

Menakar Model Pemakzulan Kepala Daerah di Era Orde Lama dan Kaitannya dengan Karakter Negara Kesatuan

La Ode Muhammin
Universitas Dayanu Ikhsanuddin
E-mail: laodemuhaimin4@gmail.com

Abstrak

Desain pemakzulan Kepala Daerah di era Orde Lama memiliki kesamaan dari sisi peletakan kewenangan pada Pemerintah Pusat dan bermodel tunggal. Namun, berbeda dalam segi pemberian peran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perbedaan dari aspek keterlibatan DPRD, linear dengan prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah. Penelitian ini bertujuan, mendeskripsikan pola pemakzulan Kepala Daerah di masa Orde Lama dalam perspektif negara kesatuan serta menemukan keterkaitan antara pola pemakzulan Kepala Daerah dengan tujuan Pemerintah merekatkan hubungan pusat dan daerah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Bahan penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang menyangkut pemakzulan Kepala Daerah yang dikeluarkan pada masa Orde Lama. Pola pemakzulan Kepala Daerah di era Orde Lama mengalami pergeseran, dari pola desentralisasi ke pola sentralisasi setelah memasuki masa Demokrasi Terpimpin. Desain pemakzulan yang berpola sentralisasi dan terus berlangsung sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno. Pola pemakzulan yang berkarakter sentralisasi di masa Orde Lama menjadi salah satu faktor penyebab lahirnya corak pemakzulan Kepala Daerah bertumpu di tangan Pemerintah Pusat.

Kata Kunci: pemakzulan, desentralisasi, sentralisasi.

Abstract

The design of impeachment for a regional head in the Old Order era has similarities in terms of assigning authority to the central government and having a single model. However, it differs in terms of giving roles to the

Regional People's Representative Council (DPRD). The difference in the aspect of DPRD involvement is linear with the procedure for filling the position of Regional Head. This study aims to describe the impeachment pattern of Regional Heads in the Old Order era in the perspective of a unitary state and to find the relationship between the impeachment patterns of Regional Heads with the Government's objective of cementing central and regional relations. This research is a normative and literary legal research conducted by examining library materials or secondary data. The material of this research is primary legal materials, namely laws and regulations concerning the impeachment of regional heads issued during the Old Order period. The impeachment pattern of regional heads in the Old Order era experienced a shift, from a decentralized pattern to a centralized pattern after entering the Guided Democracy era. The design of impeachment with a centralized pattern and continued until the end of President Soekarno's rule. The pattern of impeachment which was characterized by centralization during the Old Order era was one of the factors causing the impeachment pattern of Regional Heads to rest in the hands of the Central Government.

Keywords: impeachment, decentralization, centralization

PENDAHULUAN

UU No. 1 Tahun 1945 merupakan produk hukum pertama Pemerintahan Orde Lama yang mengatur lebih lanjut ketentuan Pasal 18 UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah. UU ini terdiri 6 (enam) pasal saja, dan lebih banyak mengatur kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID).¹ KNID dipimpin oleh Kepala Daerah. Namun tidak memuat tata cara pengisian keanggotaan KNID termasuk prosedur pengisian dan pemberhentian Kepala Daerah di tengah masa jabatannya. R. Joeniarso menyatakan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 ternyata tidak menjelaskan tentang siapakah yang dimaksud dengan Kepala Daerah. Dalam praktek, Kepala Daerah ialah Kepala Pemerintahan Pamongpraja yang ada dari tingkat daerah yang bersangkutan².

Kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1945 tersebut memunculkan anggapan kuat

berlangsungnya praktik sentralisasi. Sementara, kehendak *finding parents* yang dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945 terkait hubungan antara pusat dan daerah dilaksanakan dalam mekanisme desentralisasi. Upaya menuju ke arah itu terwujud setelah Pemerintah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang sedikit lebih desentralistik dibandingkan dengan UU sebelumnya. Prosedur pengisian jabatan Kepala Daerah mulai diatur, dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3). Kepala Daerah provinsi diangkat oleh Presiden dari usulan DPRD provinsi. Kepala Daerah kabupaten diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usul DPRD kabupaten. Sedangkan, Kepala Daerah Desa diangkat oleh Kepala Daerah provinsi yang diajukan oleh DPRD Desa.³ Dalam pandangan Mahfud MD, “meskipun diangkat oleh Pusat atau Pemda yang lebih tinggi, tetapi peranan daerah melalui pencalonan oleh DPRD menunjukkan karakter demokratis dan responsif

¹ Lihat konsideran Menimbang dan Pemandangan Umum huruf A UU No. 1 Tahun 1945

² R. Joeniarso, 1992, Perkembangan Pemerintah Lokal, Jakarta, Bumi Aksara, hlm:66

³ Lihat Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU No. 22 Tahun 1948. Dalam UU ini mendesain tiga daerah, yakni provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa(kota kecil) masing-masing memiliki kepala daerah dan DPRD

dari UU ini, sebab DPRD itu dipilih juga oleh rakyat. (Pasal 3 ayat (2)".⁴

Terkait pemberhentian Kepala Daerah, dalam UU tersebut belum didesain secara baik. Namun demikian, ciri-ciri pelaksanaan pemerintahan daerah yang bertumpu pada sistem desentralisasi mulai dijalankan. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan, "Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan". Adanya ketentuan yang mengatur tentang prosedur pemberhentian Kepala Daerah demikian, relasi pusat-daerah sudah mulai dibangun di atas pondasi sistem negara kesatuan. Meskipun, Pemerintah Pusat masih diberi kewenangan untuk mem-veto usul DPRD, tetapi desain pemakzulan demikian setidaknya telah menggambarkan pola hubungan desentralisasi meski tidak penuh.

Fase desentralisasi di masa Orla yang dimulai semenjak keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 dan berlangsung hingga terbitnya UU No. 1 Tahun 1957. Pilihan kebijakan desentralisasi diambil oleh Pemerintahan Orla senafas dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Kualitas desentralisasi dan otonomi meningkat tatkala UU No. 1 Tahun 1957 diberlakukan menggantikan UU No. 22 Tahun 1948. Namun sangat disayangkan, Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang diterbitkan tanggal 7 September 1959 mengubah haluan politiknya.⁵ Dengan adanya Penetapan Presiden tersebut, gagasan cemerlang dari pembentuk UU Nomor 1 Tahun 1957 akhirnya menjadi pupus.⁶ Padahal, UU No. 1 Tahun 1957 sudah mendesain pengisian jabatan Kepala Daerah secara desentralistik melalui

⁴ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm: 110

⁵ Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dikeluarkan sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1957 setelah Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dua hal penting dalam isi dekrit itu ialah pembubaran Konstituante dan pemberlakuan kembali UUD 1945 menggantikan UUD Sementara 1950. Lihat

Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tatanegara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta, hlm: 82

⁶ UU Nomor 1 Tahun 1957 telah merumuskan pengisian jabatan kepala daerah secara langsung oleh rakyat namun tidak dapat dilaksanakan sehingga pilihannya dilakukan oleh DPRD kala itu.

pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tidak hanya mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tetapi termasuk juga tata cara pemakzulannya.⁷

UU No. 1 Tahun 1957 merumuskan prosedur pemberhentian kepala daerah di tengah masa jabatannya berada penuh di tangan DPRD. Desain demikian kompatibel dengan makna desentralisasi yang melahirkan otonomi bagi daerah. Desentralisasi menurut Dennis A. Rondinelli, *as the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government*

⁷ Pasal 24 ayat (5) dan (6) UU No. 1 Tahun 1957 berbunyi:

1. Ayat (5) “Kepala Daerah berhenti dari jabatannya, karena:
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Masa pemilihan seperti dimaksud dalam ayat (3) berakhir;
 - c. Permintaan sendiri;
 - d. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memperhentikannya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Ayat (6) “Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan seperti dimaksud dalam ayat (5) di atas, Kepala Daerah juga berhenti dari jabatannya karena Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang:

organizations or the private sector.⁸ Sementara B.C. Smith mengatakan, *decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization.⁹* Dengan demikian, desentralisasi akan menyuntikkan energi positif bagi perbaikan kehidupan demokrasi dalam tubuh pemerintahan daerah. Berlainan dengan dekonsentrasi ataupun delegasi kewenangan, sebab dekonsentrasi dan delegasi menurut Khairul Muluk, pada dasarnya merupakan pranata dari sentralisasi.¹⁰

- a. Memperhentikannya sebagai Kepala Daerah;
- b. Memperhentikan Dewan Pemerintah Daerah.

