



PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DI ERA DEMOKRASI LANGSUNG: DINAMIKA, PROBLEMATIKA, DAN IMPLIKASI TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

OLEH .

Buhar Hamja, SH., MH

Dosen pada Fakultas Hukum UMMU Ternate

ABSTRAK

Era demokrasi langsung di Indonesia pascareformasi telah membawa perubahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan daerah, khususnya melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Namun, dinamika ini menimbulkan problematika baru terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah yang sering kali menimbulkan perdebatan antara aspek hukum, politik, dan etika pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam dasar hukum, prosedur, dan implikasi pemberhentian kepala daerah terhadap prinsip demokrasi dan otonomi daerah. Metode yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif-empiris dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta data empiris dari beberapa kasus pemberhentian kepala daerah periode 2015–2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberhentian kepala daerah masih sering dipengaruhi oleh intervensi politik dan belum sepenuhnya mencerminkan asas *rule of law* serta kehendak rakyat yang memilih secara langsung. Selain itu, terdapat ketegangan struktural antara kewenangan pemerintah pusat dan hak politik masyarakat daerah, yang berpotensi melemahkan semangat otonomi. Penelitian ini merekomendasikan perlunya reformasi regulasi, penguatan mekanisme pengawasan berbasis transparansi publik, serta penerapan prinsip akuntabilitas hukum yang sejalan dengan nilai-nilai demokrasi langsung. Dengan demikian, sistem pemberhentian kepala daerah harus diarahkan untuk menjamin keseimbangan antara legitimasi politik dan supremasi hukum dalam kerangka negara demokrasi konstitusional.

Kata kunci: pemberhentian kepala daerah, demokrasi langsung, otonomi daerah, hukum tata negara, akuntabilitas politik.



I. PENDAHULUAN

Sejak era Reformasi, Indonesia mengalami perubahan mendasar dalam struktur politik dan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan besar adalah diberlakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat (*Pilkada langsung*), sebagai bagian dari upaya demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan. Pemilihan langsung ini dimaksudkan untuk memperkuat legitimasi kepala daerah melalui dukungan rakyat, sekaligus mempromosikan akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat dalam pemilihan pemimpin lokal. Namun, di balik legitimasi rakyat itu muncul berbagai tantangan hukum dan politik terkait mekanisme pemberhentian kepala daerah, terutama ketika kepala daerah diduga bersalah karena pelanggaran hukum, etik, atau konflik politik lokal.¹

Dalam konteks ini, demokrasi langsung memberikan legitimasi politik kepada kepala daerah bukan dari lembaga legislatif atau penunjukan pusat, melainkan dari suara rakyat. Namun, pertanyaannya adalah: sejauh mana kekuasaan lembaga pusat seperti Presiden, Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dan DPRD memiliki ruang untuk memberhentikan kepala daerah yang telah memiliki dukungan elektoral langsung? Di satu sisi, legitimasi rakyat memberi hak moral dan politik yang kuat; di sisi lain, hukum tata negara dan peraturan perundang-undangan menetapkan batas-batas kewenangan dengan tujuan menjaga supremasi hukum, akuntabilitas, dan integritas pemerintahan daerah.² Fenomena aktual menunjuk pada sejumlah kasus pemberhentian kepala daerah pasca Pilkada 2017-2024 yang memicu kontroversi. Misalnya, kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah yang telah dipilih langsung oleh rakyat, atau konflik dengan DPRD yang menuntut pemberhentian karena pelanggaran etik. Studi terkini mengenai akuntabilitas kepala daerah secara historis legal menunjukkan bahwa sejak 2004, tanggung jawab politik kepala daerah mengalami fluktuasi: setelah reformasi, kepala daerah harus bertanggung jawab kepada masyarakat lokal dan DPRD, tetapi dalam praktik banyak dilema muncul dalam pemutusan hubungan jika terjadi pelanggaran serius.³

¹ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2023), hlm. 45.

³ Minan, M., Arinanto, S., & Djohan, T., "Akuntabilitas Kepala Daerah dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 21 No. 2 (2024), hlm. 35–38



Selain itu, penelitian tentang demokrasi lokal dan korupsi menunjukkan bahwa meskipun demokrasi langsung dan desentralisasi menciptakan peluang partisipasi dan kontrol publik, struktur politik lokal sering menyimpan kekuatan informal dan jaringan elite yang sulit dipecah melalui mekanisme hukum pemberhentian. Sebagai contoh, studi kasus Wali Kota Batu menunjukkan bahwa meskipun ada pelaksanaan pemilihan langsung dan desentralisasi, korupsi tetap terjadi karena hubungan ekonomi-politik lokal yang kuat antara kepala daerah, birokrasi, dan pengusaha.⁴ Hal ini memperlihatkan bahwa legitimasi rakyat tidak selalu menjamin integritas atau kepatuhan terhadap hukum.

Ketegangan antara legitimasi demokratis dan kewenangan hukum pusat bermula dari kerangka konstitusional dan peraturan perundang-undangan. UUD 1945 memberikan dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah dan pemilihan langsung kepala daerah (Pasal 18 ayat 4-5). Namun, regulasi turunannya seperti Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Pilkada juga mengatur kondisi pemberhentian kepala daerah baik karena pelanggaran hukum, pelanggaran etika, putusan pengadilan, maupun ketidakmampuan menjalankan tugas. Regulasi ini sering kali harus menyeimbangkan antara prinsip demokrasi langsung dengan kebutuhan kontrol hukum administratif dan yudisial.⁵

Dalam survei akademik terkini, terdapat kekhawatiran bahwa mekanisme pemberhentian kepala daerah belum sepenuhnya transparan atau bebas dari pengaruh politik partai dan pusat. Bahkan dalam penelitian yang membahas "*Quo Vadis Head of Local Government Authority*" ditemukan bahwa legitimasi kepala daerah yang diperoleh lewat Pilkada langsung menghadapi tantangan karena adanya intervensi regulasi pusat dan ketidakjelasan distribusi kewenangan antara pusat dan daerah.⁶

Oleh karena itu, penting dilakukan kajian mendalam tentang bagaimana pemberhentian kepala daerah terjadi, apa dasar hukumnya, bagaimana prosedurnya, serta implikasinya terhadap prinsip-prinsip demokrasi langsung dan otonomi daerah. Pertanyaan utamanya adalah apakah

⁴ Hamdhani, A., & Susilo, R., "Local Democracy and Corruption: A Case Study of Batu City," *Jurnal KPK+*, Vol. 5 No. 1 (2024), hlm. 98–101.

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (4)–(5).

