintah tersebut. sesuai konseptual yuridis dalam undang-undang pemda sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan dari jabatannya apabila "*melanggar sumpah beserta dengan janji jabatan kepala daerah / wakil kepala daerah*

²² Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 215.

²³ Christopher Hartono, "Reformasi Sistem Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Peraturan Pemerintah Daerah Indonesia," *JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, Dan Politik*, Vol. 5, No. 3 (2025), 1798.

²⁴ Ibid.

²⁵ Nisa and Dairani, "Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Upaya Pemakzulan Kepala Daerah.", 175.

dan tidak mematuhi dan juga melaksanakan kewajibannya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.”²⁶

1. Pemberhentian Melalui Usulan dari Lembaga Legislatif dan Eksekutif

Prosedur pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah apabila memenuhi unsur yang termasuk pada pasal 78 ayat (1) dan (2) huruf a dan b sehingga prosedur terhadap gubernur dilaksanakan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna untuk diusulkan kepada presiden melalui menteri sedangkan bagi bupati dan wali kota prosedur yang dijalankan melalui Pengusulan yang diajukan oleh gubernur kepada menteri sehingga dalam hal ini ditetapkan dalam pasal 79 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melainkan dalam hal ini apabila terdapat pemenuhan unsur pada pasal 78 ayat (1) dan (2) huruf a dan b namun usulan tidak dijalankan ataupun diajukan sehingga pengajuan tersebut dengan prosedur yang bervariasi. Kedaulatan pengajuan tidak dilaksanakan oleh pimpinan DPRD sehingga presiden memberhentikan gubernur atau wakil gubernur sehingga kedaulatan tersebut dijalankan oleh menteri, sehingga menteri mempunyai kedaulatan memberikan saran pemberhentian kepada presiden untuk dilaksanakannya pemberhentian sesuai dalam pasal 79 ayat (2) terhadap bupati dan wali kota, kewenangan pengajuan tidak dilangsungkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sehingga menteri melaksanakan pemberhentian bupati secara langsung tanpa adanya pemberian rekomendasi dari siapapun untuk melangsungkan pemberhentian kepada bupati sesuai dalam pasal 79 ayat (3).²⁷

2. Pemberhentian berdasarkan Putusan dari Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif yang mempunyai kewenangan dalam ketentuan ini adalah Mahkamah Agung yang mana kewenangan tersebut dapat dilangsungkan apabila memenuhi aspek pada pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e, hingga huruf f. ketentuan pasal 67 huruf b hingga pasal 76 ayat (1) terkait larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah apabila terdapat makna dari pelanggaran-pelanggaran yang terjadi sesuai kebijakan diatas maka kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat melaksanakan pemberhentian dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan pasal 80 ayat (1) huruf a yang secara detail menjelaskan apabila aspek pelanggaran tersebut dengan prosedur terlebih dahulu DPRD mengajukan rekomendasi tersebut dengan prosedur yang dihadiri $\frac{3}{4}$ dan persetujuan $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang menghadiri.

Dalam mekanisme tersebut apabila memenuhi selanjutnya DPRD akan mengajukan pelanggaran tersebut kepada Mahkamah Agung bertujuan untuk dilaksanakannya pembuktian atas pelanggaran yang dilangsungkan dalam waktu 30 hari. Sehingga Mahkamah Agung mengeluarkan putusan yang menyampaikan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah terpenuhi aspek-aspek tersebut sehingga putusan tersebut diterima oleh DPRD yang mana DPRD menyampaikan putusan Mahkamah Agung kepada presiden maupun menteri sehingga dapat dilaksanakannya pemberhentian bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam jangka waktu 30 hari sejak diterimanya pemberian rekomendasi yang telah diverifikasi oleh Mahkamah Agung kepada presiden atau menteri.

Apabila DPRD tidak menyampaikan usulan pemberhentian berdasarkan verifikasi Mahkamah Agung dalam jangka waktu 14 hari sejak putusan diterima, maka kewenangan tersebut diambil alih oleh menteri untuk pemberhentian gubernur, sedangkan untuk pemberhentian bupati dan wali kota kewenangan diambil alih oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat.²⁸

²⁶ Rahmatullah and Flambonita, “Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri.”, 5.

