

**PEMAKZULAN KEPALA DAERAH ATAS
DASAR PERNIKAHAN SINGKAT YANG
MELANGGAR HUKUM MENURUT
MAHKAMAH AGUNG¹**

Oleh : Michael Lalamentik²

A B S T R A K

Penelitian ini berupaya untuk mengetahui apakah perkawinan singkat kepala daerah sebagai pelanggaran hukum, bagaimana alasan dan pertimbangan hukum serta mekanisme pemakzulan kepala daerah oleh DPRD dan Mahkamah Agung. Pertama, Kepala daerah yang telah mempunyai seorang istri dan memutuskan untuk melakukan pernikahan singkat dengan wanita lain adalah suatu pelanggaran hukum. Pernikahan singkat kepala daerah adalah perbuatan yang melanggar hukum atas undang-undang no. 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya PP No. 9 tahun 1975 serta PP no. 10 tahun 1983 jo PP no. 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS. Kedua, ada 2 (dua) alasan dan pertimbangan yang dapat digunakan untuk memakzulkan kepala daerah yaitu jika melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajiban. Mekanisme pemakzulan kepala daerah berawal dari DPRD yang mempunyai hak-hak berdasarkan undang-undang yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat apabila ditemukan suatu pelanggaran hukum sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah. Mahkamah Agung pun berwenang memutus pendapat DPRD atas pemberhentian kepala daerah. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan disimpulkan, bahwa: Perkawinan singkat oleh kepala daerah merupakan pelanggaran hukum atas

undang-undang no.1 tahun 1974 tentang perkawinan dan undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. DPRD mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak untuk menyatakan pendapat apabila ditemukan suatu pelanggaran hukum oleh kepala daerah sesuai undang-undang pemerintahan daerah. Mahkamah Agung berwenang memutus pendapat DPRD atas pemberhentian kepala daerah yang diusulkan.

Kata kunci: Pemakzulan, Kepala Daerah

A. PENDAHULUAN

Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³ Perkawinan itu sendiri mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia, karena didalamnya ada unsur-unsur hak dan kewajiban masing-masing pihak, menyangkut masalah kehidupan kekeluargaan yang harus dipenuhi, baik hak dan kewajiban suami isteri maupun keberadaan status perkawinan, anak-anak, kekayaan, waris dan faktor kependudukan di dalam tatanan kehidupan bermasyarakat. Salah satu prinsip dalam hukum perkawinan nasional yang seirama dengan ajaran agama ialah mempersulit terjadinya perceraian, karena perceraian berarti gagalnya tujuan perkawinan. Dalam undang-undang no. 1 tahun 1974 mengatur tentang suatu perceraian. Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami dan istri itu tidak akan dapat hidup sebagai suami dan isteri. Meski agama dan hukum tidak menganjurkan untuk melakukan perceraian tetapi kenyataan sekarang ini masih banyak para individu melakukan perkawinan lalu

¹ Artikel Skripsi

² NIM 090711346

³ Indonesia, Undang-undang tentang Perkawinan, Undang-undang No. 1 Tahun 1974, Pasal 2

memutuskan untuk bercerai dengan tidak berdasarkan dengan hukum atau undang-undang yang berlaku sekarang ini. Tidak hanya pada kalangan biasa, tapi terjadi juga pada orang terpandang yang merupakan pemimpin pemerintahan suatu daerah.

Seperti yang santer kita dengar belakangan ini, bahwa salah satu (mantan) Bupati di negeri ini yaitu Aceng Fikri telah diduga melakukan pelanggaran hukum atas undang-undang no.1 tahun 1974 tentang perkawinan dan juga atas undang-undang no.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Atas dugaan tersebut dan dengan desakan masyarakat, DPRD Garut memakzulkan Aceng Fikri yang saat itu menjabat sebagai Bupati.

Permasalahan pemakzulan atau impeachment sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. Sejarah mencatat bahwa di negara kita Indonesia sudah pernah beberapa kali terjadi pemakzulan atau impeachment terhadap Presiden ataupun Kepala Daerah. Pemakzulan atau impeachment sudah diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), namun seiring dengan perkembangan ketatanegaraan menuju prinsip-prinsip Negara demokrasi modern yang menghendaki konstitusi UUD 1945 dilakukan perubahan (Amandemen), proses pemakzulan itupun mengalami perubahan pula. Berdasarkan itu pula, dari UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah mengalami amandemen terkait dengan pemakzulan dimaksud, dan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari konstitusi tersebut. Pemakzulan terhadap acengfikri tersebut bukan disebabkan karena persoalan politik atau sosial melainkan persoalan etika pribadi, perilaku moral dan etika kepemimpinan. Kesalahan mendasar Aceng adalah status perkawinannya dengan gadis yang masih belia (fanioktora berusia 18 tahun) tidak pernah dicatatkan ke lembaga resmi

pernikahan bahkan prosedur perceraian dari perkawinan yang hanya berusia empat hari tersebut juga tidak melalui lembaga resmi melainkan hanya melalui pesan singkat pribadi.

Sesuai pasal 29 ayat 4 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang memutus pendapat DPRD atas pemberhentian kepala daerah yang diusulkan jika kepala daerah dinilai melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Selanjutnya, putusan usul pemberhentian itu disampaikan kepada presiden dan memprosesnya paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul itu.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Apakah perkawinan singkat kepala daerah sebagai pelanggaran hukum?
2. Bagaimana alasan dan pertimbangan hukum serta mekanisme pemakzulan kepala daerah oleh DPRD dan Mahkamah Agung?