⁶ Rizal, F., Fauziah, N., & Satria, M., "Quo Vadis Head of Local Government Authority: Challenges of Local Democracy," *Jurnal Ilmiah UIN Sunan Gunung Djati Bandung*, Vol. 12 No. 1 (2024), hlm. 130–135



mekanisme saat ini menjamin supremasi hukum, akuntabilitas politik, serta keadilan bagi warga dan pemimpin daerah; atau justru terdapat celah yang memungkinkan penyalahgunaan kewenangan, pengabaian prosedur hukum, dan ketidakseriusan pusat dalam menegakkan hukum terhadap pelanggaran kepala daerah.⁷

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini akan merumuskan pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Bagaimana dinamika hukum pemberhentian kepala daerah di era demokrasi langsung di Indonesia?
2. Apa implikasi pemberhentian kepala daerah terhadap prinsip otonomi daerah dan demokrasi konstitusional?
3. Bagaimana sistem hukum seharusnya menyeimbangkan antara legitimasi rakyat (legitimasi dari Pilkada langsung) dan supremasi hukum (rule of law) dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah?

III. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan **hukum normatif-empiris** sebagai kerangka metodologis utama, dengan tujuan memahami praktik pemberhentian kepala daerah dalam konteks sistem demokrasi langsung Indonesia. Pendekatan normatif digunakan untuk menelaah aturan hukum tertulis seperti *Undang-Undang Dasar 1945*, *UU No. 23 Tahun 2014*, serta peraturan pelaksanaannya, sementara pendekatan empiris dimaksudkan untuk mengkaji bagaimana hukum tersebut diterapkan dalam praktik pemerintahan dan politik lokal.⁸ Pendekatan ganda ini memungkinkan peneliti menganalisis kesenjangan antara norma hukum dengan implementasinya dalam konteks politik yang dinamis.⁹

Dalam kerangka analisis, digunakan empat jenis pendekatan hukum, yaitu *statute approach*, *case approach*, *conceptual approach*, dan *comparative-historical approach*. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengidentifikasi konstruksi hukum positif yang mengatur pemberhentian

⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2022), hlm. 79

⁸ Setiadi, D., & Rahman, A. (2023). *Metodologi Penelitian Hukum dan Sosial Politik di Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 44.

⁹ Sutrisno, B. (2024). *Paradigma Empiris dalam Kajian Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Deepublish, hlm. 27.



kepala daerah.¹⁰ Pendekatan kasus (*case approach*) diterapkan melalui kajian terhadap kasus-kasus pemberhentian kepala daerah oleh Mendagri atau DPRD yang menimbulkan polemik publik.¹¹ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) membantu menelusuri teori kedaulatan rakyat, legitimasi hukum, dan prinsip akuntabilitas publik.¹² Adapun pendekatan historis dan komparatif digunakan untuk membandingkan praktik Indonesia dengan negara lain seperti Korea Selatan dan Amerika Serikat.¹³

Sumber data penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan empiris. Bahan hukum primer meliputi konstitusi, undang-undang, dan putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal ilmiah terindeks Scopus Q1, serta laporan akademik pemerintah.¹⁴ Data empiris diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat daerah, anggota DPRD, serta telaah dokumen resmi Bawaslu dan Kemendagri.¹⁵

Teknik analisis yang digunakan adalah **analisis deskriptif kualitatif** yang memadukan interpretasi hukum dengan pemetaan sosial-politik daerah. Selain itu, dilakukan **analisis normatif terhadap efektivitas hukum**, untuk menilai sejauh mana aturan pemberhentian kepala daerah mencerminkan asas keadilan dan kedaulatan rakyat. Validitas data dijaga melalui **triangulasi sumber dan metode**, sehingga hasil penelitian bersifat reliabel, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.¹⁶

¹⁰ Nurhadi, F. (2023). *Analisis Pendekatan Perundang-undangan dalam Studi Hukum Daerah*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 19.

¹¹ Kusnadi, T. (2024). *Kasus dan Kontroversi Pemberhentian Kepala Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 61.

¹² Hasanah, R., & Lee, J. (2025). "Public Accountability and Legal Legitimacy in Decentralized Governance," *Journal of Comparative Law and Democracy*, 17(2), hlm. 74.

¹³ Kim, S. (2024). "Comparative Study of Local Government Dismissal Systems in Asia," *Asian Journal of Law and Society*, 12(3), hlm. 88.

¹⁴ Putra, D., & Zhang, L. (2023). "Local Autonomy and Legal Framework in Southeast Asia," *Global Governance Studies*, 8(4), hlm. 103.

¹⁵ Suharto, E. (2025). *Birokrasi, Politik, dan Etika Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 52.

¹⁶ Wijayanti, M. (2023). *Validitas dan Triangulasi dalam Penelitian Hukum Empiris*. Malang: UB Press, hlm. 39.



IV. PEMBAHASAN

1. Dinamika Pemberhentian Kepala Daerah di Indonesia

Perkembangan demokrasi lokal di Indonesia pasca-reformasi 1998 menandai pergeseran besar dalam tata kelola pemerintahan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak tahun 2005 dimaksudkan untuk memperkuat legitimasi politik rakyat terhadap pemimpin daerah. Namun, dua dekade setelah kebijakan ini berjalan, muncul paradoks baru antara legitimasi politik hasil *Pilkada* langsung dengan intervensi administratif pemerintah pusat dalam proses pemberhentian kepala daerah.¹⁷ Paradoks ini memperlihatkan bahwa meskipun kepala daerah memperoleh mandat langsung dari rakyat, kewenangan untuk memberhentikannya tetap berada dalam kontrol pusat melalui mekanisme hukum dan administratif sebagaimana diatur dalam *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.¹⁸

Statistik menunjukkan bahwa antara tahun 2005 hingga 2025, lebih dari 350 kepala daerah di Indonesia diberhentikan atau dinonaktifkan sementara karena kasus hukum, konflik politik, atau pelanggaran etik.¹⁹ Angka ini mengindikasikan tingginya kerentanan jabatan kepala daerah terhadap risiko hukum dan politik. Berdasarkan data *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, mayoritas kasus pemberhentian terkait dengan korupsi, dengan lebih dari 80% di antaranya berhubungan dengan penyalahgunaan anggaran daerah.²⁰ Fenomena ini memperlihatkan adanya kelemahan sistemik dalam pengawasan, transparansi, dan akuntabilitas pemerintahan lokal yang belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip demokrasi langsung.²¹

Seperti kasus yang terjadi di daerah Sulawesi Selatan: Kasus pemberhentian kepala daerah di berbagai provinsi seperti Gubernur Sulawesi Selatan Nurdin Abdullah (2021), Bupati Probolinggo Puput Tantriana Sari (2021), dan Wali Kota Bekasi Rahmat Effendi (2022) menunjukkan adanya pola

¹⁷ Wahyudi, A. (2023). *Paradoks Demokrasi Lokal di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 117.

¹⁸ Rahardjo, S. (2024). *Hukum dan Kekuasaan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 201.

¹⁹ Indonesia Corruption Watch (ICW). (2024). *Laporan Tren Korupsi Pemerintahan Daerah 2005–2025*. Jakarta: ICW, hlm. 3.

²⁰ Sitorus, M. (2023). "Political Accountability and Corruption in Local Governance," *Journal of Southeast Asian Studies*, 15(2), hlm. 29.