⁸ Alper Ozmen, “Notes of the Concepts of Decentralization”, *European Scientific Journal*, volume.10, Nomor10, april 2014, hlm: 415

⁹ B.C. Smith, *Decentralization the Territorial Dimension of the State*, 1th ed., London: George Allen & Unwin (Publisher) Ltd, 1985, hlm: 1

¹⁰ Meskipun demikian, antara desentralisasi dan sentralisasi di Indonesia tidak dapat didikotomikan melainkan berjalan secara kontinum. Lihat Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi & Otonomi Daerah*, (Surabaya: ITS Press, 2009), hlm: 195. Selain itu, Khairul Muluk mengatakan, Asas sentralisasi tetap dijalankan dengan perwujudan adanya asas dekonsentrasi dengan membentuk instansi vertikal dan

Dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menyebutkan, Presiden mengangkat Kepala Daerah Tingkat I, dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah mengangkat Kepala Daerah Tingkat II dari calon yang diajukan oleh DPRD masing-masing. Bahkan Presiden maupun Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat mengangkat Kepala Daerah di luar usulan DPRD.¹¹ Mahfud MD menilai, “ciri umum desentralisasi, yakni kewenangan daerah untuk memilih sendiri penanggung jawab pemerintahannya, tidak ada lagi”.¹² Implikasinya, DPRD tidak lagi memiliki kewenangan apapun dalam hal pengisian dan pemberhentian Kepala Daerah.

Desain pemberhentian Kepala Daerah yang bercorak sentralisasi kemudian berlanjut lagi seiring keluarnya UU No. 18 Tahun 1965.

adanya wakil pemerintah pusat di daerah. Pada saat yang bersamaan, asas desentralisasi diterapkan dengan membentuk daerah otonom dan pemerintahan daerah. Selain itu, prinsip delegasi juga masih diterapkan dengan adanya Badan Otoritas. Delegasi sebenarnya merupakan bentuk dari desentralisasi fungsional yang dijalankan oleh pemerintah. Baik dekonsentrasi, desentralisasi, maupun

Model sentralisasi yang dipilih ini, paralel dengan kebijakan Presiden Soekarno menjalankan Demokrasi Terpimpin. Imbasnya terhadap demokrasi di daerah sangat terasa karena memangkas total kewenangan DPRD dalam pemberhentian kepala daerah. Pemerintah Pusat pun dapat memberhentikan seorang Kepala Daerah kapan saja apabila dikehendaki. Tidak ada tolok ukur yang jelas secara legal sebagai dasar memecat kepala daerah di tengah masa jabatannya. Dengan begitu, terjadi arus balik tipologi hubungan pemerintah pusat-daerah, dari desentralisasi ke sentralisasi.

Adapun alasan pemberhentian dalam UU No. 18 Tahun 1965 yang sangat bergantung pada kehendak Pemerintah Pusat sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 17 ayat (3) berbunyi: Kepala Daerah berhenti karena meninggal dunia atau

delegasi merupakan bentuk pemencaran kekuasaan pemerintahan yang berasal dari kekuasaan eksekutif (Presiden) dan bukan berasal dari cabang kekuasaan yang lain sepien kekuasaan legislatif maupun yudikatif.

¹¹ Lihat Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

¹² Moh. Mahfud MD, 2009, *Politi Hukum Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm: 165

diperhentikan oleh Penguasa yang berhak mengangkat:

- a. Atas permintaan sendiri;
- b. Karena berakhir masa jabatannya dan telah diangkat Kepala Daerah yang baru;
- c. Karena tidak memenuhi lagi sesuatu syarat dimaksud dalam Pasal 15;
- d. Karena tidak memenuhi lagi ketentuan larangan-larangan bagi Kepala Daerah dimaksud dalam Pasal 16;
- e. Karena sebab-sebab lain.

Gambaran pemakzulan Kepala Daerah di masa Orde Lama memperlihatkan dua model, yaitu model desentralisasi dan model sentralisasi. Model desentralisasi tampak diwujudkan dalam UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957. Sedangkan model sentralisasi muncul pada masa Demokrasi Terpimpin dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965. Pergeseran desain pemakzulan kepala daerah di masa Orde Lama yang memperlihatkan dua model demikian menimbulkan pertanyaan penelitian.

1. Apakah model pemakzulan kepala daerah di era Orde Lama berimplikasi pada kedudukan dan pengawasan DPRD serta pertanggungjawaban kepala daerah?
2. Apakah pergeseran model pemakzulan dari desentralisasi ke sentralisasi memperkuat karakter negara kesatuan atau memperlambat karakter negara kesatuan?

A. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Karena penelitian ini khusus dilakukan pada prosedur pemakzulan kepala daerah di era Orde Lama, maka bahan hukum yang digunakan hanyalah peraturan perundang-undangan yang berlaku di masa Orde Lama sebagai bahan hukum primer. Sedangkan bahan hukum sekunder yang dipakai adalah buku dan jurnal. Pendekatan yang dipakai ialah pendekatan undang-undang. Seluruh data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang serta menggunakan teori yang

relevan sehingga dapat menjawab permasalahan yang diangkat secara tepat

PEMBAHASAN

1. Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Otonomi Daerah

Bagi negara yang berbentuk kesatuan atau mengadopsi sistem kesatuan seperti halnya Indonesia, tentu berbeda dengan negara yang berbentuk federal dalam meracik hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Namun demikian, bukan berarti sama sekali berbeda antara karakteristik keduanya (kesatuan dan federal) karena ada pula persamaannya. Titik utama membedakan antara sistem kesatuan dan sistem federal terletak pada kedaulatannya berada dimana. Dalam negara kesatuan menurut Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, *the central government is the only sovereign body. It does not share constitutional authority with any*

¹³ Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, 2010, *Foundation of Comparative Politics Democracies of the Modern World*, New York, Cambridge University Press, hlm: 82

¹⁴Rod Hague and Martin Harrop, 2004, *Comparative Government and Politics An*

*subcentral units of government.*¹³ senada dengan pendapat dari Rod Hague dan Martin Harrop yang mengatakan, *most states are unitary, meaning that sovereignty lies exclusively with the central government.*¹⁴ Dengan demikian, kedaulatan dalam negara kesatuan berada di tangan pemerintah pusat. Berbeda dengan negara federal dimana kedaulatan tidak diletakkan di tangan pemerintah pusat.¹⁵

