Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.8 (2026)
Tema/Edisi : Hukum Pemerintahan (Bulan Kedelapan)
https://lexgeneralis.co.id/

ANALISIS NORMATIF MODEL PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI

A NORMATIVE ANALYSIS OF THE MODELS FOR THE DISMISSAL OF REGIONAL HEADS AND DEPUTY REGIONAL HEADS IN THE POST-REFORM ERA

Sapto Wahyono, Achmad Taufik, Suhaimi dan Abdul Bari

Universitas Madura

Korespondensi Penulis : sapto@unira.ac.id, Achmad.taufik@unira.ac.id, suhaimi@unira.ac.id, abdulbari@unira.ac.id,

Citation Structure Recommendation :

Wahyono, Sapto, Achmad Taufik, Suhaimi dan Abdul Bari. *Analisis Normatif Model Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasca Reformasi.* Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.8 (2026).

ABSTRAK

Mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca reformasi menimbulkan ketegangan konstitusional antara prinsip demokrasi langsung dan perlindungan otonomi daerah dalam kerangka hukum ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini mengidentifikasi celah normatif dan problematika prosedural yang muncul dari frasa “pelanggaran berat”, politisasi DPRD dan keterlibatan Presiden dalam finalisasi pemberhentian, yang berpotensi melemahkan stabilitas pemerintahan daerah serta legitimasi demokrasi lokal. Penelitian ini menggunakan hukum normatif dengan pendekatan Peraturan perunndang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Artikel ini merekomendasikan reformulasi kriteria pemberhentian secara lebih presisi, serta penataan ulang keseimbangan antara pengawasan pusat dan kemandirian daerah. Kontribusi utama artikel ini terletak pada rekonstruksi normatif mekanisme pemberhentian kepala daerah sebagai instrumen kontrol konstitusional yang menjaga akuntabilitas tanpa mengorbankan stabilitas dan legitimasi demokrasi lokal, sekaligus membuka agenda penelitian empiris lanjutan untuk menguji dampak pemberhentian terhadap tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia.

Kata Kunci : Hukum Ketatanegaraan Indonesia, Kepala Daerah, Otonomi Daerah, Pemberhentian, Wakil Kepala Daerah

ABSTRACT

The mechanism for dismissing regional heads and deputy regional heads post-reform has given rise to constitutional tension between the principle of direct democracy and the protection of regional autonomy within the framework of Indonesian constitutional law. This study identifies normative gaps and procedural problems arising from the phrase "serious violations", the politicization of the DPRD and the President's involvement in finalizing the dismissal, which have the potential to undermine the stability of regional government and the legitimacy of local democracy. This study uses normative law with statutory approach, case approach, and conceptual approach. This article recommends a more precise reformulation of the dismissal criteria, and

restructuring the balance between central oversight and regional independence. This article's primary contribution lies in the normative reconstruction of the mechanism for dismissing regional heads as an instrument of constitutional control that maintains accountability without sacrificing the stability and legitimacy of local democracy. It also opens up an agenda for further empirical research to examine the impact of dismissals on local governance in Indonesia.
Keywords: Indonesian Constitutional Law, Regional Head, Regional Autonomy, Dismissal, Deputy Regional Head

A. PENDAHULUAN

Perubahan desain ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi menandai pergeseran fundamental dalam struktur distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak hanya memperkuat prinsip negara hukum dan supremasi konstitusi, tetapi juga menegaskan desentralisasi sebagai mandat konstitusional melalui Pasal 18. Desentralisasi tersebut dimaksudkan untuk memperdalam demokrasi, meningkatkan efektivitas pelayanan publik dan memperkuat akuntabilitas pemerintahan daerah.[1] Dalam kerangka ini, kepala daerah tidak lagi diposisikan semata sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, melainkan sebagai pemegang mandat demokratis yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan kepala daerah.

Transformasi menuju demokrasi elektoral langsung pada level lokal membawa implikasi konstitusional yang signifikan. Kepala daerah dan wakil kepala daerah kini memiliki legitimasi politik yang bersumber langsung dari pemilih, sehingga relasi antara eksekutif daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak lagi berbasis subordinasi politik sebagaimana pada masa sebelum reformasi. Legitimasi langsung tersebut memperkuat posisi kepala daerah dalam sistem presidensial yang terdesentralisasi, sekaligus menuntut mekanisme kontrol yang selaras dengan prinsip *due process of law* dan *constitutional supremacy*.[2] Dalam konteks ini, pemberhentian kepala daerah tidak dapat dipahami sebagai tindakan administratif biasa, melainkan sebagai proses konstitusional yang berimplikasi langsung pada stabilitas demokrasi lokal.