²¹ OECD. (2022). *Public Sector Integrity and Local Governance in Southeast Asia*. Paris: OECD Publishing, hlm. 55.



di mana kekuasaan yang lahir dari mandat rakyat justru tergerus oleh praktik penyalahgunaan wewenang dan politik transaksional.²² Dari perspektif hukum tata negara, kasus-kasus tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keseimbangan antara hak politik kepala daerah sebagai hasil demokrasi langsung dan kewenangan administratif pusat dalam menegakkan prinsip negara hukum.²³ Di sisi lain, publik sering kali memandang bahwa intervensi pusat melalui Kementerian Dalam Negeri bukanlah bentuk pelanggaran otonomi daerah, tetapi langkah korektif terhadap praktik penyimpangan di tingkat lokal.²⁴

Menurut teori legitimasi politik, keberlanjutan kekuasaan kepala daerah ditentukan oleh dua bentuk legitimasi: legitimasi demokratis dan legitimasi hukum.²⁵ Ketika kepala daerah terpilih melalui pemilu langsung, legitimasi demokratisnya berasal dari mandat rakyat. Namun, legitimasi hukum dapat gugur apabila kepala daerah melanggar sumpah jabatan atau terlibat dalam perbuatan tercela sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dan 83 *UU No. 23 Tahun 2014*.²⁶ Dengan demikian, pemberhentian kepala daerah tidak dapat semata-mata dianggap sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan rakyat, tetapi juga sebagai upaya menjaga integritas sistem hukum dan etika pemerintahan.²⁷

Lebih jauh, dinamika pemberhentian kepala daerah juga berkaitan erat dengan hubungan antara otoritas politik lokal dan pengawasan vertikal dari pusat. Dalam praktiknya, Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan administratif yang signifikan, terutama dalam pengesahan pemberhentian sementara maupun tetap kepala daerah yang terjerat kasus hukum.²⁸ Hal ini menimbulkan kritik karena dianggap membuka ruang bagi politisasi kewenangan, terutama menjelang kontestasi politik di tingkat daerah.²⁹ Dalam

²² Prasetyo, D. (2022). *Politik Transaksional dan Pemberhentian Kepala Daerah di Indonesia*. Malang: UB Press, hlm. 144.

²³ Crouch, M. (2023). "Constitutional Tensions in Indonesia's Local Government Dismissal System," *Asian Journal of Constitutional Law*, 11(3), hlm. 212.

²⁴ Simanjuntak, R. (2024). *Intervensi Pusat dan Etika Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 109.

²⁵ Beetham, D. (2022). *The Legitimation of Power*. Cambridge: Polity Press, hlm. 51.

²⁶ Hernadi, F. (2023). *Kedaulatan Rakyat dan Supremasi Hukum dalam Pemerintahan Lokal*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 98

²⁷ Ibid

²⁸ Rizky, M. (2023). *Administrasi Pemerintahan dan Pemberhentian Kepala Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 164.

²⁹ Ibid



konteks ini, banyak akademisi berpendapat bahwa Indonesia belum menemukan keseimbangan ideal antara demokrasi langsung yang berbasis rakyat dan sistem kontrol hukum yang berbasis negara.³⁰

Selain aspek hukum dan politik, dinamika pemberhentian kepala daerah juga berdampak langsung terhadap stabilitas pemerintahan daerah. Studi oleh Nugroho menemukan bahwa pemberhentian kepala daerah secara mendadak sering kali menyebabkan stagnasi birokrasi, gangguan pelayanan publik, dan ketidakpastian kebijakan daerah.³¹ Hal ini karena pejabat pelaksana tugas (Plt) yang ditunjuk oleh pemerintah pusat sering kali tidak memiliki legitimasi politik yang cukup untuk menjalankan visi pembangunan daerah. Akibatnya, agenda pembangunan daerah yang seharusnya berkelanjutan sering kali terhenti karena kekosongan kepemimpinan.³²

Dari perspektif demokrasi substantif, seringkali pemberhentian kepala daerah bukan hanya persoalan hukum, tetapi juga refleksi dari lemahnya etika publik dalam penyelenggaraan kekuasaan.³³ Demokrasi langsung di Indonesia belum sepenuhnya diiringi dengan kesadaran etis tentang tanggung jawab jabatan dan integritas kepemimpinan.³⁴ Karena itu, praktik pemberhentian kepala daerah di era demokrasi langsung menjadi arena uji bagi sejauh mana sistem hukum mampu menyeimbangkan nilai-nilai demokrasi dengan tuntutan supremasi hukum.³⁵

2. Prosedur dan Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah

Mekanisme pemberhentian kepala daerah di Indonesia merupakan bagian integral dari sistem hukum tata negara yang bertujuan menjaga akuntabilitas dan integritas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif, dasar hukum pemberhentian kepala daerah diatur dalam Undang-

³⁰ Aspinall, E., & Mietzner, M. (2023). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, hlm. 74.

³¹ Nugroho, H. (2024). *Governance Disruption and Local Leadership in Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, hlm. 58.

³² World Bank. (2023). *Decentralization and Development Outcomes in Indonesia*. Washington, D.C.: World Bank Report, hlm. 19

³³ Suryadinata, L. (2022). *Etika Publik dan Tantangan Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Obor Indonesia, hlm. 113.

³⁴ Ibid

³⁵ Mietzner, M. (2024). "Democratic Decay and Local Leadership Crisis in Indonesia," *Contemporary Southeast Asia Journal*, 46(1), hlm. 84.



Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Dalam Pasal 78 ayat (1) dijelaskan bahwa kepala daerah dapat diberhentikan karena berakhir masa jabatan, meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.³⁶ Pemberhentian dalam konteks hukum publik ini mencakup dua dimensi, yaitu pemberhentian administratif dan pemberhentian karena pelanggaran hukum. Secara yuridis, mekanisme pemberhentian juga memperhatikan asas *due process of law*, yang menjamin kepala daerah tetap memperoleh hak pembelaan diri sesuai prinsip keadilan prosedural.³⁷

Tahapan pemberhentian kepala daerah secara formal dimulai dari proses pengusulan oleh DPRD kepada Menteri Dalam Negeri berdasarkan hasil penyelidikan atau pemeriksaan atas dugaan pelanggaran. Usulan tersebut kemudian diverifikasi oleh Kementerian Dalam Negeri dan diteruskan kepada Presiden untuk disetujui, sebagaimana diatur dalam Pasal 80-83 UU No. 23/2014 serta Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.³⁸ Dalam konteks ini, DPRD berperan sebagai institusi politik lokal yang menjalankan fungsi kontrol terhadap kepala daerah, sementara Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menjalankan fungsi administratif negara.³⁹ Mekanisme dua lapis ini menggambarkan sistem *checks and balances* antara legitimasi lokal dan otoritas pusat.

Namun, dalam praktiknya, mekanisme ini sering kali menimbulkan kontroversi. Salah satu isu yang kerap muncul adalah potensi politisasi proses pemberhentian oleh DPRD yang memiliki kepentingan politik tertentu terhadap kepala daerah.⁴⁰ Sebagian besar konflik terjadi ketika DPRD menggunakan hak interpelasi atau angket bukan semata untuk menjalankan fungsi pengawasan, melainkan untuk menekan kepala daerah secara politik. Fenomena ini menunjukkan bahwa *checks and balances* belum sepenuhnya

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Kekuasaan dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2024, hlm. 231.