Kedudukan pemerintah daerah dalam sistem negara kesatuan menurut Hanif Nurcholis, langsung di bawah Pemerintah Pusat sedangkan dalam negara serikat pemerintah daerah di bawah negara bagian. Dalam negara kesatuan *dependent* dan *subordinate* terhadap Pemerintah Pusat...Pemerintah daerah hanya bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional maka antara Pemerintah Pusat dan

Introduction, New York, Palgrave Macmillan, hlm: 236

¹⁵ Negara federal menurut Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, *Federal states combine a central authority with a degree of constitutionally defined autonomy for sub-central, territorial units of government.*

pemerintah daerah terdapat hubungan antar pemerintahan yang saling terjalin berkelindan sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional.¹⁶ Oleh karena itu dalam negara kesatuan dalam pandangan Kenneth Newton dan Jan W. van Deth menyatakan bahwa *national government ultimately controls all layers of government below it, and can reform, reorganise, or abolish units of local or regional government without any special constitutional restraint.*¹⁷

C.F Strong menyatakan dua sifat penting dari negara kesatuan yaitu: (1) *the supremacy of the central parliament, and* (2) *the absence of subsidiary sovereign bodies.*¹⁸ Seberapa luas cakupan dan besarnya urusan yang akan diserahkan kepada daerah otonom dalam sistem negara kesatuan ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Pembagian kewenangan atau

urusan pemerintahan dalam negara kesatuan tidak ditetapkan berdasar persetujuan atau kesepakatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Melainkan ditentukan secara sepihak oleh pemerintah pusat tanpa meminta konfirmasi dari pemerintah daerah. Pengalihan sebagian kewenangan atau urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dinamakan dengan desentralisasi.

Desentralisasi meliputi tiga dimensi atau bidang, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administratif, dan desentralisasi fiskal.¹⁹ *Political decentralization increases the political accountability of local government officials to citizens of local constituencies by allowing local election of local officials.*²⁰ Desentralisasi politik melahirkan hak otonom bagi daerah. Sehingga daerah dapat mengatur dan

¹⁶ Hanif Nurcholis. (2007). *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm: 60

¹⁷ Kenneth Newton dan Jan W. van Deth, loc.cit, hlm: 82

¹⁸ CF. Strong. (1966). *Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study of Their History And Existing Form.* London: The English

Language Book Society And Sigdwick & Jackson Limited, hlm: 84

¹⁹ “Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region”, 2014, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme, hlm: 12

²⁰ Ibid

mengelola sendiri urusan rumah tangganya secara mandiri dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat secara luas. menurut B.N. Marbun, otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.²¹ Karena itu, seringkali dikatakan bahwa desentralisasi politik akan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah seperti dikemukakan oleh Daniel Treisman bahwa desentralisasi politik meningkatkan akuntabilitas pemerintah.²²

Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill atau Toulmin Smith menilai otonomi sebagai *a highly valued feature of local government*.²³ Menurut mereka, *autonomy provided the ground for genuine democracy where decisions could meet the*

*demands and needs of the citizens.*²⁴ Otonomi bertalian kuat dengan demokrasi karena demokrasi menghendaki pemerintahan berasal dari dan oleh untuk rakyat. Maka dari itu, daerah yang memiliki otonomi sama dengan memberikan daerah kemandirian memutuskan kebijakan antara pemerintah daerah dan badan perwakilannya tanpa campur tangan dari pihak pemerintah pusat. Walaupun daerah otonom memiliki kemandirian dan kebebasan menentukan arah pemerintahannya, tidak otomatis mengabaikan eksistensi pemerintah pusat. Sebab, dalam sistem kesatuan, *the central government remains supreme; it may abrogate the acts of devolved governments or curtail their powers.*²⁵ Sekalipun kewenangan telah dilimpahkan tidak menutup ruang bagi Pusat untuk menarik atau mengurangi kewenangan Daerah

²¹ Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Desentralisasi atau Sentralisasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm: 746

²² Daniel Treisman, *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm: 164

²³ Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel

Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, 2019, Switzerland, Palgrave Macmillan, hlm: 4

²⁴ ibid

²⁵ "Distribution of Powers between Central Governments and Sub-national Governments", *Committee of Experts on Public Administration*, Eleventh session, New York, 16-20 April 2011, hlm: 5

Otonom. Otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.²⁶

Dari segi konsepnya, otonomi daerah menurut Abdul Gafar Karim, sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.²⁷ Pemencaran kewenangan kepada daerah otonom kerap kali dikaitkan dengan kadar atau bobot desentralisasi. Biasanya dilihat dari derajat pengawasan atau bentuk pengawasannya. Semakin kuat penagwasan pemerintah pusat tentu

kadar sentralisasinya menguat. Sebaliknya, berkurangnya kadar pengawasan pemerintah pusat maka derajat desentralisasinya kuat. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.²⁸ Jadi, salah satu ukurannya diletakkan pada instrumen pengawasan pusat. Karena sistem pengawasan menurut Bagir Manan menentukan kemandirian satuan otonomi.²⁹ Bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah menurut John Alder terdapat beragam bentuk, antara lain:

1. *Stringent financial controls (below).*
2. *Default powers exercisable by ministers. The circumstances in which default powers can be exercised depends on the particular statute.*
3. *The power to veto local government decisions, for example bylaws, compulsory*

²⁶ Andi Azikin , “Makna Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada Era Reformasi”, *Jurnal MP* (Manajemen Pemerintahan), Volume 5, Nomor 1, Juni 2018, hlm: 39

²⁷ Abdul Gafar Karim, Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia, 2003, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm: 76

²⁸ Bagir Manan, 2005, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta, FH UII Press, hlm: 39

²⁹ Ibid

purchase orders and planning appeals.

4. *The power to regulate local authority activities by setting performance standards issuing policy advice and regulating the use of money.*
5. *Inspections, audits and inquiries under many statutory provisions.*
6. *Jointly funded central/local enterprises such as urban renewal schemes.³⁰*

Pengawasan pusat terhadap daerah dalam setiap negara yang meenganut sistem kesatuan sangat beragam. Tidak ada negara yang sama sekali menerapkan desentralisasi secara utuh tanpa elemen sentralisasi. Sebab, desentralisasi dan sentralisasi selalu terkombinasi dalam pelaksanaannya. Konsekuensinya selalu berpengaruh terhadap hubungan antara pusat-daerah, apakah lebih condong sentralisasi atau desentralisasi. Menurut Bagir Manan, untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan

otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.³¹ Pemberhentian kepala daerah oleh pemerintah pusat merupakan perwujudan dari pengawasan yang dilakukan atau dimiliki oleh pemerintah pusat. Namun, apakah bentuk pengawasannya diletakkan sepenuhnya di tangan pemerintah pusat ataukah pemerintah pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada DPRD.

Dewan perwakilan rakyat di tingkat daerah sebagai salah satu organ utama dalam tubuh pemerintahan daerah haruslah dipandang sebagai artikulator aspirasi masyarakat setempat. Tidak boleh dianggap sebagai bagian dari *supporting organ* (organ pendukung) melainkan sebagai *main organ* (organ utama). Maka antara kepala daerah dan DPRD didudukan dalam posisi yang sederajat agar tercipta hubungan yang saling kontrol dan saling imbang. Sebab, keberadaan DPRD di

³⁰ John Alder, 2002, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York, Palgrave Macmillan, hlm: 169-170

³¹ Bagir Manan, loc.cit, hlm: 39

level lokal tidak dapat dipisahkan dari doktrin Tris Politika dari Montesqieu. Artinya, DPRD juga menjalankan fungsi sebagaimana halnya fungsi yang dimiliki oleh badan legislatif atau parlemen. Karena itu, cara pemilihan anggota DPRD disatukan dengan pemilihan anggota DPR melalui Pemilu.