²⁷ Agusyanda et al., “Analisis Yuridis Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Studi Kasus Bupati Indramayu Lucky Hakim.”, 8.

²⁸ Ibid.

3. Ketentuan Lain dalam Mekanisme terhadap Lembaga Yudikatif

Menurut pasal 81 apabila DPRD tidak melakukan usulan yang ditemukan memenuhi aspek pelanggaran terhadap sumpah atau janji jabatan. sesuai dalam pasal 67 huruf b, pasal 76 ayat (1) kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j dan atau menjalankan perbuatan tercela sesuai yang dimaksud dalam pasal 80 ayat (1). Sehingga dijalankan oleh pemerintah pusat untuk melangsungkan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan atau wakil kepala daerah untuk mendapatkan bukti-bukti terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan atau wakil kepala daerah.²⁹

Hasil pemeriksaan selanjutnya diserahkan kepada Mahkamah Agung untuk diverifikasi dalam kurun waktu 30 hari. Apabila Mahkamah Agung menyatakan bahwa kepala daerah atau wakil kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran, maka pemerintah pusat berwenang langsung menjatuhkan pemberhentian dari jabatannya.³⁰

4. Ketentuan Lain dalam Mekanisme Menggunakan Hak Angket DPRD

DPRD dalam menjalankan hak dan kewajibannya untuk mengawasi pemerintahan melalui hak angket atau hak DPRD. hak angket adalah hak yang dijalankan oleh DPRD dalam melaksanakan investigasi untuk menetapkan dalam pelaksanaan undang-undang terhadap kewenangan pemerintah yang berhubungan dengan urgensi yang penting, strategis, dan berdampak bagi kehidupan masyarakat. serta melakukan investigasi kepada pemerintah terkait kebijakan pemerintah yang urgensi serta strategis sehingga berdampak luas bagi kehidupan masyarakat selanjutnya dilakukan penyelidikan terkait pertanggungjawabannya secara politik oleh pemerintah. hak angket sebagai cara negara hukum dapat berdemokrasi untuk memastikan dalam penyelenggaraan negara berlangsung secara akuntabel, transparan serta dapat dipertanggung jawabkan. DPRD dalam menjalankan hak dan kewajibannya untuk mengawasi pemerintahan melalui hak angket atau hak DPRD.³¹

Berdasarkan Pasal 82 apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen maka DPRD dapat menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan yang mana apabila penyelidikan ini dapat dibuktikan maka DPRD dapat mengajukan usulan pemberhentian kepada kepala daerah. Usulan pembagian ini terbagi pada masing-masing kewenangan pada DPRD provinsi, kabupaten dan kota. Maka usulan tersebut harus dilaksanakan dengan jangka waktu paling lambat 30 hari sejak diterimanya usulan dari DPRD provinsi, kabupaten dan kota.

Namun, apabila terdapat dugaan penggunaan dokumen atau keterangan palsu yang tidak ditindaklanjuti dengan penyelidikan, pemerintah pusat akan meminta klarifikasi kepada DPRD mengenai alasan penundaan tersebut. Apabila dalam jangka waktu dua bulan penyelidikan tetap tidak dilakukan, maka kewenangan akan diambil alih oleh pemerintah pusat. Jika dari pemeriksaan terbukti adanya pelanggaran, presiden atau menteri wajib memberhentikan kepala daerah yang bersangkutan.

Hak angket merupakan sebagai bentuk tata cara pengawasan DPRD terhadap peraturan pemerintah daerah yang dianggap bertentangan dengan hukum. dalam hal pemakzulan kepala daerah pada hak angket sering dipakai untuk menginvestigasi dugaan adanya pelanggaran yang jalankan oleh kepala daerah sebelum dikeluarkan usulan pemakzulan.³²

5. Ketentuan Lain dalam Mekanisme Menggunakan Hak Angket dan Interpelasi oleh DPRD

²⁹ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

³⁰ Agusyanda et al., "Analisis Yuridis Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Studi Kasus Bupati Indramayu Lucky Hakim.", 8

³¹ Nisa and Dairani, "Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Upaya Pemakzulan Kepala Daerah.", 179.