---

[1] E. Aspinall dan M. Mietzner, *Indonesia's Democratic Paradox: Competitive Elections amidst Rising Illiberalism*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.55, No.3 (September 2019), p.295–317.

[2] S. Butt dan T. Lindsey, *Indonesian law*, Oxford University Press, United Kingdom, 2018, p.3.

Namun demikian, desain normatif pemberhentian kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memperlihatkan konfigurasi kewenangan yang kompleks. DPRD memiliki peran sentral dalam menginisiasi proses pemberhentian, sementara Presiden memegang kewenangan akhir dalam pengesahan pemberhentian setelah melalui mekanisme tertentu, termasuk proses peradilan. Konfigurasi ini mencerminkan model *checks and balances* horizontal di tingkat daerah, tetapi sekaligus menyisakan problem konseptual: sejauh mana mekanisme tersebut konsisten dengan prinsip otonomi daerah dan sistem presidensial yang dianut Indonesia?.

Secara teoretik, dalam sistem presidensial, pemberhentian pejabat eksekutif yang dipilih langsung semestinya tunduk pada standar ketat, berbasis pelanggaran hukum serius, serta melalui prosedur yang menjamin independensi dan imparsialitas.[3] Dalam praktik Indonesia, frasa normatif seperti "pelanggaran berat" atau "tidak melaksanakan kewajiban" kerap menimbulkan multitafsir. Ambiguitas ini membuka ruang politisasi, terutama ketika DPRD sebagai lembaga politik menjadi aktor utama dalam tahap awal proses pemberhentian. Studi-studi mutakhir menunjukkan bahwa dinamika relasi eksekutif–legislatif daerah tidak jarang dipengaruhi oleh konfigurasi koalisi politik dan kepentingan elektoral jangka pendek.[4] Kondisi ini berpotensi menggeser fungsi pemberhentian dari instrumen akuntabilitas konstitusional menjadi alat tekanan politik.

Di sisi lain, keterlibatan Presiden dalam tahap akhir pemberhentian memunculkan pertanyaan mengenai batas pengawasan pusat terhadap daerah. Desentralisasi dalam konteks Indonesia bukanlah federalisme, melainkan desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan. Namun demikian, penguatan otonomi daerah pasca reformasi mengandaikan adanya ruang *self-government* yang relatif luas.[5] Ketika keputusan akhir pemberhentian berada di tangan Presiden, muncul ketegangan antara prinsip *autonomy* dan *supervisory power*.

---

[3] T. Ginsburg, *Constitutional Courts And Democratic Hedging*, Georgetown Law Journal, Vol.106, No.3 (April 2011), p.101–134.

[4] E. Aspinall dan W. Berenschot, *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, 2019, p.330.

[5] V. R. Hadiz, *Localising Power In Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 2010.

Ketegangan ini semakin relevan dalam konteks meningkatnya frekuensi pemberhentian kepala daerah, baik karena persoalan hukum pidana maupun konflik politik lokal.

Kajian akademik Mekanisme pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilakukan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden, dan jika tidak terlaksana, oleh Menteri Dalam Negeri, dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinilai paling mewakili cita-cita otonomi daerah yang luas.[6] berdasarkan karakter/kemampuan dan pertimbangan moral, di mana pelanggaran pidana dapat menyebabkan pemberhentian tanpa usulan DPRD jika ada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.[7] Sementara itu, Konflik kewenangan muncul ketika hasil investigasi antara DPRD dan kepolisian berbeda, seperti dalam kasus penodaan agama oleh Basuki Cahaya Purnama, dan dapat dihilangkan dengan rekonseptualisasi hak-hak DPRD.[8] Meskipun demikian, belum banyak penelitian yang secara sistematis menguji konsistensi desain normatif pemberhentian kepala daerah dengan teori sistem presidensial dan prinsip desentralisasi konstitusional secara simultan. Sebagian kajian juga belum secara eksplisit menempatkan problem pemberhentian dalam kerangka *constitutional morality* dan prinsip *proportionality* sebagai parameter evaluatif. Kekosongan ini penting diisi mengingat pemberhentian kepala daerah menyentuh dua dimensi sekaligus: legitimasi demokrasi lokal dan integritas sistem ketatanegaraan nasional.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini mengajukan tiga pertanyaan utama. Pertama, Bagaimana model pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca reformasi dalam perspektif konstitusional? Kedua, Apakah pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai norma dan potensi politisasi politik? Ketiga, Bagaimana konsekuensi terhadap prinsip otonomi daerah dalam sistem presidensial Indonesia?