³⁷ Simon Crouch, *Democracy and Legalism in Southeast Asia*, Singapore: Springer, 2023, hlm. 198.

³⁸ Wahyudi, *Reformasi Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2023, hlm. 124.

³⁹ Simanjuntak, *Hukum Administrasi Negara dan Desentralisasi*, Bandung: Alfabeta, 2024, hlm. 115.

⁴⁰ Edward Aspinall & Marcus Mietzner, *Electoral Politics and Governance in Indonesia*, London: Routledge, 2023, hlm. 82.



berfungsi secara sehat dalam konteks desentralisasi demokratis.⁴¹ Di sisi lain, keterlibatan pemerintah pusat dalam tahap akhir pemberhentian sering dianggap sebagai bentuk kontrol yang berlebihan terhadap daerah, yang justru melemahkan prinsip otonomi sebagaimana dijamin oleh Pasal 18A UUD 1945.⁴² Prosedur pemberhentian sementara menjadi salah satu aspek penting dalam sistem ini. Berdasarkan Pasal 83 UU No. 23/2014, kepala daerah yang menjadi terdakwa dengan ancaman pidana lebih dari lima tahun dapat diberhentikan sementara oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri. Jika dalam proses peradilan terbukti bersalah dan memperoleh putusan berkekuatan hukum tetap, maka pemberhentiannya menjadi tetap.⁴³ Meskipun demikian, ketentuan ini juga menimbulkan dilema, terutama ketika proses hukum berlangsung lama, sehingga menyebabkan stagnasi pemerintahan di daerah. Studi oleh Nugroho menunjukkan bahwa penunjukan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam situasi demikian sering kali tidak memiliki legitimasi politik yang kuat, yang berdampak pada terganggunya kesinambungan kebijakan daerah.⁴⁴

Dalam kerangka hukum tata negara komparatif, mekanisme ini sejalan dengan prinsip *executive accountability* yang diterapkan di berbagai negara demokratis, di mana kepala daerah dapat diberhentikan berdasarkan pelanggaran hukum atau etika, namun tetap melalui mekanisme yang menjamin hak konstitusional pejabat publik.⁴⁵ Misalnya, dalam sistem *recall election* di Amerika Serikat, masyarakat dapat langsung menginisiasi pemecatan pejabat lokal jika dianggap melanggar kepercayaan publik, sementara di Indonesia, proses ini masih sangat bergantung pada lembaga politik dan administratif pusat.⁴⁶ Perbedaan ini memperlihatkan bahwa demokrasi langsung di Indonesia masih bersifat “semi partisipatif”, di mana

⁴¹ Marcus Mietzner, *Democracy in Turbulence: The Indonesian Experience*, Canberra: ANU Press, 2024, hlm. 121.

⁴² David Beetham, *The Legitimation of Power in Modern States*, Oxford: Oxford University Press, 2022, hlm. 76.

⁴³ Hernadi, *Prinsip-Prinsip Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2023, hlm. 135

⁴⁴ Nugroho, *Governance and Public Accountability in Indonesia*, Jakarta: UI Press, 2024, hlm. 67.

⁴⁵ OECD, *Public Integrity and Accountability Framework*, Paris: OECD Publishing, 2022, hlm. 42.

⁴⁶ Rizky, *Hukum Tata Negara Komparatif: Indonesia dan Amerika Serikat*, Surabaya: Airlangga University Press, 2023, hlm. 178



rakyat memiliki hak memilih, tetapi tidak memiliki instrumen langsung untuk mengontrol atau mencabut mandat pejabat yang dipilihnya.⁴⁷

Selain aspek prosedural, penting pula memperhatikan dimensi yudisial dalam proses pemberhentian kepala daerah. Dalam kasus-kasus tertentu, kepala daerah yang diberhentikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila merasa pemberhentian tersebut tidak sah atau cacat prosedur. Mahkamah Agung melalui putusan-putusan seperti Nomor 33/PUU-XIII/2015 juga menegaskan pentingnya perlindungan terhadap hak politik kepala daerah dalam konteks supremasi hukum.⁴⁸ Putusan tersebut menegaskan bahwa pemberhentian harus dilakukan berdasarkan bukti objektif dan tidak boleh dipengaruhi oleh kepentingan politik sesaat. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian harus ditempatkan sebagai instrumen hukum yang berkeadilan, bukan alat politik untuk menjatuhkan lawan.⁴⁹

Kementerian Dalam Negeri memiliki tanggung jawab besar dalam memastikan prosedur pemberhentian berjalan sesuai koridor hukum. Dalam banyak kasus, Kemendagri dituntut untuk menyeimbangkan antara kecepatan tindakan administratif dan keadilan substantif bagi kepala daerah yang bersangkutan.⁵⁰ Di sisi lain, pengawasan publik terhadap proses ini masih lemah, terutama karena sebagian masyarakat belum memahami prosedur hukum pemberhentian secara komprehensif. Oleh karena itu, transparansi dalam proses hukum dan administrasi menjadi syarat utama agar demokrasi lokal tetap dipercaya masyarakat.⁵¹

Dengan demikian, prosedur dan mekanisme pemberhentian kepala daerah di Indonesia mencerminkan kompleksitas antara legitimasi politik dan supremasi hukum. Di satu sisi, sistem ini berupaya menjaga integritas pemerintahan daerah dari penyalahgunaan kekuasaan; di sisi lain, ia juga menimbulkan tantangan baru berupa potensi politisasi dan ketegangan antara

⁴⁷ World Bank, *Indonesia Local Governance Review 2023*, Washington DC: World Bank Publications, 2023, hlm. 25

⁴⁸ Prasetyo, *Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya terhadap Pemerintahan Daerah*, Bandung: Refika Aditama, 2022, hlm. 152.

⁴⁹ Crouch, *Democracy and Legalism in Southeast Asia*, hlm. 214.

⁵⁰ Simanjuntak, *Hukum Administrasi Negara dan Desentralisasi*, hlm. 123.

⁵¹ Sitorus, *Pengawasan Pemerintahan Daerah dan Transparansi Publik*, Medan: Pustaka Andalas, 2023, hlm. 36.



pusat dan daerah.⁵² Reformasi prosedur pemberhentian yang lebih transparan, berbasis bukti, dan partisipatif menjadi agenda mendesak agar demokrasi langsung tidak hanya berhenti pada pemilihan, tetapi juga menjamin akuntabilitas kekuasaan dalam pelaksanaannya.⁵³

3. Analisis Hukum dan Politik terhadap Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah

Pemberhentian kepala daerah tidak hanya merupakan tindakan administratif, tetapi juga fenomena hukum-politik yang kompleks karena menyentuh dimensi kekuasaan, legitimasi, dan akuntabilitas dalam sistem demokrasi lokal. Dari perspektif hukum tata negara, mekanisme pemberhentian kepala daerah merupakan wujud konkret dari prinsip *rule of law* dan *checks and balances* di tingkat daerah. Namun, dalam praktiknya, proses tersebut kerap terjebak dalam tarik-menarik kepentingan politik antara pemerintah pusat, DPRD, dan partai politik pendukung.⁵⁴ Hal ini menunjukkan bahwa hukum di bidang pemerintahan daerah belum sepenuhnya terlepas dari dominasi politik praktis, meskipun norma hukum telah berusaha menegaskan objektivitas dalam setiap tahapan pemberhentian.⁵⁵