³² Nisa and Dairani, 175.

Berdasarkan Pasal 85, apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dianggap sangat kurang mendapatkan kepercayaan publik akibat dugaan tindak pidana, maka DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dan hak angket untuk menanggapi. Pelaksanaan hak tersebut membuka ruang bagi DPRD untuk membentuk panitia khusus guna melakukan penyelidikan. Apabila dari hasil penyelidikan ditemukan bukti yang cukup, maka DPRD wajib menyerahkan proses tersebut ke jalur peradilan.³³

6. Ketentuan Lain Mekanisme Apabila Ada Melakukan Tindak Pidana

Menurut ketentuan pasal 83 memberikan suatu ketetapan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah yang dapat melakukannya pemberhentian sementara tanpa melalui inisiatif DPRD dikarenakan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah tersebut didakwa adanya tindakan pidana berupa kejahatan dalam tuntutan pidana yang diancam paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan atau kejahatan lain dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Substansi pasal 83 menjadi dasar diberhentikan sementara yang dibuktikan berdasarkan register perkara di pengadilan serta berdasarkan putusan pengadilan yang mendapatkan kekuatan hukum yang mengikat, implementasi pemberhentian tersebut dilaksanakan melalui kewenangan presiden atau menteri. Jika seiring berjalan waktu setelah diaktifkannya kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dapat dilakukan pemberhentian secara permanen.³⁴

Dari beberapa penjelasan tersebut dalam pemakzulan terdapat implikasinya sesuai dalam pasal 86 mendeskripsikan apabila kepala daerah diberhentikan dalam menjalankan tugas yang dijalankan oleh wakil kepala daerah melaksanakannya sampai adanya putusan pengadilan yang mendapatkan kekuatan hukum yang mengikat. Putusan pengadilan tersebut apabila gubernur diberhentikan dan terjadi kekosongan terhadap wakil kepala daerah sehingga presiden menetapkan pejabat gubernur atas saran menteri apabila pada tingkat provinsi sedangkan dalam tingkat kabupaten atau kota dilaksanakannya oleh menteri atas rekomendasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara tugas wakil kepala daerah dijalankan oleh kepala daerah hingga adanya putusan pengadilan yang menetapkan kekuatan hukum yang mengikat.

3. *Pemakzulan Kepala Daerah dalam Perspektif Konstitusi*

Pemakzulan kepala daerah merupakan instrumen hukum yang tidak dapat dipisahkan dari kerangka konstitusional Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUD 1945, khususnya Pasal 18 ayat (4), menegaskan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis.³⁵ Konsekuensi dari ketentuan bahwa kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat adalah bahwa pemberhentiannya harus tunduk pada prinsip konstitusional yang menjamin kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak pilih warga negara. Asas kepastian hukum menegaskan bahwa hak yang telah diberikan melalui proses pemilihan tidak dapat dicabut begitu saja, kecuali melalui mekanisme hukum yang sah dan dapat dibuktikan dalam proses peradilan.³⁶

Mekanisme pemakzulan kepala daerah harus ditempatkan sebagai bentuk *constitutional accountability*. Artinya, meskipun kepala daerah dipilih secara demokratis, mereka tidak memiliki kekuasaan absolut. Konstitusi memberikan batasan agar kekuasaan tersebut dapat

³³ Agusyanda et al., "Analisis Yuridis Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Studi Kasus Bupati Indramayu Lucky Hakim.", 8.

³⁴ Agusyanda et al., 10.

³⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), 234.

diawasi dan, bila perlu, diberhentikan melalui mekanisme hukum yang telah ditentukan oleh undang-undang. Menurut pendapat yang dikutip oleh Sri Soemantri dari C.F. Strong:³⁷

“...a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted”

Konstitusi Indonesia tidak secara eksplisit menyebut istilah “pemakzulan kepala daerah.” Namun, prinsipnya dapat diturunkan dari Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam negara hukum, setiap jabatan publik, termasuk kepala daerah, harus tunduk pada norma hukum, baik dalam memperoleh kekuasaan maupun dalam mempertanggungjawabkannya.³⁸

Hukum sebagai instrumen pengaturan masyarakat memiliki peran sentral dalam menjaga keadilan sekaligus menciptakan keseimbangan sosial.³⁹ Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, mekanisme pemakzulan kepala daerah dapat dipahami sebagai instrumen konstitusional untuk menjaga keseimbangan antara kedaulatan rakyat dan prinsip *rule of law*. Di satu sisi, kepala daerah memperoleh legitimasi politik melalui pemilihan langsung oleh rakyat, namun di sisi lain, ketika terbukti melanggar ketentuan hukum atau konstitusi, mekanisme pemakzulan menjadi sarana korektif agar penyelenggaraan pemerintahan tetap berjalan sesuai koridor hukum dan prinsip demokrasi konstitusional yakni pemerintahan yang berdasar hukum, bukan oleh manusia. Hal ini mencerminkan prinsip *checks and balances* dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁰

Konstitusi juga menuntut bahwa mekanisme pemakzulan tidak boleh bersifat politis semata, melainkan harus berbasis hukum. Maka dari itu, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan mekanisme pemberhentian kepala daerah yang melibatkan baik lembaga politik (DPRD) maupun lembaga yudikatif (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi).

Mekanisme yang melibatkan DPRD merefleksikan fungsi pengawasan legislatif terhadap kepala daerah. DPRD memiliki kewenangan untuk mengusulkan pemberhentian jika kepala daerah dianggap melanggar sumpah jabatan, tidak menjalankan kewajiban, atau melakukan pelanggaran hukum berat. Namun, untuk mencegah subjektivitas politik, usulan tersebut harus terlebih dahulu memperoleh penilaian hukum dari Mahkamah Agung sesuai dengan undang-undang yang berlaku yakni selama maksimal 30 hari.⁴¹ Keterlibatan Mahkamah Agung dalam proses pemakzulan memperlihatkan prinsip *judicial control* sebagai pengimbang atas kewenangan politik DPRD. Hal ini sejalan dengan prinsip konstitusional bahwa keputusan pemberhentian kepala daerah tidak boleh hanya ditentukan berdasarkan kepentingan politik lokal, tetapi harus diuji berdasarkan aspek legalitas dan kepastian hukum.

Penerapan prinsip *due process of law* dalam pemakzulan kepala daerah yang mana setiap individu berhak mendapatkan perlakuan hukum yang adil, tidak diskriminatif, dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan secara sah.⁴² Dalam hal ini, kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran harus melalui prosedur hukum yang adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini untuk memastikan bahwa pemberhentian tidak bersifat

³⁷ Sri Soemantri Martosoewignjo, “Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 3, No. 6 (2016): 1–6, 3.

³⁸ “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.”

³⁹ Nanda Firdaus Puji Istiqomah et al., “Filsafat Hukum Progresif: Antara Keadilan Substantif Dan Reformasi Legislasi Di Indonesia,” *Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan*, Vol. 9, No. 2 (2024): 1–23, 2.

⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 113.

⁴¹ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁴² Deva Dwi Chandra et al., “Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Due Process Of Law Sebagai Elemen Fundamental Untuk Melindungi Hak Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia,” *Jurnal Hukum Dan Kebijakan Publik*, Vol. 7, No. 2 (2025), 192.

sewenang-wenang, melainkan benar-benar didasarkan pada pelanggaran hukum atau konstitusi yang terbukti.

Prinsip keadilan pada dasarnya merupakan prinsip perimbangan atau proporsi, yakni kesamaan hak harus diberikan secara setara kepada orang-orang yang berada dalam kondisi yang sama secara proporsional.⁴³ Prinsip ini juga tercermin dalam mekanisme pemakzulan kepala daerah yang menuntut penerapan asas proporsionalitas agar proses pemberhentian berlangsung adil dan seimbang. Mekanisme ini hanya dapat dijalankan jika terdapat alasan yang proporsional, seperti pelanggaran hukum berat, tindak pidana, atau pengkhianatan terhadap negara. Hal ini melindungi kepala daerah dari pemberhentian dengan alasan yang lemah atau bermuatan politis.