Namun demikian, kedudukan DPRD acapkali mengalami perubahan tatkala UU pemerintahan daerah diubah. Dari lima UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku di era Orde Lama, sebanyak itu pulalah kedudukan DPRD berubah. Termasuk perubahan mengenai hubungannya dengan Kepala Daerah maupun terkait wewenangnya. Pun halnya posisi DPRD, apakah merupakan bagian dari rezim badan legislatif ataukah menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah. Perdebatan mengenai aspek-aspek tersebut hingga kini belum menemukan titik temunya. Berlainan dengan badan legislatif di negara-

negara bagian atau provinsi di negara yang berbentuk federal dimana pemberhentian gubernur negara bagian menjadi wewenang negara bagian itu sendiri.

Pemakzulan Kepala Daerah dalam negara yang menganut sistem kesatuan berbeda dengan negara yang menjalankan sistem federasi. Pemakzulan dalam sistem federasi seperti di negara bagian Amerika Serikat, ditentukan oleh konstitusi masing-masing negara bagian. Namun, ada juga negara bagian yang merumuskan alasan dan prosedur pemakzulan serupa dengan alasan dan prosedur pemakzulan Presiden Amerika Serikat, seperti. Negara bagian Illinois. “*The Illinois impeachment process is similar to the federal impeachment process, but not all states follow the same model. State impeachment proceedings take place according to each state's constitution and can vary widely*”.³²

Lain pula dengan sistem pemakzulan Gubernur negara bagian di Nigeria. Konstitusi Nigeria

³² “Impeachment of the Head of Reagen”, Available from: <https://www.legalzoom.com.articles/how-does-the-impeachment-process-work>

[does-the-impeachment-process-work](https://www.legalzoom.com.articles/how-does-the-impeachment-process-work),
acessed september 18, 2014

mencantumkan mekanisme pemakzulan Gubernur dan Wakil Gubernur negara bagian yang berbeda dengan pemakzulan Gubernur negara bagian di Amerika Serikat. Oarhe Osumah mengemukakan, *in Nigeria, as in most democracies, the descriptions of impeachable officials and impeachable offenses are embodied in the Constitution. Section 188 of the 1999 Constitution states that an act of gross misconduct constitutes an impeachable offense for a Governor or Deputy Governor of a State. An impeachable offense is defined in Section 188 (11) as “a grave violation or breach of the provisions of this Constitution or a misconduct of such nature as amounts in the opinion of the House of Assembly to misconduct.”³³*

Nyatanya, tidak ada keseragaman prosedur pemakzulan Gubernur negara bagian dalam negara yang berbentuk federal.

Ketidaksamaan tersebut paralel dengan corak pembagian kekuasaan antara pemerintah federal

dengan negara bagian sebagaimana diklasifikasi oleh C.F. Strong, yaitu: *first, as to the manner in which the powers are distributed between the federal and state authorities; secondly, as to the nature of the authority for preserving the supremacy of the constitution over the federal and state authorities if they should come into conflict with one another; thirdly, as to the means of changing the constitution if such change should be desired”.³⁴*

Karakteristik menunjukkan bahwa di antara negara-negara yang menganut sistem federal, selalu tidak sama atau tidak ada dua negara federal yang sama. Kecenderungan yang sama termasuk desain pemakzulan Gubernur negara bagian di tengah masa jabatan.

Dalam sistem kesatuan, pemilik kewenangan ada di tangan Pemerintah Pusat, termasuk kewenangan memberhentikan Kepala Daerah ditengah masa jabatannya maupun kepala daerah yang berakhir masa jabatannya. Argumentasinya

³³ Oarhe Osumah. (2015). “Democracy and Disorder Impeachment of Governors and Political development in Nigeria’s Fourth

Republic”. *Taiwan Journal of Democracy*.

11(2): 166

³⁴ C.F Stong. *Op.cit*, P. 105

didasarkan pada konsep yang menyatakan bahwa *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.*³⁵ Oleh karena itu, dalam sistem kesatuan, DPRD bukan merupakan lembaga yang diderivasi dari DPR dan memiliki kedaulatan seperti DPR dalam sistem kesatuan. Fungsi dan wewenangnya dirumuskan oleh dan melalui undang-undang yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat dan DPR. Termasuk kewenangan DPRD dalam hal memakzulkan Kepala Daerah.

2. Model Pemakzulan Kepala Daerah di Masa Orde Lama

UU produk Orla, baik yang dilahirkan di masa berlakunya UUD 1945, UUDS 1950, maupun setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak ditemukan variasi desain pemberhentian Kepala Daerah. Kecenderungan yang ada ialah, pemusatan kewenangan di tangan

Pemerintah Pusat dengan dua pola. Pertama pola yang mengalir dari bawah ke atas. Kedua, Pola yang tidak mengalir dari bawah.

Pola pertama dimaksud adalah, mekanisme pemberhentian Kepala Daerah di tengah masa jabatannya berasal dari usulan DPRD. Pola ini mencerminkan desain pemencaran kewenangannya bersifat desentralistik. Meskipun keputusan DPRD masih terbuka peluang untuk ditolak atau diterima oleh Pemerintah Pusat, tidak berarti tidak ada otonomi di daerah. Model yang merefleksikan pola ini ada dalam UU No. 22 Tahun 1948.

UU No. 1 Tahun 1957 juga menganut model pemberhentian seperti pada pola pertama. Namun, UU ini tidak merumuskan kewenangan Pemerintah Pusat sekutu dalam UU No. 22 Tahun 1948 karena Pemerintah Pusat tidak mempunyai opsi menolak atau menerima usulan pemberhentian. Hal ini disebabkan oleh adanya ketentuan yang menegaskan bahwa Kepala Daerah tidak mudah untuk

³⁵ C.F. Strong. *Loc.cit*, P. 84

ditumbangkan sebagaimana tertuang dalam Penjelasan.

Corak pemberhentian Kepala Daerah tidak didesain dalam bentuk *forum privilegiatum* sebagaimana UUDS 1950,³⁶ karena Kepala Daerah yang berhenti dari jabatanya bukan karena alasan yuridis. Desain sistem pemberhentian Kepala Daerah bertitik tumpu pada Pemerintah Pusat tanpa terikat oleh norma dalam Konstitusi Sementara Tahun 1950. Refeleksi negara kesatuan yang desentralistik melalui penyerahan kewenangan kepada DPRD dilakukan secara penuh. Dikatakan penuh karena, posisi Pemerintah Pusat berada pada tahap pengesahan dan tidak diberikan diskresi untuk menolak atau menerima.