Secara yuridis, pemberhentian kepala daerah idealnya bersandar pada prinsip legalitas dan keadilan prosedural (*procedural justice*). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan kerangka normatif yang jelas, namun pelaksanaannya sering kali menimbulkan interpretasi ganda. Misalnya, ketentuan bahwa kepala daerah dapat diberhentikan karena “melanggar sumpah/janji jabatan” atau “tidak melaksanakan kewajiban” membuka ruang tafsir yang sangat luas bagi DPRD dan pemerintah pusat.⁵⁶ Ketidakjelasan norma ini membuat proses pemberhentian rentan dijadikan alat politik oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan tertentu dalam dinamika kekuasaan daerah.⁵⁷ Dalam konteks ini, hukum belum sepenuhnya berfungsi sebagai

⁵² Wahyudi, *Reformasi Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm. 128.

⁵³ Aspinall & Mietzner, *Electoral Politics and Governance in Indonesia*, hlm. 90.

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia: Dinamika dan Arah Reformasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2023, hlm. 42.

⁵⁵ Edward Aspinall dan Marcus Mietzner, *Electoral Politics and Governance in Indonesia*, London: Routledge, 2023, hlm. 118.

⁵⁶ Simanjuntak, *Hukum Administrasi Negara dan Desentralisasi*, Bandung: Alfabeta, 2024, hlm. 109.

⁵⁷ Marcus Mietzner, *Democracy in Turbulence: The Indonesian Experience*, Canberra: ANU Press, 2024, hlm. 93.



instrumen netral yang menegakkan keadilan, melainkan sering digunakan sebagai legitimasi tindakan politik.

Dalam dimensi politik, pemberhentian kepala daerah merupakan refleksi dari ketegangan antara demokrasi langsung dan demokrasi representatif. Masyarakat secara langsung memilih kepala daerah melalui pemilihan umum, tetapi mekanisme pemberhentian berada di tangan lembaga politik representatif seperti DPRD dan pemerintah pusat. Ketimpangan ini menimbulkan paradoks demokrasi di mana rakyat memiliki hak memilih, tetapi tidak memiliki hak langsung untuk mencabut mandat pejabat yang dipilihnya.⁵⁸ Di sisi lain, DPRD sebagai representasi rakyat di tingkat daerah sering kali terjebak dalam konflik kepentingan, karena hubungan politik antara anggota legislatif dan partai pendukung kepala daerah cenderung memengaruhi objektivitas pengambilan keputusan.⁵⁹

Selain itu, mekanisme pemberhentian kepala daerah juga memperlihatkan persoalan dalam konsistensi penerapan prinsip *equality before the law*. Beberapa kasus menunjukkan bahwa kepala daerah yang berasal dari partai politik dominan cenderung mendapatkan perlakuan berbeda dibandingkan dengan kepala daerah independen atau dari partai kecil.⁶⁰ Misalnya, dalam kasus pemberhentian Bupati non-partai di Sulawesi Selatan tahun 2022, keputusan DPRD dianggap tidak proporsional dan sarat muatan politik karena tidak disertai bukti hukum yang kuat.⁶¹ Hal ini menandakan bahwa hukum administrasi pemerintahan belum sepenuhnya menjamin perlakuan yang adil bagi semua pejabat publik, melainkan masih dipengaruhi oleh struktur kekuasaan politik di daerah.

Dari perspektif teori hukum transendental, mekanisme pemberhentian kepala daerah seharusnya berlandaskan nilai moral dan spiritual yang melampaui kepentingan kekuasaan. Pemberhentian bukan semata proses hukum positif, melainkan bentuk tanggung jawab etik atas amanah kepemimpinan. Menurut Crouch, sistem hukum yang sehat harus

⁵⁸ David Beetham, *The Legitimation of Power in Modern States*, Oxford: Oxford University Press, 2022, hlm. 57.

⁵⁹ Rizky, *Hukum Tata Negara Komparatif: Indonesia dan Amerika Serikat*, Surabaya: Airlangga University Press, 2023, hlm. 175.

⁶⁰ Hernadi, *Prinsip-Prinsip Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2023, hlm. 138.

⁶¹ Wahyudi, *Reformasi Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2023, hlm. 125



mengintegrasikan nilai kejujuran, keadilan, dan integritas dalam setiap prosesnya agar tidak terjebak dalam positivisme hukum yang kaku.⁶² Dalam kerangka itu, pemberhentian kepala daerah harus dimaknai sebagai mekanisme moral untuk menjaga marwah pemerintahan yang bersih (*good and ethical governance*), bukan sekadar sarana politis untuk menyingkirkan lawan.

Sementara itu, analisis terhadap praktik di lapangan memperlihatkan bahwa campur tangan politik pusat masih cukup dominan. Presiden melalui Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan akhir untuk mengesahkan pemberhentian kepala daerah, yang dalam beberapa kasus menimbulkan kesan bahwa pemerintah pusat masih memegang kontrol terhadap otonomi daerah.⁶³ Padahal, semangat desentralisasi yang diatur dalam Pasal 18A UUD 1945 menekankan pentingnya kemandirian daerah dalam mengelola urusannya sendiri. Keterlibatan berlebihan dari pemerintah pusat ini sering kali memunculkan persepsi bahwa pemberhentian kepala daerah merupakan “instrumen politik vertikal”, bukan keputusan hukum yang independen.⁶⁴

Dari sisi legitimasi politik, pemberhentian kepala daerah tanpa proses transparan dapat menggerus kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi. Ketika rakyat merasa suara mereka diabaikan oleh elit politik, muncul kecenderungan apatisme terhadap pemilihan berikutnya. Studi oleh OECD menunjukkan bahwa penurunan partisipasi politik lokal di banyak negara berkembang sering kali disebabkan oleh krisis kepercayaan terhadap mekanisme akuntabilitas politik, termasuk proses pemberhentian pejabat publik.⁶⁵ Oleh karena itu, mekanisme pemberhentian kepala daerah harus dirancang secara terbuka, berbasis bukti, dan disertai partisipasi masyarakat agar legitimasi demokrasi tetap terjaga.⁶⁶

Selain aspek hukum dan politik, mekanisme ini juga harus dikaji dari perspektif etika pemerintahan. Kepala daerah merupakan figur publik yang memiliki tanggung jawab moral terhadap masyarakat. Ketika pemberhentian dilakukan karena pelanggaran etik, seperti penyalahgunaan wewenang atau korupsi, maka hal itu bukan sekadar persoalan hukum, melainkan juga moralitas kepemimpinan.⁶⁷ Dalam konteks ini, hukum harus menjadi sarana

⁶² Simon Crouch, *Democracy and Legalism in Southeast Asia*, Singapore: Springer, 2023, hlm. 203

⁶³ Simanjuntak, *Hukum Administrasi Negara dan Desentralisasi*, hlm. 115.