Pemakzulan kepala daerah dapat menjadi *ultimum remedium*. Istilah *ultimum remedium* berasal dari bahasa Latin yang berarti “upaya terakhir”, dipahami pula dalam literatur Belanda sebagai *het uiterste middel*, yaitu sarana penyelesaian terakhir ketika pilihan lain tidak lagi tersedia.⁴⁴ Sebagai perwujudan dari asas tersebut, sebab hanya dapat ditempuh sebagai instrumen konstitusional terakhir apabila mekanisme akuntabilitas lain terbukti tidak efektif. Hal ini karena pemakzulan secara langsung menyangkut mandat elektoral rakyat, sehingga penggunaannya harus sangat hati-hati agar tidak menimbulkan delegitimasi demokrasi.

Hal tersebut dipandang sebagai instrumen untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jika kepala daerah terbukti melanggar hukum berat dan tetap dipertahankan, maka legitimasi pemerintahan akan terganggu. Sebaliknya, jika pemakzulan dilakukan secara sewenang-wenang, maka akan menciderai prinsip demokrasi dan *rule of law*.

Perspektif konstitusi menuntut adanya keseimbangan antara akuntabilitas politik dan hukum. Dalam pemakzulan kepala daerah. Mekanisme DPRD mencerminkan aspek politik, sedangkan keterlibatan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menjamin aspek hukum. Sinergi keduanya memastikan bahwa pemakzulan tetap berada dalam kerangka konstitusi. Dalam hal ini, pemakzulan kepala daerah merupakan instrumen yang sah dan diperlukan, namun harus dijalankan secara hati-hati dengan berpegang pada prinsip negara hukum, demokrasi, kepastian hukum, proporsionalitas, serta *due process of law*. Mekanisme ini bukan sekadar jalan untuk memberhentikan kepala daerah, tetapi sarana menjaga integritas konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

2. KESIMPULAN

Istilah *impeachment* secara terminologis dimaknai sebagai proses dakwaan atau tuduhan terhadap pejabat publik yang diduga melakukan pelanggaran hukum maupun konstitusi, bukan sekadar pemberhentian dari jabatan. *impeachment* diposisikan sebagai mekanisme akuntabilitas konstitusional (*constitutional accountability*) yang memastikan bahwa pejabat publik, termasuk kepala daerah, tidak memiliki kekuasaan absolut meskipun dipilih secara demokratis oleh rakyat. Mekanisme ini merupakan instrumen pengawasan agar kekuasaan tetap berjalan sesuai prinsip *rule of law* dan batasan konstitusi.

Mekanisme pemberhentian kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, tetapi dapat diberhentikan apabila melanggar hukum. Hal ini diatur lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 78 dan Pasal 80, yang menyebutkan bahwa kepala daerah dapat diberhentikan jika terbukti melakukan tindak pidana berat, pengkhianatan terhadap negara, atau pelanggaran terhadap sumpah/janji jabatan. Proses pemakzulan sendiri melibatkan DPRD yang berwenang mengusulkan pemberhentian kepada

⁴³ Aulia Fajrin, “Proporsionalitas Prinsip Keadilan Pengenaan Denda Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak” (Tesis -- Universitas Hasanuddin Makassar, 2024), 89.

⁴⁴ Yoserwan, *Doktrin Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Indonesia (Implementasinya Dalam Hukum Pidana Ekonomi)* (Padang: Andalas University Press, 2019), 49.

Presiden, dengan pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sesuai kewenangannya.