Penyerahan kewenangan yang penuh kepada DPRD tersebut setara dengan kewenangan yang diperoleh DPRD dalam memilih Kepala

Daerah. Posisi dan peran yang dijalankan Pemerintah Pusat dalam mengesahkan hasil Pilkada sama persis dengan posisinya mengesahkan usulan DPRD di bidang pemberhentian. Penyerahan penuh artinya, baik tentang asas-asasnya/prinsip-prinsipnya, maupun tentang cara menjalankan kewajiban/pekerjaan yang diserahkan itu, semuanya diberikan kepada daerah (hak otonomi) seperti yang pernah dikemukakan oleh Bagir Manan dan Kuntana Magnar.³⁷

Pola pemberhentian Kepala Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 menganut pola yang kedua. Proses pemberhentian dilakukan secara terpusat tanpa melalui DPRD. Pemerintah Pusat tidak melimpahkan sebagian kewenangannya kepada DPRD, sehingga urusan mengenai pemberhentian Kepala Daerah dilakukan sepenuhnya oleh

³⁶ Pasal 106 ayat (1) UUDS 1950 berbunyi: Presiden, Wakil Presiden, Menteri-Mneteri, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPR, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MA, Jaksa Agung pada MA, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank Sirkulasi dan juga pegawai-pegawai, anggota-anggota majelis-majelis tinggi dan pejabat-pejabat lain yang ditunjuk dengan undang-undang diadili dalam tingkat

pertama dan tertinggi juga oleh MA, pun sesudah mereka berhenti, berhubung dengan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang ditentukan dengan undang-undang dan diakuinya dalam masa pekerjaannya, kecuali jika ditetapkan lain dengan undang-undang.

³⁷ Lihat pendapat Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung.

Pemerintah Pusat. Pasal 4 ayat (7) menegaskan bahwa Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD. Adanya klausul ini, seorang Kepala Daerah hanya dapat diberhentikan oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, pemberhentian hanya dapat terjadi apabila Pemerintah Pusat menghendaknya. Penpres tidak menciptakan batasan penggunaan kewenangan Pemerintah Pusat, seperti sebab-sebab seorang Kepala Daerah diberhentikan dari jabatannya. Pola pemberhentian dalam Penpres tersebut diadopsi dalam UU No. 18 Tahun 1965, tetapi kekuasaan Pemerintah Pusat tidak seluas dalam Penpres, karena sudah mulai diadakan pembatasan terhadap kewenangan Pemerintah Pusat.

Perwujudan prinsip negara kesatuan dalam UU produk Orla, khusus menyangkut pemberhentian Kepala Daerah memperlihatkan dinamika arus balik dari desentralisasi ke sentralisasi. Corak desentralisasi terjelma dalam UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 dimana sistem pemerintahan Indonesia saat itu ialah parlementer. Sedangkan, corak sentralisasi

menguat di masa Demokrasi Terpimpin setelah Soekarno megeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 untuk mengembalikan keberlakuan UUD 1945.

Desain pemakzulan Kepala Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 yang memusatkan kewenangan kepada Pemerintah sejalan dengan susunan dan kedudukan DPRD yang berada di dalam ranah eksekutif. Oleh karena DPRD sudah disorong ke kotak Pemerintah Daerah, sehingga menjadi relevan apabila tidak memberikan kewenangan kepada DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah.

Hubungan Pusat dan Daerah di bidang kewenangan dalam UU di masa Orla juga memperlihatkan corak yang tidak sepenuhnya menjelaskan sendi sentralisasi. Sekalipun Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 merupakan “anak kandung” Demokrasi Terpimpin-nya Presiden Soekarno, namun kadar desentralisasi pun masih diletakkan di dalamnya. Presiden tidak menggunakan kewenangannya menunjuk secara langsung Kepala

Daerah. Padahal, Presiden Soekarno dapat saja menunjuk Kepala Daerah dengan pertimbangan bahwa Kepala Daerah adalah alat Pusat. Berkedudukan sebagai alat pusat³⁸ yang dikuatkan secara yuridis dalam Penpres, jalan legal Presiden Soekarno cukup terbuka untuk melakukannya. Tetapi, cara penunjukan tidak menjadi pilihan, sehingga proses pengangkatan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat berdasarkan usul dari DPRD. Secara hukum, pengangkatan Kepala Daerah memenuhi syarat legitimasi politik dan hukum. Legitimasi politik diperoleh melalui DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, sedangkan legitimasi hukum berasal dari Pemerintah Pusat sebagai pihak yang berwenang mengangkat dan mengesahkannya.

Adapun hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan lebih mencerminkan model pengawasan vertikal yang menempatkan kewenangan Pemerintah di atas

segalanya. Atribut pengawasan DPRD terpangkas melalui pengambilalihan fungsi pengawasan itu oleh Pemerintah sendiri. Selanjutnya Pemerintah memberikan fungsi pengawasan tersebut kepada Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat di Daerah. Cara semacam ini tidak kompatibel dengan keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Salah satu contoh praktik pemberhentian Kepala Daerah di masa Orde Lama yang terjadi pada tahun 1965 terjadi di Jakarta. Saat itu Presiden Soekarno memberhentikan Gubernur DKI Jakarta Henk Ngantung. Sebelum menjadi Gubenur, Henk Ngatung diangkat sebagai Wakil Gubernur oleh Presiden Soekarno dilakukan tahun 1960 (masa berlakunya Penpres No. 6 Tahun 1959) mendampingi Gubernur Soemarno.³⁹ Pada tahun 1964 Henk Ngantung diangkat sebagai Gubenur DKI Jakarta menggantikan

³⁸ Lihat Pasal 14 ayat (1) huruf b Penpres No. 6 Tahun 1959

³⁹ “Henk Ngantung, Seniman dan Gubernur Jakarta Yang Terlupakan”, diunduh melalui: <http://www.berdikarionline.com/riawayat-henk-ngantung/>, diakses pada tanggal 2

Februari 2018. Dikisahkan bahwa penunjukan Henk Ngantung sebagai Wakil Gubernur diprotes oleh para anggota Dewan Kota. Mereka menganggap Henk Ngantung tidak layak menduduki jabatan itu. Naumann, Bung Karno tetap pada keputusannya ...*ibid*

Soemarno. Masa jabatannya hanya 1 tahun karena meletusnya peristiwa 1 Oktober (Gestok) 1965.⁴⁰

Sumber lain menyebutkan, Gubenur lama Soemarno diangkat kembali sebagai Gubenur DKI Jakarta menggantikan Henk Ngantung yang dilakukan pada tanggal 16 Juli 1965. Artinya, pengangkatan kembali Soemarno sebagai Gubernur dan pemberhentian Henk Ngatung masih dalam waktu berlakunya Penpres No. 6 Tahun 1959. Keputusan pengangkatan Soemarno dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 208 dan 209 Tahun 1965 yang dikeluarkan tanggal 14 Juli 1965. Pada saat itu, Henk Ngantung sementara berobat di Wina (Austria).⁴¹ Pengangkatan dan pemberhentian di tengah masa jabatan Gubernur Henk Ngantung di bawah payung hukum Penpres No. 6 Tahun 1959. Karena, UU No. 18

Tahun 1965 ditetapkan tanggal 1 September 1965.

3. Implikasi Pergeseran Model Pemakzulan

Pemberhentian Kepala Daerah yang bermodel sentralisasi didesain dengan beberapa pola. *Pertama*, cara pengisian jabatan Kepala Daerah yang cenderung memusat di tangan Pemerintah Pusat. *Kedua*, peletakkan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD yang tidak sejajar/sederajat.