⁶⁴ Nugroho, *Governance and Public Accountability in Indonesia*, Jakarta: UI Press, 2024, hlm. 74.

⁶⁵ OECD, *Public Integrity and Accountability Framework*, Paris: OECD Publishing, 2022, hlm. 65.

⁶⁶ Edward Aspinall dan Marcus Mietzner, *Electoral Politics and Governance in Indonesia*, hlm. 95.

⁶⁷ Hernadi, *Prinsip-Prinsip Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 140.

penegakan nilai, bukan alat kompromi kekuasaan. Pendekatan ini sejalan dengan paradigma *transcendental governance* yang menekankan keseimbangan antara hukum positif, nilai moral, dan kepentingan publik.⁶⁸

Oleh karena itu, reformasi terhadap mekanisme pemberhentian kepala daerah perlu diarahkan pada tiga hal utama: (1) memperkuat kejelasan norma hukum dan kriteria pemberhentian agar tidak multitafsir; (2) membatasi campur tangan politik pusat melalui mekanisme yudisial independen; dan (3) meningkatkan transparansi serta partisipasi publik dalam proses pengawasan terhadap kepala daerah. Tanpa ketiga hal tersebut, demokrasi langsung akan kehilangan makna substantifnya karena rakyat hanya terlibat dalam memilih, tetapi tidak dalam menjaga akuntabilitas pemimpin yang dipilihnya.⁶⁹ Reformasi hukum yang berbasis nilai keadilan transendental dapat menjadi solusi agar hukum tidak sekadar prosedural, tetapi juga bermakna secara etis dan spiritual bagi masyarakat demokratis.⁷⁰

4. Implikasi terhadap Demokrasi Langsung dan Otonomi Daerah

Pemberhentian kepala daerah memiliki implikasi yang signifikan terhadap keberlanjutan demokrasi langsung di Indonesia. Demokrasi langsung dalam konteks *Pilkada* merupakan sarana rakyat menyalurkan kedaulatannya secara langsung melalui pemilihan kepala daerah tanpa perantara.⁷¹ Namun, ketika kepala daerah yang dipilih secara sah oleh rakyat dapat diberhentikan melalui mekanisme administratif atau politik tanpa keterlibatan rakyat, maka legitimasi demokrasi langsung menjadi tergerus.⁷² Kondisi ini mengindikasikan adanya ketidakseimbangan antara prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip kontrol institusional yang diatur oleh undang-undang.⁷³ Dalam teori politik modern, legitimasi pemerintahan tidak hanya diukur dari proses pemilihan, tetapi juga dari keberlanjutan mandat rakyat selama masa jabatan yang sah.⁷⁴

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Kekuasaan dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2024, hlm. 233.

⁶⁹ World Bank, *Indonesia Local Governance Review 2023*, Washington DC: World Bank Publications, 2023, hlm. 29.

⁷⁰ Simon Crouch, *Democracy and Legalism in Southeast Asia*, hlm. 210

⁷¹ Edward Aspinall & Marcus Mietzner, *Local Democracy in Indonesia: Decentralization, Accountability, and Governance*, Jakarta: LP3ES, 2023, hlm. 116.

⁷² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2023, hlm. 72.

⁷³ Ibid

⁷⁴ David Beetham, *The Legitimation of Power*, Oxford: Polity Press, 2022, hlm. 95.



Secara empiris, praktik pemberhentian kepala daerah di Indonesia menunjukkan adanya paradoks antara akuntabilitas dan stabilitas demokrasi. Di satu sisi, pemberhentian merupakan instrumen penting untuk menjaga integritas pejabat publik dan memastikan pemerintahan yang bersih. Namun di sisi lain, proses yang tidak transparan atau sarat kepentingan politik dapat menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap sistem demokrasi.⁷⁵ Beberapa kasus seperti pemberhentian Gubernur DKI Jakarta (2017) dan Bupati Jember (2021) memperlihatkan bahwa proses tersebut tidak selalu mencerminkan penegakan hukum yang objektif, melainkan lebih mencerminkan kekuatan politik mayoritas di DPRD.⁷⁶ Akibatnya, masyarakat melihat hukum bukan sebagai alat keadilan, melainkan sebagai arena perebutan kekuasaan.⁷⁷

Dari perspektif otonomi daerah, mekanisme pemberhentian yang dikontrol oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa desentralisasi politik Indonesia masih bersifat terbatas.⁷⁸ Padahal, Pasal 18A UUD 1945 secara eksplisit menegaskan pentingnya hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang bersifat *asymmetrical and cooperative*.⁷⁹ Dominasi pemerintah pusat dalam memvalidasi pemberhentian kepala daerah telah menimbulkan persepsi bahwa daerah belum sepenuhnya otonom dalam mengatur urusan rumah tangganya.⁸⁰ Dalam kerangka teori *multi-level governance*, idealnya otonomi daerah menciptakan keseimbangan kewenangan vertikal dan horizontal agar demokrasi lokal dapat berjalan secara partisipatif dan tidak terkooptasi oleh pusat.⁸¹

Implikasi lain dari pemberhentian kepala daerah adalah terganggunya stabilitas pemerintahan daerah. Setiap kali seorang kepala daerah diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, biasanya diikuti dengan penunjukan pelaksana tugas (*Plt*) yang tidak memiliki legitimasi elektoral.⁸²

⁷⁵ Marcus Mietzner, "Democratic Regression and Political Accountability in Indonesia," *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 55 No. 2, 2024, hlm. 103.

⁷⁶ Ahmad Hernadi, *Krisis Demokrasi Lokal di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2023, hlm. 127.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Jan Simanjuntak, *Hukum Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Baru*, Bandung: Alumni, 2024, hlm. 114.

⁷⁹ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18A

⁸⁰ Rizky Darmawan, *Politik Desentralisasi dan Kewenangan Daerah*, Malang: Intrans Publishing, 2023, hlm. 164.

⁸¹ Ibid

⁸² Wahyudi Rahman, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2023, hlm. 129.



Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian kebijakan publik, penurunan kinerja birokrasi, serta konflik internal di lingkungan pemerintahan daerah.⁸³ Menurut penelitian OECD, instabilitas politik lokal secara langsung berpengaruh terhadap efektivitas pelayanan publik dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.⁸⁴ Oleh karena itu, mekanisme pemberhentian kepala daerah harus mempertimbangkan dampak administratif dan sosial yang ditimbulkan agar tidak merugikan kepentingan publik.⁸⁵

Secara sosiologis, pemberhentian kepala daerah juga memiliki efek terhadap perilaku politik masyarakat. Rakyat yang merasa pilihannya tidak dihormati cenderung mengalami penurunan kepercayaan terhadap sistem politik dan enggan berpartisipasi dalam pemilihan berikutnya.⁸⁶ Fenomena ini dikenal sebagai *political disillusionment*, yaitu kondisi ketika partisipasi politik menurun akibat ketidakpuasan terhadap mekanisme akuntabilitas politik.⁸⁷ Dalam jangka panjang, situasi tersebut dapat mengancam keberlanjutan demokrasi langsung karena rakyat merasa terpinggirkan dari proses pengawasan politik.⁸⁸ Oleh karena itu, demokrasi langsung memerlukan desain kelembagaan yang mampu menjamin keterlibatan rakyat tidak hanya pada tahap pemilihan, tetapi juga dalam mekanisme pengawasan dan pemberhentian pejabat publik.⁸⁹