Dalam hal ini, *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan mekanisme *check and balance* yang menggabungkan dimensi politik dan hukum. DPRD sebagai representasi rakyat berperan dalam mengawasi kepala daerah, sementara lembaga peradilan menjaga agar tuduhan memiliki dasar hukum yang sah. Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie bahwa *impeachment* adalah sarana konstitusional untuk mencegah kekuasaan yang absolut serta menjaga kemurnian prinsip demokrasi yang berlandaskan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusyanda, Ilham, Dody Heryanto Sitorus, M. Riezky Putra Pratama, Hidayatullah Putra, and Pipi Susanti. "Analisis Yuridis Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Studi Kasus Bupati Indramayu Lucky Hakim." *Jurnal Riset Ilmu Keadilan Dan Hukum* 4, no. 2 (2025): 1–15.
- 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): 39–56. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v3i1.3312>.
- Alghivari, Hakam. "Kronologi Panas Kasus Bupati Pati: Polemik Pajak 250% Hingga Tuntutan Mundur Dari Rakyat." *Radar Bojonegoro*, 2025. <https://radarbojonegoro.jawapos.com/nasional/716432641/kronologi-panas-kasus-bupati-pati-polemik-pajak-250-hingga-tuntutan-mundur-dari-rakyat>.
- Amalia, Luky Sandra. "Politik Pengawasan Dprd Dalam Upaya Pemakzulan Kepala Daerah : Studi Kasus Wali Kota Surabaya." *Jurnal Penelitian Politik* 8, no. 1 (2025).
- Azmi. "Analisis Pemberhentian Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Indonesia." *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2019).
- Bait, Piere Mario, and Randy Vallentino Neonbeni. "Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia." *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 2 (2022): 109–14.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Chandra, Deva Dwi, Muhammad Ilham Reja Alfarog, Ihza Brilliant Afifky, Petra Alfa Almunziri, and Sudirman Sitepu. "Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Due Process Of Law Sebagai Elemen Fundamental Untuk Melindungi Hak Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia." *Jurnal Hukum Dan Kebijakan Publik* 7, no. 2 (2025).
- Fajrin, Aulia. "Proporsionalitas Prinsip Keadilan Pengenaan Denda Administratif Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak." Universitas Hasanuddin Makassar, 2024.
- Hadjon, Philipus M. *Merancang Dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori Dan Filsafat*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2003.
- Hartono, Christopher. "Reformasi Sistem Pemberhentian Kepala Daerah Dalam Peraturan Pemerintah Daerah Indonesia." *JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, Dan Politik* 5, no. 3 (2025).
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Istiqomah, Nanda Firdaus Puji, Arikatul Firdaus, Mahir, and Sri Warjiyati. "Filsafat Hukum Progresif: Antara Keadilan Substantif Dan Reformasi Legislasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 9, no. 2 (2024): 1–23. <https://doi.org/10.8734/SINDORO.v1i2.365>.
- Kusnardi, Moh, and Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, 1988.

- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Martosowignjo, Sri Soemantri. "FUNGSI KONSTITUSI DALAM PEMBatasan KEKUASAAN." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 3, no. 6 (2016): 1–6. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/4919>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Kharisma Putra Utama, 2016.
- Nisa, Aulia, and Dairani. "Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Upaya Pemakzulan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum, Administrasi Publik Dan Negara* 1, no. 3 (2025): 172–81.
- Rahmatullah, Rio Muzani, and Suci Flambonita. "Kewenangan Pemakzulan Terhadap Kepala Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri." *Lexlata: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2022).
- Rauf, Rahyunir. *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, Dan Tugas Pembantunya)*. Riau: Zanafa Publishing, 2018.
- Sihombing, Grace Kelly Hadiputri, Markus Marselinus Soge, Muntaha Mardhatillah, Yeni Santi, Pristiyanto, Andi Kurniawan, Ichsan Sjuhudi, et al. *Hukum Administrasi Negara*. Sumatera Barat: CV Gita Lentera, 2024.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- Suparto. "Otonomi Daerah Di Indonesia; Pengertian, Konsep, Tujuan, Prinsip Dan Urgensinya," 2017, 1–25. <https://repository.uir.ac.id/841/1/%2819%29%20PROSIDING%20SEMNAS%20UMRAH%20OTDA%202017%29.pdf>.
- Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Depok: Prenadamedia Group, 2017.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Wijaya, Made Hendra. "Keberadaan Konsep Rule By Law (Negara Berdasarkan Hukum) Didalam Teori Negara Hukum The Rule Of Law." Universitas Udayana Denpasar, 2013.
- Yoserwan. *Doktrin Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Indonesia (Implementasinya Dalam Hukum Pidana Ekonomi)*. Padang: Andalas University Press, 2019.