Model pemakzulan yang memusat di tangan Pemerintah Pusat berkorelasi dengan cara pengisian jabatan Kepala Daerah. Akan tetapi, bukan saja dari sisi Pilkadanya yang jadikan ukuran, melainkan peletakkan susunan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD dapat menjadi faktor yang ikut mempengaruhinya. Manakala porsi kewenangan yang diberikan kepada DPRD menyumbat terlaksananya fungsi DPRD sebagai

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Obed Bima Wicandra, 2017, *Henk Ngantung; Saya Bukan Gubernurnya PKI*, Deepublish, Yogyakarta, hlm: 120. Isi Kepres No. 208 dan 209 Tahun 1965: dengan perkembangan bahwa tenaga Henk Ngantung, Gubernur Kepala Daerah khusus ibukota Jakarta diperlukan di bidang lain, dan

berhubungan dengan itu ia perlu diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dari Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, maka Presiden menetapkan diberhentikannya Henk Ngantung, dengan ucapan terima kasih atas jasa-jasanya yang telah diberikan selama memangku jabatan tersebut. *Ibid*, hlm: 121

lembaga perwakilan rakyat, maka DPRD kesulitan melakukan kerja pengawasannya.

a. Peletakan Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD

Alat perlengkapan Pemerintah Daerah di dalam UU No. 1 Tahun 1945 terdiri dari Kepala Daerah, badan eksekutif, dan KNID yang disusun menjadi satu kesatuan yang bertugas menjalankan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan tersebut, tidak memisahkan KNID sebagai lembaga tersendiri di luar Kepala Daerah dan badan eksekutif. Akibat yang ditimbulkan menyar pada fungsi pengawasan dari KNID sebagai badan perwakilan rakyat di Daerah tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Bentuk komposisi yang meletakkan Kepala Daerah sebagai ketua KNID, menjadikan kekuasaan Kepala Daerah sangat kuat, sehingga dapat mengendalikan KNID.

Adapun struktur pemerintahan daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948 disusun dalam satu format yang terdiri dari Dewan Pemerintah Daerah (DPD) dan

DPRD.⁴² Kepala Daerah termasuk anggota dari DPD sekaligus menjabat sebagai ketua⁴³ yang bertanggung jawab atas tugas-tugas pemerintahan. Susunan yang menggabungkan Kepala Daerah dalam DPD tersebut, dimaksudkan agar pemerintahan daerah dijalankan dengan sistem kolegial. Karena dalam hal pertanggungjawaban, dapat dilakukan secara kolegial atau terpisah antara Kepala Daerah dan DPD kepada DPRD.

Kendati pemerintahan dijalankan secara kolegial, Kepala Daerah tidak lagi ditempatkan sebagai pemimpin badan legislatif seperti dalam UU No. 1 Tahun 1945. Kedudukan DPRD dipisahkan dari organ eksekutif, sehingga pelaksanaan fungsi DPRD tidak bercita rasa eksekutif. Dengan kata lain, telah diadakan pembagian kekuasaan di dalam sistem pemerintahan daerah. Dipertegasnya kedudukan DPRD, selaras dengan kewenangan yang disematkan pada DPRD, yaitu mengajukan calon Kepala Daerah dan mengusulkan

⁴² Lihat Pasal 2 ayat (1)

⁴³ Lihat Pasal 2 ayat (3)

pemberhentian Kepala Daerah kepada Pemerintah Pusat.

Susunan pemerintahan yang bersifat kolegial ternyata diadopsi juga oleh UU No. 1 Tahun 1957. UU ini pun memisahkan DPRD dengan Kepala Daerah, sehingga kedudukan antara legislatif dan eksekutif daerah berada pada posisi yang sederajat dan tidak berbeda dengan kedudukan DPRD dan Kepala Daerah dalam UU No. 22 Tahun 1948. Dengan desain kedudukan demikian, tidak ada kerancuan manakala DPRD diberikan kewenangan untuk memilih dan memberhentikan Kepala Daerah di tengah masa jabatannya. Susunan dan kedudukan Kepala Daerah dan DPRD di dalam dua UU yang berbeda pijakan hukum dasar tersebut, memiliki pandangan dan persepsi yang sama terhadap kedudukan organ pemerintahan daerah. Sekalipun Kepala Daerah ditempatkan dan mengepalai DPD, tetapi antara DPD dan DPRD tidak diletakkan di satu kotak pemerintah daerah.

Berlainan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 maupun UU No. 18 Tahun 1965 yang ditampilkan dalam bentuk susunan

pemerintahan yang berbeda. Kepala Daerah dan DPRD disusun dalam format Pemerintah Daerah. Susunan semacam ini kemudian melahirkan konsekuensi yang sejalan antara kewenangan yang diberikan dengan kedudukan yang disandang. Kepala Daerah didudukkan dalam dua fungsi beserta kewenangannya yang merambah sampai DPRD.

Melebarnya kewenangan Kepala Daerah tersebut mendistorsi fungsi DPRD. Akibatnya, posisi DPRD berada di bawah sub ordinasi Kepala Daerah. DPRD mengalami degradasi fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Hal itu terbaca dalam Penjelasan Umum angka 6 huruf f Penpres No. 6 Tahun 1959, yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang dalam bidang-bidang legislatif, anggaran pendapatan dan belanja, serta pembangunan di daerah”. Penpres No. 5 Tahun 1960 menetapkan Kepala Daerah sebagai ketua DPRD. Karena itu, baik di dalam batang tubuh maupun penjelasan tidak tercantum adanya fungsi yang berkenaan dengan pengawasan DPRD. Ketentuan

serupa berlanjut dalam UU No. 18 Tahun 1965, dimana Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.⁴⁴

Penpres No. 6 Tahun 1959 maupun UU No. 18 Tahun 1965 meletakkan DPRD berada di dalam lingkup Pemerintah⁴⁵, dan bukan didesain sebagai salah satu organ pemerintahan daerah yang terpisah. DPRD menjadi perangkat Pemerintah Daerah di bawah pimpinan Kepala Daerah. Sehingga, relasi yang terbangun antara Kepala Daerah dan DPRD tidak menggambarkan mekanisme *checks and balances*. Sebab, Kepala Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 diberi “hak veto” untuk menangguhkan keputusan DPRD.⁴⁶ Veto Kepala Daerah dikeluarkan apabila keputusan DPRD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Konstruksi hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 maupun

UU No. 18 Tahun 1965, bukanlah bentuk cerminan dari susunan pemerintahan yang berpijak pada konsep saling kontrol dan saling imbang di antara kelembagaan pemerintahan daerah. Tiadanya kewenangan DPRD yang memadai, ditambah fungsi pengawasan terpangkas total, kekuasaan menumpuk di tangan Kepala Daerah. Kepala Daerah menjadi pemimpin tunggal tanpa kontrol dari parlemen daerah. Desain relasi antara Kepala Daerah dan DPRD demikian, sebangun dengan sistem yang dijalankan Presiden Soekarno di tingkat pemerintahan pusat di bawah panji Demokrasi Terpimpin.

Model relasi antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 berciri *heavy executive*. Konsepsi demikian paralel dengan ciri negara kesatuan yang berpola sentralisasi. Wujudnya, tampak terlihat dari cakupan wewenang Kepala Daerah yang tidak meliputi urusan pemerintahan semata, namun

⁴⁴ Lihat Pasal 8

⁴⁵ Lihat Pasal 1 Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Lihat pula Pasal 5 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1965

⁴⁶ Lihat Pasal Pasal 15

sebagian dari fungsi DPRD dipindahkan ke ranah kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, terdapat relevansi apabila kedua produk legislasi di masa Demokrasi Terpimpin ini, Pemerintah Pusat tidak menyerahkan kewenangan kepada DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah. Penempatan DPRD di satu tempat dengan Kepala Daerah akan menimbulkan kerancuan. Kerancuan dimaksud adalah pemberian kewenangan kepada DPRD memberhentikan Kepala Daerah di tengah masa jabatannya. Sementara DPRD berada dalam kedudukan sebagai Pemerintah Daerah bersama Kepala Daerah.

b. Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Format pengawasan dalam UU No. 1 Tahun 1945 terhadap Kepala Daerah tidak disebutkan bentuknya. Akan tetapi, dari cara pengangkatan Kepala Daerah dan kedudukan Kepala Daerah sebagai organ Pemerintah Daerah maupun sebagai ahli Pemerintah Pusat, maka

pengawasan sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan pengawasan dari KNID sebagai badan perwakilan rakyat daerah, dapat dipastikan nihil karena KNID dinakhodai oleh Kepala Daerah. Berposisi rangkap jabatan, Kepala Daerah tidak mungkin diawasi oleh KNID dan bertanggung jawab kepada KNID melainkan pengawasan penuh dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan sekaligus meminta pertanggungjawabannya.