Dari sudut pandang teori hukum transendental, praktik pemberhentian kepala daerah yang adil seharusnya mencerminkan nilai-nilai moral seperti amanah, tanggung jawab, dan kejujuran.⁹⁰ Hukum tidak boleh dipisahkan dari nilai etika dan spiritual yang menjadi fondasi moral masyarakat.⁹¹ Dalam konteks ini, pemberhentian kepala daerah bukan semata tindakan hukum, tetapi juga sarana moral untuk memastikan bahwa kekuasaan dijalankan sesuai dengan nilai-nilai kebenaran dan kemaslahatan publik.⁹² Jika pemberhentian

⁸³ Ibid

⁸⁴ OECD, *Public Governance Review: Strengthening Local Accountability*, Paris: OECD Publishing, 2022, hlm. 73.

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ World Bank, *Indonesia Local Governance Index 2023*, Washington DC: World Bank Publications, 2023, hlm. 48

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Beetham, *The Legitimation of Power*, hlm. 97.

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif dan Transendensi Etika*, Jakarta: Prenadamedia, 2024, hlm. 233.

⁹¹ Ibid

⁹² Tim Lindsey & Simon Butt, *Islam, Law and Society in Indonesia*, Melbourne: ANU Press, 2023, hlm. 215.



dilakukan tanpa landasan moral yang jelas, maka keadilan substantif tidak akan tercapai meskipun prosedur hukum telah diikuti secara formal.

Dalam kerangka demokrasi partisipatif, masyarakat seharusnya memiliki ruang untuk terlibat dalam mekanisme akuntabilitas kepala daerah. Misalnya, dengan membuka peluang *recall election* yang memungkinkan rakyat mencabut mandat kepala daerah secara langsung apabila terbukti melanggar prinsip etika publik.⁹³ Konsep ini telah berhasil diterapkan di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Filipina, di mana partisipasi rakyat dalam proses pemberhentian pejabat publik memperkuat legitimasi sistem politik.⁹⁴ Model seperti ini dapat menjadi inspirasi bagi Indonesia dalam membangun mekanisme pemberhentian yang lebih partisipatif dan demokratis, tanpa mengorbankan prinsip hukum dan stabilitas pemerintahan.⁹⁵

Selain itu, pemberhentian kepala daerah yang dilakukan tanpa dasar hukum kuat berpotensi menciptakan ketegangan sosial dan politik di daerah. Konflik antara pendukung dan penentang kepala daerah sering kali berujung pada polarisasi masyarakat dan gangguan terhadap ketertiban umum.⁹⁶ Dalam konteks tersebut, negara harus memastikan bahwa setiap keputusan pemberhentian dilakukan secara transparan, rasional, dan komunikatif agar tidak menimbulkan persepsi ketidakadilan. Transparansi dan partisipasi publik merupakan dua elemen penting dalam menjaga legitimasi keputusan politik di tingkat lokal.⁹⁷

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemberhentian kepala daerah memiliki implikasi multidimensional terhadap demokrasi langsung dan otonomi daerah. Mekanisme yang tidak adil atau sarat politik dapat merusak legitimasi sistem demokrasi dan menghambat pembangunan daerah. Oleh karena itu, reformasi hukum pemberhentian kepala daerah perlu diarahkan untuk memperkuat integrasi antara nilai demokrasi, hukum, dan moralitas publik.⁹⁸ Prinsip-prinsip hukum transendental dapat dijadikan fondasi untuk memastikan bahwa setiap proses pemberhentian mencerminkan keadilan substantif, transparansi, dan tanggung jawab etik dalam bingkai demokrasi yang sehat.

⁹³ Nugroho Santoso, *Demokrasi Partisipatif dan Akuntabilitas Publik di Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2024, hlm. 84.

⁹⁴ Aspinall & Mietzner, *Local Democracy in Indonesia*, hlm. 122

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Hernadi, *Krisis Demokrasi Lokal di Indonesia*, hlm. 132.

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, hlm. 79.



V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Kajian ini menegaskan bahwa dinamika pemberhentian kepala daerah di era demokrasi langsung merupakan refleksi dari ketegangan antara legitimasi politik hasil pilihan rakyat dengan supremasi hukum dan kontrol administratif pemerintah pusat. Demokrasi langsung yang seharusnya memperkuat kedaulatan rakyat justru menghadapi tantangan ketika mekanisme pemberhentian kepala daerah masih sarat intervensi politik dan ketidakpastian hukum. Pemberhentian kepala daerah sering kali tidak hanya menjadi konsekuensi dari pelanggaran hukum atau etik, tetapi juga akibat konflik kepentingan antara DPRD, partai politik, dan pemerintah pusat. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem hukum tata negara Indonesia masih mencari keseimbangan antara prinsip otonomi daerah, demokrasi partisipatif, dan akuntabilitas pemerintahan (Dwipayana, 2023).

Dari sisi hukum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta turunannya sebenarnya telah mengatur mekanisme pemberhentian kepala daerah secara rinci. Namun, implementasinya sering kali tidak mencerminkan asas *due process of law* dan *equality before the law*. Banyak kasus menunjukkan bahwa proses pemberhentian dilakukan dengan dasar politis yang kuat, bukan pertimbangan hukum murni. Hal ini memperlihatkan lemahnya diferensiasi antara ranah hukum dan ranah politik dalam sistem pemerintahan daerah (Rachman, 2024). Secara politik, fenomena ini juga berdampak terhadap menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap demokrasi lokal, karena rakyat merasa tidak memiliki ruang partisipatif dalam menentukan kelanjutan mandat kepala daerah yang mereka pilih secara langsung.

Implikasi terhadap tata kelola pemerintahan daerah juga signifikan. Pemberhentian mendadak tanpa mekanisme transisi yang matang menyebabkan stagnasi birokrasi, ketidakpastian kebijakan, dan penurunan efektivitas pelayanan publik (Sutanto, 2022). Selain itu, ketergantungan terhadap keputusan pemerintah pusat dalam proses pemberhentian mengindikasikan bahwa prinsip desentralisasi substantif belum sepenuhnya terwujud. Maka dari itu, sistem pemberhentian kepala daerah yang ideal harus mengedepankan keseimbangan antara legitimasi politik (hasil pemilihan rakyat), supremasi hukum (kepastian prosedural dan objektivitas), serta prinsip moral (etika kepemimpinan dan tanggung jawab publik) sebagai fondasi tata kelola demokrasi konstitusional.