---

[6] Syahwalan, *Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dan/Atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1974-2014*, Al Imarah : Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol.3, No.1 (2018).

[7] Zarah, *Aspek Legal Administratif dalam Pemberhentian Kepala Daerah menurut Uu Nomor 23 Tahun 2014*, As-Shahifah : Journal of Constitutional Law and Governance, Vol.4, No.2 (Desember 2025).

[8] La Ode Muhaimin, *Konflik Kewenangan dalam Pemakzulan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*, Mimbar Hukum, Vol.34, No.1 (Juni 2022), p.260–295.

Artikel ini bertujuan untuk menguji konsistensi desain normatif pemberhentian kepala daerah dengan prinsip desentralisasi dan sistem presidensial, sekaligus mengidentifikasi celah normatif yang berpotensi melemahkan kepastian hukum. Lebih jauh, penelitian ini menawarkan rekonstruksi konseptual berbasis prinsip supremasi konstitusi, *due process of law* dan keseimbangan *autonomy–accountability*. Dengan demikian, kontribusi artikel ini bersifat dua lapis. Secara teoretik, artikel ini memperluas diskursus hukum ketatanegaraan mengenai relasi antara legitimasi elektoral dan mekanisme removal dalam sistem presidensial terdesentralisasi. Secara normatif, artikel ini mengusulkan parameter yang lebih presisi dalam merumuskan kriteria pemberhentian guna meminimalkan politisasi serta memperkuat perlindungan terhadap mandat demokratis kepala daerah. Struktur artikel ini disusun sebagai berikut. Bagian pertama menguraikan metode penelitian yang digunakan. Bagian kedua menganalisis desain normatif pemberhentian kepala daerah serta perkembangan yurisprudensinya. Bagian ketiga membahas problematika konstitusional dan implikasi terhadap otonomi daerah. Bagian akhir menyajikan kesimpulan dan rekomendasi normatif untuk penguatan desain konstitusional pemberhentian kepala daerah dalam kerangka negara hukum demokratis.

B. PEMBAHASAN

1. Desain Konstitusional Pemberhentian Kepala Daerah Pasca Reformasi

a. Landasan Konstitusional dalam UUD 1945

Desain pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca reformasi harus dibaca dalam kerangka arsitektur konstitusional yang dibangun melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[9] Pasal 1 ayat (3) menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, sedangkan Pasal 18 mengatur pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka negara kesatuan. Meski demikian, konstitusi tidak mengatur secara eksplisit mekanisme teknis pemberhentian kepala daerah. Kekosongan normatif ini memberikan ruang diskresi kepada pembentuk undang-undang untuk merumuskan desain pemberhentian melalui undang-undang organik.

[9] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Dalam perspektif teori konstitusionalisme, delegasi pengaturan tersebut tidak bersifat bebas nilai. Legislator tetap terikat pada prinsip supremasi konstitusi, kepastian hukum, serta perlindungan terhadap mandat demokratis yang diperoleh melalui pemilihan langsung.[10] Oleh karena itu, setiap desain pemberhentian harus diuji konsistensinya terhadap prinsip negara hukum dan demokrasi lokal. Jika pemberhentian dilakukan tanpa parameter yang jelas dan prosedur yang adil, maka hal tersebut berpotensi mereduksi makna kedaulatan rakyat di tingkat daerah.