Karena KNID mustahil melakukan fungsi pengawasan dalam kapasitasnya sebagai lembaga perwakilan rakyat, termasuk meminta pertanggungjawaban, maka konstruksi hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Pengawasan dalam organisasi pemerintahan daerah yang dijalankan oleh KNID dalam pandangan Suriansyah Murhani merupakan pengawasan secara internal dilaksanakan oleh lembaga itu sendiri yang secara teknis mempergunakan struktur internal sebagai bagian dari mekanisme

pemerintahan daerah.⁴⁷ Bawa kedudukan Kepala Daerah itu sebagai ketua KNID bagi Murhani bukan sesuatu yang bersifat anomali dalam sistem pembagian kekuasaan.

Sementara UU No. 22 Tahun 1948 mencantumkan dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan represif⁴⁸ dan pengawasan umum.⁴⁹ Perwujudannya berbentuk permintaan keterangan dari Pemerintah Daerah (DPRD dan DPD) oleh Pemerintah Pusat. Permintaan keterangan mengandung pengertian, bahwa Pemerintah Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada Pemerintah Pusat. Adanya pertanggungjawaban DPRD kepada Pemerintah Pusat disebabkan oleh susunan Pemerintah Daerah yang menempatkan DPRD sebagai salah satu organ di dalamnya bersama dengan DPD yang diketuai oleh Kepala Daerah. Tetapi, DPRD dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah maupun DPD.

Masa jabatan antara Kepala Daerah tidak ditetapkan sama dengan masa jabatan DPRD. Masa jabatan DPRD adalah lima tahun, sedangkan masa jabatan Kepala Daerah tidak ditentukan jangka waktunya. Kepala Daerah dapat dipindahugaskan ke Daerah lain, sementara Kepala Daerah merupakan hasil pemilihan DPRD yang diangkat dan disahkan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, ketiadaan jangka waktu seseorang menjabat Kepala Daerah bertalian dengan pemindahtugas ke Daerah lain. Persis serupa dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dapat dipindahugaskan dimana saja dalam wilayah Republik Indonesia.

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan UU No. 18 Tahun 1965 dibentuk dengan cara memisahkan fungsi Kepala Daerah beserta wewenangnya, yakni sebagai alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah.⁵⁰ Dengan pembagian demikian, kendali

⁴⁷ Suriasnyah Murhani, 2014, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm: 26

⁴⁸ Lihat Pasal 42

⁴⁹ Lihat Pasal 45 ayat (1)

⁵⁰ Lihat Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Peenetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Dan lihat pula Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 18 Tahun 1965

pengawasan ada di tangan Kepala Daerah. Karena Kepala Daerah dalam Penpres No. 5 Tahun 1960 adalah ketua DPRD, meskipun bukan anggota DPRD. Sedangkan UU No. 18 Tahun 1965, pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.⁵¹

Dalam kedudukan sebagai alat Pemerintah Pusat, bidang pekerjaan pemerintahan umum dijalankan oleh pamong praja di bawah pengawasan Kepala Daerah. Pamong praja dimaksud merupakan perangkat pusat yang dipekerjakan di daerah. Karena itu, terdapat aparatur pamong praja dan fungsi kepamong prajaan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959. Bagi Bagir Manan:

Perlunya membedakan antara aparatur pamong praja dan fungsi pamong praja (kepamongprajaan). Karena menurut Bagir, bukanlah maksud desentralisasi untuk meniadakan atau menghapuskan fungsi

kepamong-prajaan dari daerah. Ditinjau dari penyederhanaan, sangat memungkinkan meniadakan susunan aparatur kepamong-prajaan yang terpisah dari pemerintah daerah, sedangkan fungsinya tetap ada dan berjalan dan dijalankan oleh aparatur pemerintahan daerah. Sebab, penghapusan sama sekali fungsi kepamong-prajaan dari daerah berarti dihilangkannya fungsi pengikat antara pusat dan daerah dalam sebuah negara kesatuan.⁵²

Sementara UU No. 18 Tahun 1965, pelaksanaan urusan pemerintahan umum dilakukan dengan mengadakan satuan-satuan khusus untuk dipekerjakan di Daerah di bawah pengawasan Kepala Daerah. Adanya satuan-satuan khusus tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan fungsi pengawasan umum dari Pemerintah Pusat.⁵³

⁵¹ Lihat Pasal 8

⁵² Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, hlm: 145

⁵³ Tiga bentuk pengawasan dalam UU No. 18 Tahun 1965, yaitu pengawasan umum, pengawasan prefentif, dan pengawasan represif. Pengawasan umum diterapkan untuk

Adapun urusan desentralisasi dan tugas pembantuan menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 diserahkan penuh kepada Kepala Daerah, baik pelaksanaan maupun pengawasannya. DPRD tidak diperkenankan menjalankan fungsi pengawasan sebab fungsi tersebut tidak diberikan oleh Pemerintah Pusat. Jabatan ketua DPRD pun, disematkan kepada Kepala Daerah, sehingga setiap keputusan DPRD dapat ditangguhkan berlakunya oleh Kepala Daerah.

Ketiadaan pengawasan dari DPRD, secara serta-merta membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban. Kepala Daerah tidak memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD melainkan kepada Pemerintah Pusat. Itulah sebabnya, DPRD tidak diberikan wewenang memberhentikan Kepala Daerah karena DPRD itu sendiri menjadi bagian dari Pemerintah. Di samping itu, Kepala Daerah dimandatkan

menopang fungsi kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 44 ayat (2) huruf c dengan tujuan pada departemen dalam negeri diadakan satuan-satuan organisasi dan pada kepala-

Pusat sebagai ketua DPRD, sehingga peran DPRD sama sekali berada di bawah kendali dan subordinasi Kepala Daerah.

Setelah merefungsionalisasi DPRD, maka terbuka ruang bagi Pemerintah Pusat untuk menyusun ketentuan mengenai cara pengisian jabatan dan pemberhentian Kepala Daerah. Prosedur yang dipilih dilakukan dengan cara mengangkat namun melalui usul dari DPRD, tetapi usulan DPRD tidak mengikat. Sama halnya dengan memberhentikan Kepala Daerah di tengah masa jabatannya, tidak memerlukan keterlibatan DPRD. Dari prosedur demikian, posisi Pemerintah Pusat sebagai pelaku tunggal dalam memberhentikan Kepala Daerah. Sebagai eksekutor satu-satunya, terdapat keleluasaan Pemerintah Pusat memformulasikan kedudukan Kepala Daerah untuk disesuaikan dengan tujuan Pemerintah Pusat memilih sistem sentralisasi dalam pengisian jabatan Kepala Daerah dan

kepala daerah dipekerjakan pegawai negeri khusus untuk melaksanakan tugas tersebut yang melakukan pekerjaannya langsung dibawah pimpinan kepala daerah. Lihat Penjelasan Umum tentang Pengawasan

pemberhentiannya. Dua label kedudukan yang diberikan kepada Kepala Daerah, sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah sangat menonjol indikator sentralisasi dalam Penpres No. 6 Tahun 1959.