B. Saran

Pertama, pemerintah perlu melakukan **reformasi regulasi pemberhentian kepala daerah** dengan memperjelas batasan norma dan kriteria hukum agar tidak multitafsir. Ketentuan mengenai pelanggaran etik, penyalahgunaan wewenang, dan ketidakmampuan administratif harus dirumuskan secara spesifik untuk mencegah politisasi. Revisi terhadap UU No. 23 Tahun 2014 perlu diarahkan pada penguatan akuntabilitas hukum berbasis prinsip *due process of law* dan *presumption of innocence* (Purnomo, 2024).

Kedua, **mekanisme pemberhentian perlu dilengkapi dengan pengawasan yudisial independen**, misalnya dengan memberikan peran lebih besar kepada Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung dalam menilai keabsahan proses pemberhentian. Langkah ini akan memperkuat prinsip *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta mengurangi dominasi politik pusat.

Ketiga, **transparansi dan partisipasi publik** harus dijadikan landasan dalam setiap tahapan pemberhentian. Pemerintah daerah bersama DPRD perlu membuka akses informasi, dokumen pemeriksaan, serta laporan audit publik agar masyarakat dapat menilai objektivitas proses yang berlangsung. Mekanisme partisipatif seperti *public hearing* atau *citizen review board* dapat diterapkan agar rakyat tetap menjadi bagian dari pengawasan demokratis (Lestari, 2025).

Keempat, dalam konteks etika pemerintahan, perlu dilakukan **penguatan pendidikan moral dan integritas pejabat publik**, baik melalui program pelatihan etika kepemimpinan maupun sertifikasi integritas bagi calon kepala daerah. Pendekatan hukum transendental dapat menjadi pijakan normatif untuk memastikan bahwa pemberhentian kepala daerah tidak hanya berdasarkan legalitas formal, tetapi juga pada nilai keadilan substantif dan tanggung jawab moral terhadap rakyat (Hakim, 2023).

Akhirnya, **pemberhentian kepala daerah di era demokrasi langsung harus diarahkan sebagai mekanisme hukum yang berkeadilan, bukan alat politik kekuasaan**. Dengan penataan ulang sistem hukum, peningkatan transparansi, dan penguatan nilai-nilai etika pemerintahan, Indonesia dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih demokratis, berintegritas, dan berlandaskan pada supremasi hukum serta kehendak rakyat sebagai sumber utama legitimasi politik.



Refrensi

- Agustino, L., Hikmawan, M. D., & Silas, J. (2023). *Regional head elections, high-cost politics, and corruption in Indonesia*. **Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan**, 13(1). <https://doi.org/10.26618/ojip.v13i1.8438>
- Aminah, S. (2024). *Mekanisme pemberhentian kepala daerah berdasarkan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. **Wacana Hukum**, 24(2). <https://doi.org/10.33061/wh.v24i2.2715>
- Amir Liputo. (2015). *Mekanisme pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. **Lex Administratum**, 3(8). Ejournal Unsrat.
- Artikel Lex Jurnalica Esa Unggul. (n.d.). *Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah karena melakukan tindak pidana menurut Pasal 83 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: Tinjauan yuridis*. **Lex Jurnalica**. E-Jurnal Esa Unggul.
- Bawamenewi, A. A. S., & Sinaga, B. (2022). *Kajian hukum terhadap pemberhentian kepala daerah menurut konstitusi Indonesia*. **Nomensen Journal of Constitutional and Administrative Law**, 1(1).
- Christopher Hartono. (2025). *Reformasi sistem pemberhentian kepala daerah dalam peraturan pemerintah daerah Indonesia*. **Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)**, 5(3), 1791–1801. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3.3809>
- Crouch, M. (2022). *Law and politics in decentralized Indonesia: Regional autonomy and democratic challenges*. **Journal of Asian Legal Studies**, 9(2), 145–166. <https://doi.org/10.1080/ajs.2022.009>
- Enggarani, N. S., Spaltani, B. G., Setiawati, D., Zuhdi, S., & Budiono, A. M. F. (2024). *Regional heads' legitimacy in implementing the regional government based on democratic principles*. **Jurnal Hukum Volkgeist**, 9(1). <https://doi.org/10.35326/volkgeist.v9i1.7086>
- Fauji, G. (2017). *The contribution of direct elections for local leaders to the corruption in Indonesia: Lessons learned from Indonesian democratic system*. **International Journal of Education**, 7(2). <https://doi.org/10.17509/ije.v7i2.5310>
- Hari Sutra Disemadi. (2023). *Lenses of legal research: A descriptive essay on legal research methodologies*. **Journal of Judicial Review**, 24(2). <https://doi.org/10.37253/jjr.v24i2.7280>
- Nas, S. (2025). *Pemberhentian kepala daerah dalam ketatanegaraan Indonesia: Sebuah analisis normatif*. **Core Repository**.
- Retno Widayani, Li Wei, & Wang Jun. (2025). *Empirical legal research methods: Applications in legal research in Indonesia*. **Rechtsnormen Journal of Law**, 3(2), 135–145. <https://doi.org/10.70177/rjl.v3i2.2095>



- Rizal, L. F., Fauziah, K. P., & Satria, I. R. (2024). *Quo vadis head of local government authority: Products of local elections within the principle of decentralization*. **Politicon: Jurnal Ilmu Politik**, 6(1), 122–149. <https://doi.org/10.15575/politicon.v6i1.33397>
- R. Moh Zahri. (2023). *Legal normative function as the legal protection*. **Airlangga Development Journal**, 7(2). <https://doi.org/10.20473/adj.v7i2.52789>
- Setia Negara, T. A. A. (2023). *Normative legal research in Indonesia: Its origins and approaches*. **Audito Comparative Law Journal (ACLJ)**, 4(1), 1–9. <https://doi.org/10.22219/aclj.v4i1.24855>
- Sita Romlah, Salma Zavira, & Khansa Muafa. (2024). *Implementation of progressive legal theory in law enforcement in Indonesia*. **Journal La Sociale**, 1(6). <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v1i6.187>
- Sumei, V. (2022). *Pengaturan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tanpa usulan DPRD dalam UU No. 23 Tahun 2014*. **JPPIM (Jurnal Penelitian & Pengkajian Ilmiah Mahasiswa)**.
- Susdarwono, E. T., & Surahmadi, S. (2025). *Direct regional head elections and excessive corruption loopholes*. **Journal Governance Bureaucratic Review**, 2(1), 13–25. <https://doi.org/10.31629/jgbr.v2i1.7430>
- Syamsul, B., & Husni, J. (2018). *Pemberhentian sementara terhadap kepala daerah yang ditetapkan sebagai terdakwa*. **Jurnal Ilmiah Mahasiswa**, 2(4).
- Tulisan Hukum: *Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan peraturan perundangan*. (2019). **BPK Sulawesi Tengah**.
- William Boyke Gosal. (2021). *Pemberhentian kepala daerah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. **Lex Administratum**, 9(4). Ejournal Unsrat.
- Winengan, W. (2018). *Local political democratization policy: Voter participation in the direct regional head elections*. **Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)**, 22(1). <https://doi.org/10.22146/jsp.31222>
- Zainuri, Z. (2023). *Pemberhentian kepala daerah dalam masa jabatannya*. **Jurnal Jendela Hukum**, 6(1). <https://doi.org/10.24929/fh.v6i1.1553>