Secara Teoritik, Pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan salah satu wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom.[11] Transfer kewenangan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada DPRD berkonsekuensi lahirnya hak dan kewajiban bagi DPRD.[12] Meskipun DPRD berwenang memulai proses pemakzulan kepala daerah/wakil kepala daerah di tengah masa jabatannya namun peresmian atau pengesahannya berada di tangan Presiden/Mendagri. [13] 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. [14] Dengan demikian, pengujian terhadap desain pemberhentian kepala daerah di Indonesia perlu ditempatkan dalam kerangka presidensialisme terdesentralisasi.

b. Struktur Normatif dalam UU Pemerintahan Daerah

Pengaturan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. [15] Undang-undang ini mengatur terkait beberapa kategori pemberhentian, antara lain karena berakhirnya masa jabatan,

---

[10] T. Ginsburg, *Constitutional Courts And Democratic Hedging*, p.101–134.
[11] La Ode Muhaimin, *Konflik Kewenangan dalam Pemakzulan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*.
[12] *Ibid*.
[13] *Ibid*.
[14] *Ibid*.
[15] Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587.

meninggal dunia, permintaan sendiri, serta karena pelanggaran hukum atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah.

Struktur normatif tersebut menunjukkan konfigurasi kewenangan yang melibatkan tiga aktor utama: DPRD sebagai pengusul atau inisiator proses, lembaga peradilan sebagai forum pembuktian (dalam kasus tertentu) dan Presiden sebagai pengesah akhir pemberhentian. Secara konseptual, konfigurasi ini dimaksudkan sebagai bentuk *checks and balances* horizontal di tingkat daerah sekaligus mekanisme pengawasan vertikal oleh pusat.

Namun, desain tersebut mengandung beberapa karakter problematik. Pertama, frasa-frasa seperti "pelanggaran berat" atau "tidak melaksanakan kewajiban" tidak dirumuskan secara limitatif. Norma yang bersifat *open texture* membuka ruang interpretasi luas bagi aktor politik. Kedua, peran Presiden sebagai pengambil keputusan akhir memunculkan pertanyaan mengenai batas pengawasan pusat terhadap daerah dalam kerangka otonomi. Ketiga, keterlibatan DPRD sebagai lembaga politik dalam tahap awal pemberhentian berpotensi menggeser fungsi akuntabilitas menjadi arena konflik politik.

Dalam literatur mutakhir mengenai desentralisasi Indonesia, relasi antara aktor politik lokal kerap dipengaruhi oleh dinamika koalisi dan patronase.[16] Jika norma pemberhentian tidak dirumuskan secara presisi, maka risiko politisasi semakin tinggi. Dengan demikian, struktur normatif dalam UU Pemerintahan Daerah perlu dievaluasi berdasarkan parameter kepastian hukum dan perlindungan terhadap mandat elektoral.

c. Tahapan Prosedural dan Peran DPRD, Presiden, serta Peradilan

Secara prosedural, pemberhentian kepala daerah karena pelanggaran hukum umumnya dimulai dari DPRD melalui penggunaan hak angket atau hak menyatakan pendapat. Proses tersebut kemudian dapat berlanjut pada mekanisme pembuktian di forum peradilan, sebelum Presiden menetapkan pemberhentian secara resmi. Dalam konteks ini, Presiden tidak hanya bertindak sebagai pejabat administratif, tetapi sebagai aktor konstitusional yang memberikan legitimasi akhir terhadap hasil proses tersebut.

[16] E. Warburton, *Deepening Polarization and Democratic Decline In Indonesia*, Journal of Current Southeast Asian Affairs, Vol.39, No.3 (Agustus 2020), p.359–383.

Dari perspektif *due process of law*, pertanyaan kuncinya adalah apakah prosedur tersebut menjamin independensi dan imparsialitas. Jika proses di DPRD lebih mencerminkan dinamika politik daripada pertimbangan hukum, maka fungsi kontrol konstitusional berpotensi tereduksi. Di sisi lain, apabila Presiden memiliki diskresi luas tanpa parameter yang jelas, maka pengawasan pusat dapat berubah menjadi intervensi politik.

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam berbagai perkara terkait pemerintahan daerah menunjukkan kecenderungan untuk menegaskan pentingnya prinsip proporsionalitas dan perlindungan terhadap hak konstitusional pejabat publik. Di antaranya, Permohonan Nomor 365/PUU-XXIV/2026 yang pada pokoknya menguji ketentuan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang Pemohon menguji Pasal 83 ayat (1), Pasal 83 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 78 ayat (2) huruf b UU Pemda terhadap Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.[17] Langkah pertama adalah bagi hakim untuk mengidentifikasi supremasi hukum dan menafsirkan supremasi hukum yang dapat diterapkan dalam suatu peristiwa konkret.[18] Hal ini menegaskan bahwa pemberhentian tidak boleh dilakukan semata-mata atas dasar pertimbangan politik, melainkan harus didukung pembuktian hukum yang objektif.