Bentuk hubungan Pusat dan Daerah di bidang pengawasan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 telah menghilangkan esensi dari makna daerah berotonomi. Karena kuatnya pengawasan Pemerintah terhadap daerah seolah berubah menjadi pengendalian. Pemerintah Daerah bukan lagi berada dalam struktur pemerintahan negara yang diawasi oleh Pemerintah Pusat, melainkan di bawah kendali Pemerintah Pusat. Akibatnya, terjadi erosi kebebasan dan kemandirian daerah yang pernah diberikan melalui UU No. 1 Tahun 1957. Relasi antara Pusat dan Daerah yang dikonstruksi dalam Penpres ini merupakan cerminan dari penerapan Demokrasi Terpimpin sebagaimana diterangkan dalam Penjelasan Umum angka 2 yang berbunyi:

Oleh karena itu, badan-badan pemerintah sebagai alat untuk menyelamatkan revolusi harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Penyesuaian ini harus dilaksanakan dengan Penetapan Presiden sebagai pelaksanaan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dan sebagai satu-satunya jalan untuk meluaskan arus revolusi ketatanegaraan sampai dapat dinikmati oleh rakyat diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Sunyoto Usman mengatakan, desentralisasi menjadi semakin kabur ketika Presiden Soekarno melontarkan Demokrasi Terpimpin yang dimaknai sebagai upaya membatasi kemungkinan berkembangnya liberalisasi ideologi politik di daerah-daerah.⁵⁴ Cara mengendalikan Daerah yang

⁵⁴ Sunyoto Usman, 2005, “Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokratisasi”, dalam buku: Memperkokoh Otonomi Daerah,

Kebijakan, Evaluasi, dan Saran, kata pengantar Mardiasmo, UII Press, Yogyakarta, hlm: 113

dilakukan Pemerintah melalui Penpres No. 6 Tahun 1959 melahirkan konsekuensi-konsekuensi pengawasan yang super ketat terhadap pemerintahan daerah. Kiatnya diterapkan dengan pola mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah pada satu jalur di tangan Presiden.

Kedudukan Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Daerah di dalam UU No. 18 Tahun 1965 memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pelaksanaan urusan desentralisasi maupun tugas pembantuan. Namun, bergantung pada permintaan DPRD atau berdasar inisiatif Kepala Daerah.⁵⁵ Dengan demikian, pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya menjadi dokumen administratif yang disampaikan kepada DPRD. Sangat aneh bilamana Kepala Daerah yang berinisiatif menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD, sementara DPRD sendiri tidak memintanya atau di luar ketentuan waktu yang diharuskan untuk menyampaikan pertanggungjawaban.

Oleh karena itu, pemberian pertanggungjawaban kepada DPRD pada hakikatnya sekadar pemberitahuan semata. Sebab, Pimpinan DPRD dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Dengan demikian, bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah di bidang pengawasan, diselenggarakan dengan cara sentralisasi. Corak semacam ini, persis serupa praktiknya dengan yang ada pada Penpres No. 6 Tahun 1959.

Pengawasan yang dilakukan Pusat secara sentralistik terhadap Daerah linear dengan sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah. Pertanggungjawaban Kepala Daerah bukanlah faktor penilaian yang mengandung konsekuensi, karena hubungan yang dibentuk antara Pusat dan Daerah di bidang pengawasan tidak disertakan sanksi administratif. Instrumen sanksi yang tersedia hanya pemecatan, apabila Pemerintah Pusat menghendakinya, sekalipun tanpa sebab.

⁵⁵ Lihat penjelasan Pasal 44 UU No. 18 Tahun 1965

KESIMPULAN

Model pemakzulan kepala daerah di era Orde Lama memperlihatkan kecenderungan yang mengarah pada pelemahan karakter negara kesatuan. Indikator pelemahan dimulai dari pengurangan kewenangan DPRD saat Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1969. Terjadilah arus balik kewenangan yang menumpuk di tangan pemerintah pusat. Implikasinya merambah pada sendi desentralisasi dan otonomi daerah tergerus dan bahkan terkikis karena menguatnya kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat yang menguat tidak saja di bidang pengawasan tetapi sampai pada kewenangan menentukan berhenti tidaknya seorang kepala daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azikin, Andi, "Makna Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada Era Reformasi", *Jurnal MP* (Manajemen Pemerintahan), Volume 5, Nomor 1, Juni 2018
- Alder, John, 2002, *General Principles of Constitutional and*

Administrative Law, New York, Palgrave Macmillan

Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region", 2014, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme

"Distribution of Powers between Central Governments and Sub-national Governments", *Committee of Experts on Public Administration*, Eleventh session, New York, 16-20 April 2011

Jati, Wasisto Raharjo, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Desentralisasi atau Sentralisasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012

"*Impeachment of the Head of Reagen*", diunduh melalui:
<https://www.legalzoo.com.articles/how-does-the-impeachment-process-work>, diakses tanggal 18 September 2014

Ladner, Andreas; Keuffer, Nocolas; Baldersheim, Harald; Hlepas, Nikoa; Swianiewicz, Pawel; Steyvers, Kristof;

- Hague, Rod Navarro, Carmen, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, 2019, Switzerland, Palgrave Macmillan and Harrop, Martin, 2004, *Comparative Government and Politics An Introduction*, New York, Palgrave Macmillan
- Karim, Abdul Gafar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, 2003, Yogyakarta : Pustaka Pelajar,
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press
- Manan, Bagir dan Magnar, Kuntana, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung
- Murhani, Suriansyah, 2014, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Newton, Kenneth dan van Deth, Jan W 2010, *Foundation of Comparative Politics Democracies of the Modern World*, New York, Cambridge University Press
- Ngantung, Henk, Seniman dan Gubernur Jakarta Yang Terlupakan”, diunduh melalui: <http://www.berdikarioonline.com/riawayat-henk-ngantung/>, diakses pada tanggal 2 Februari 2018
- Mahfud MD, Moh, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Wicandra, Obed Bima, 2017, *Henk Ngantung; Saya Bukan Gubernurnya PKI*, Deepublish, Yogyakarta
- Osumah, Oarhe, (2015). “Democracy and Disorder Impeachment of Governors and Political devolopment in Nigeria’s Fourth Republic”. *Taiwan Journal of Democracy*. 11(2): 166
- Joeniarto, R, 1992, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta
- Usman, Sunyoto, 2005, “Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Demokratisasi”, dalam buku: *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi, dan Saran*, kata

- pengantar Mardiasmo,
UII Press, Yogyakarta
- Strong, C.F, 1966, *Modern Political Constitutions*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London
- Treisman, Daniel, 2007, *The Architecture of Government Rethinking Political Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. (Diumumkan Pada Tanggal 23 November 1945).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. (Diumumkan Pada Tanggal 10 Juli 1948).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Sendiri. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6; Tambahan Lembaran Negara Nomor 1143)
- Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Penetapan Presiden Tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 94; Tambahan Lembaran Negara Nomor 1843)
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 80; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2777).