2. Problematika Konstitusional

a. Ambiguitas Norma

Ambiguitas norma dalam UU Pemerintahan Daerah merupakan problem sentral. Frasa “pelanggaran berat” tidak dirumuskan secara limitatif dan tidak selalu dikaitkan secara eksplisit dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam perspektif negara hukum, norma yang kabur berpotensi melanggar *asas lex certa* dan kepastian hukum.[19] misalnya,

---

[17] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, No.365/PUU-XXIV/2026.

[18] Nadir dan Winyuli Wardani, *The Philosophical Values for the Judge Constitutional Court in Implementing the Principle of Shame (Principle of Al-Haya’) as a Review of Indonesian Impeachment*, Law Crime Justice, Vol.2, No.7 (Juli 2019), p.235-242.

[19] J. M. Smits, *What Is Legal Doctrine? On The Aims And Methods Of Legal-Doctrinal Research*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol.24, No.3 (Februari 2017).

seperti Bupati Garut Aceng Fikri, 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. Di pihak lain DPRD Garut memulai tahapan pemakzulan terhadap Aceng dalam waktu yang hampir bersamaan.[20] Yang kedua Ahmad Yantenglie, atas desakan masyarakat yang 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". DPRD Katingan merespon dengan cepat aspirasi masyarakat tersebut.[21] Ketidakjelasan ini membuka ruang bagi tafsir politis yang dapat digunakan untuk menekan kepala daerah.

Selain itu, standar pembuktian tidak selalu dirumuskan secara eksplisit. Apakah cukup dengan dugaan kuat? Apakah harus menunggu putusan inkracht? Ketidakjelasan ini menimbulkan inkonsistensi dalam praktik. Dalam sistem presidensial, removal seharusnya berbasis pelanggaran hukum yang serius dan terbukti secara yudisial.[22] Tanpa parameter yang jelas, pemberhentian dapat berubah menjadi instrumen politik yang mereduksi stabilitas pemerintahan.

b. Politisasi oleh DPRD

Keterlibatan DPRD sebagai aktor utama di tahap awal pemberhentian menghadirkan dilema. Di satu sisi, DPRD berfungsi sebagai pengawas. Di sisi lain, DPRD merupakan suatu lembaga politik yang komposisinya sering kali mencerminkan konfigurasi koalisi yang dinamis. Dalam konteks demokrasi lokal Indonesia, politik transaksional dan patronase masih memengaruhi relasi legislatif.[23] Seperti kasus Bupati Garut Aceng Fikri,

[20] La Ode Muhaimin, *Konflik Kewenangan dalam Pemakzulan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*.
[21] *Ibid*.
[22] D. Landau dan R. Dixon, *Abusive Constitutionalism And Presidential Removal*, University of Chicago Law Review, Vol.87, No.3 (2020), p.713–760.
[23] E. Aspinall dan W. Berenschot, *Indonesia's Democratic Paradox: Competitive Elections amidst Rising Illiberalism*.

yang melakukan pernikahan kilat selama (4 hari) dengan seorang gadis setelah itu langsung menceraikan melalui pesan singkat. Dalam kasus Bupati Garut Aceng Fikri tersebut, Fraksi-fraksi DPRD Garut secara solit memanfaatkan kasus tersebut dan menyatakan hak pendapat melalui Mahkamah Agung.

Risiko *abuse of power* muncul ketika hak menyatakan pendapat digunakan bukan untuk kepentingan konstitusional, tetapi sebagai alat negosiasi politik. Dalam perspektif checks and balances, pengawasan harus bersifat korektif, bukan destruktif. Jika DPRD memiliki ruang diskresi luas tanpa pengujian yudisial yang kuat, maka pemberhentian dapat menjadi *political weapon*, bukan *constitutional remedy*.

c. Tegangan Otonomi dan Pengawasan Pusat

Keterlibatan Presiden sebagai pengambil keputusan akhir mencerminkan karakter negara kesatuan. Namun, dalam konteks otonomi daerah pasca reformasi, kewenangan tersebut perlu ditempatkan secara proporsional. Desentralisasi Indonesia dirancang untuk memperkuat *self-government*, bukan sekadar delegasi administratif.[24] Jika Presiden memiliki ruang diskresi luas tanpa batasan normatif yang ketat, maka potensi sentralisasi terselubung dapat muncul.

Tegangan ini menunjukkan paradoks: di satu sisi negara ingin menjamin akuntabilitas, di sisi lain otonomi daerah menuntut penghormatan terhadap mandat demokratis lokal. Dalam kerangka *constitutional design*, keseimbangan antara *autonomy* dan *supervisory power* menjadi krusial.[25]

d. *Due Process of Law*

Prinsip due process menuntut adanya hak pembelaan, standar pembuktian yang jelas dan forum independen. Jika proses pemberhentian lebih menyerupai proses politik daripada *quasi-judicial proceeding*, maka legitimasi konstitusionalnya dipertanyakan. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya menekankan bahwa setiap pembatasan hak konstitusional harus berbasis prosedur yang adil dan proporsional.

---

[24] V. R. Hadiz, *Localising Power In Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*.

[25] T. Ginsburg, *Constitutional Courts And Democratic Hedging*.

Dengan demikian, evaluasi terhadap mekanisme pemberhentian tidak hanya menyangkut isi norma, tetapi juga kualitas prosedur. Apakah kepala daerah memiliki kesempatan yang memadai untuk membela diri? Apakah proses dilakukan secara transparan dan berbasis bukti? Pertanyaan-pertanyaan ini menentukan apakah mekanisme tersebut selaras dengan prinsip negara hukum.

3. Implikasi terhadap Otonomi Daerah

Pertama, dari sisi stabilitas pemerintahan, mekanisme pemberhentian yang mudah dipolitisasi berpotensi menimbulkan instabilitas kebijakan. Misalnya, terganggunya stabilitas pemerintahan yang terjadi di Kabupaten Garut, begitu juga yang terjadi dikabupaten Katingan kalimantan tengah. sehingga mengurangi efektivitas kepemimpinan di daerah tersebut, maka perlunya kepastian hukum dulu bahwa kepala daerah tersebut benar-benar terbukti bersalah apa tidak yang sudah berkekuatan hukum tetap.

Kedua, dari sisi legitimasi demokrasi lokal, pemberhentian kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dapat dipersepsikan sebagai pengingkaran terhadap mandat elektoral. Paradoks muncul ketika mandat langsung rakyat dapat dibatalkan melalui proses politik di DPRD.

Ketiga, daerah diberikan wewenang untuk mengurus pemerintahannya sendiri sesuai dengan asas otonomi, akibat pemberhentian yang tidak presisi dapat menciptakan ketidak stabilan di daerah tersebut sesuai prinsip otonomi daerah untuk mengurus pemerintahan sendiri seperti kewenangan-kewenangan, sehingga akibatnya berdampak kepada kualitas pemerintahan daerah dalam sistem presidensial Indonesia

4. Rekonstruksi Konseptual

Berdasarkan analisis di atas, diperlukan rekonstruksi normatif yang lebih presisi. Pertama, parameter “pelanggaran berat” harus dirumuskan secara limitatif dan dikaitkan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sepeti yang tertuang dalam pasal 83 UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua, DPRD sebaiknya berperan sebagai pengusul berbasis temuan hukum yang sudah berkekuatan hukum tetap, bukan sebagai penentu substansi pelanggaran. Ketiga, peran Presiden perlu ditegaskan selaku pelaksana administratif atas putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Selain itu, dalam sejarah pengujian konstitusional yang pernah dilakukan di Mahkamah Konstitusi terhadap pemberhentian, misalnya, Permohonan Nomor 365/PUU-XXIV/2026 yang pada pokoknya menguji ketentuan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah yang Pemohon menguji Pasal 83 ayat (1), Pasal 83 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 78 ayat (2) huruf b UU Pemda terhadap Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sementara itu, Hakim Mahkamah Konstitusional sebagai otoritas kewenangan yudisial dan sebagai ciri khas organ negara hukum dalam menegakkan hukum dan keadilan memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan. [26] Dengan demikian, desain pemberhentian kepala daerah dapat selaras dengan prinsip negara hukum, menjaga stabilitas sistem presidensial, dan tetap menghormati otonomi daerah.

C. PENUTUP

Pemberhentian kepala daerah bukan sekadar isu politik lokal, melainkan sebagai problem desain *checks and balances* dalam sistem presidensial yang terdesentralisasi. Temuan menunjukkan ketidaktepatan terhadap pemberhentian kepala daerah harusnya dilakukan setelah terbukti malakukan perbuatan pidana yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) akan tetapi dilakukan sebelum proses peradialan itu belum *inkracht*, Dengan tujuan untuk terciptanya kepastian hukum. Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan reformulasi kriteria pemberhentian secara lebih presisi melalui perumusan indikator yang membedakan secara tegas pelanggaran administratif, etik dan konstitusional. Selain itu, penguatan judicial oversight menjadi krusial untuk menjamin *due process of law*, termasuk melalui optimalisasi peran Mahkamah Konstitusi dalam memastikan prosedur pemberhentian tidak menyimpang dari prinsip negara hukum. Penataan ulang relasi pusat–daerah juga diperlukan agar finalisasi pemberhentian yang berdasar putusan pengadilan objektif, bukan pertimbangan politik administratif. Dengan demikian, pemberhentian Kepala Daerah yang dilakukan sebelum ada kepastian hukum yang diputus bersalah oleh pengadilan.

[26] Nadir dan Winyuli Wardani, *The Evaluation Of Independent Norm Text And Impartial Judge On The Constitutional Court Of Indonesia*, Jurnal Internasional Yurisprudensi Sosiologis, Vol.2, No.1 (Februari 2019), p.13-25.

Maka baiknya jangan langsung di vonis bersalah terhadap kepala daerah tersebut, dengan tujuan demi terciptanya kestabilan permerintahan di daerah tersebut sesuai prinsip otonomi daerah akibat dari pemberhentian kepala Daerah tersebut. Supaya pemerintahan berjalan dengan baik, sehingga tidak berdampak kepada kualitas pemerintahan daerah dalam sistem presidensial Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Aspinall, E. dan W. Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. (Ithaca: Cornell University Press).

Butt, S. dan T. Lindsey. 2018. *Indonesian law*. (United Kingdom: Oxford University Press).

Hadiz, V. R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. (Stanford: Stanford University Press).

Publikasi

Aspinall, E. dan M. Mietzner. *Indonesia's Democratic Paradox: Competitive Elections amidst Rising Illiberalism*. Bulletin of Indonesian Economic Studies. Vol.55. No.3 (September 2019).

Ginsburg, T. *Constitutional Courts and Democratic Hedging*. Georgetown Law Journal. Vol.106. No.3 (April 2011).

Landau, D. dan R. Dixon. *Abusive Constitutionalism and Presidential Removal*. University of Chicago Law Review. Vol.87. No.3 (2020).

Muhaimin, La Ode. *Konflik Kewenangan dalam Pemakzulan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah*. Mimbar Hukum. Vol.34. No.1 (Juni 2022).

Nadir dan W. Y. Wardani. *The Evaluation of Independent Norm Text and Impartial Judge on the Constitutional Court of Indonesia*. Sociological Jurisprudence Journal. Vol.2. No.1 (Februari 2019).

Nadir dan W. Y. Wardani. *The Philosophical Values for the Judge Constitutional Court in Implementing the Principle of Shame (Principle of Al-Haya') as a Review of Indonesian Impeachment*. Scholars International Journal of Law, Crime and Justice. Vol.2. No.7 (Juli 2019).

Smits, J. M. *What Is Legal Doctrine? On the Aims and Methods of Legal-Doctrinal Research*. Maastricht Journal of European and Comparative Law. Vol.24. No.3 (Februari 2017).

Syahwalan. *Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Tahun 1974–2014*. Al Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam. Vol.3. No.1 (2018).

Warburton, E. *Deepening Polarization and Democratic Decline in Indonesia*. Journal of Current Southeast Asian Affairs. Vol.39. No.3 (Agustus 2020).

Zarah. *Aspek Legal Administratif dalam Pemberhentian Kepala Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014*. As-Shahifah: Journal of Constitutional Law and Governance. Vol.4. No.2 (Desember 2025).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Permohonan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 365/PUU-XXIV/2026 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.