C. METODE PENELITIAN

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dan penelitian kualitatif. Dimana dalam metode ini penulis mengumpulkan bahan-bahan atau data-data dari berbagai literatur, sumber-sumber lain yang ada seperti internet, surat kabar dan sumber lain yang dapat membantu. Setelah bahan terkumpul, kemudian bahan yang sudah ada diolah menjadi suatu karya tulis dimana yang pertama penulis merumuskan masalah yang diangkat dan membahas setiap masalah yang ada dan menarik kesimpulan dari setiap masalah yang dibahas dan membuat saran untuk penulisan ini.

PEMBAHASAN

A. Pelanggaran Hukum atas Pernikahan Singkat Kepala Daerah

Masalah perkawinan di Indonesia diatur di dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan PP No. 9 Tahun 1975 sebagai peraturan pelaksanaannya. Pengaturan lebih khusus bagi orang Islam tentang perkawinan terdapat di dalam Kompilasi Hukum Islam (Inpres No.1 Tahun 1991). Perkawinan menurut Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Dalam pengertian, perkawinan adalah sah apabila telah dilaksanakan menurut rukun dan syarat-syarat yang ditentukan oleh masing-masing agama dan kepercayaannya tersebut. Sedangkan, pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap peristiwa perkawinan yang terjadi beserta akibat-akibatnya.

Mengambil contoh kasus yang telah ada dalam hal ini pernikahan AcengFikri yang tidak tercatat pada Kantor Urusan Agama, maka pada kasus ini pihak yang dirugikan adalah istri dari pernikahan siriAcengFikri. Berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia yang mengatur tentang perkawinan, tidak diatur dan tidak dikenal pengertian talak di bawah tangan.

Pasal 117 KHI menyatakan: *“Talak adalah ikrar suami di hadapan sidang Pengadilan Agama yang menjadi salah satu sebab putusnya perkawinan, dengan cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129, 130, dan 131”*.

Dengan demikian, talak menurut hukum adalah ikrar suami yang diucapkan di depan sidang pengadilan agama. Sedangkan apabila talak dilakukan atau diucapkan di luar pengadilan, maka perceraian sah secara hukum agama, tetapi belum sah secara hukum negara karena belum dilakukan di depan sidang pengadilan agama. Akibat dari talak yang dilakukan di luar pengadilan adalah ikatan perkawinan antara suami-istri tersebut belum putus

secara hukum, atau dengan kata lain, baik suami atau istri tersebut masih sah tercatat sebagai suami-istri. Dengan demikian talak yang diberikan Aceng kepada istrinya adalah sah secara agama dan pernikahan mereka yang secara siri (tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama) menyulitkan Fitri untuk balik menggugat Aceng ke Pengadilan Agama karena pernikahan mereka belum sah secara hukum negara.⁴

Aturan tidak boleh berpoligami bagi pemimpin daerah memang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang ataupun peraturan daerah namun tentunya Aceng, sebagai Kepala Daerah/ Pegawai Negeri Sipil selain harus tunduk pada UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pelaksananya PP No. 9 tahun 1975 yang berlaku untuk semua warga Indonesia, juga tunduk pada PP No. 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi PNS.

Pasal 4 PP No. 45 tahun 1990 menyebutkan ketentuan seorang PNS boleh berpoligami dengan ketentuan berikut:

- 1) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh izin lebih dahulu dari Pejabat.
- 2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diizinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.
- 3) Permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
- 4) Dalam surat permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), harus dicantumkan alasan

Mengenai sanksi PNS yang melanggar ketentuan tersebut ada di dalam pasal 15 PP No. 45 tahun 1990 yang menjelaskan bahwa *PNS yang melanggar salah satu atau lebih kewajiban/ ketentuan Pasal 2 ayat (1), ayat (2), Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat*

⁴ <http://irmadevita.com/2012/pernikahan-siri-pejabat-dan-akibatnya-secara-hukum>

(1), Pasal 14, tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dan tidak melaporkan perkawinannya yang kedua/ketiga/keempat dalam jangka waktu selambat-lambatnya satu tahun terhitung sejak perkawinan tersebut dilangsungkan, dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat dan ketentuan Disiplin Pegawai Negeri Sipil diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

Menurut pasal 7 ayat 4 PP No. 53 tahun 2010, hukuman disiplin berat terdiri dari:

- 1) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun;
- 2) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah;
- 3) pembebasan dari jabatan;
- 4) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan
- 5) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Pernikahan Aceng yang hanya 4 hari memang menuai banyak komentar berbagai kalangan, bahkan media asing ikut tertarik untuk memberitakan kasus ini. Bagi masyarakat, Aceng dianggap merendahkan martabat perempuan apalagi pernikahan merupakan hal yang sakral dan tidak bisa dipertanyakan.

B. Alasan dan Pertimbangan Hukum Serta Mekanisme Pemakzulan Kepala Daerah oleh DPRD dan Mahkamah Agung

Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru menekankan pada aspek pertimbangan hukum sebagai syarat memakzulkan kepala daerah. Seorang kepala daerah hanya dapat diberhentikan jika melanggar hukum. Prosedur yang ditempuh kombinasi antara prosedur

hukum melalui MA dan prosedur politik melalui DPRD.⁵

Sebagaimana diatur dalam pasal 29 undang-undang Pemda dan PP Nomor 6/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bahwa ada 6 (enam) alasan pemberhentian kepala daerah yaitu :

- berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru,
- tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan,
- tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah,
- dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah,
- tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah,
- dan melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Di antara enam alasan di atas, hanya dua alasan yang dapat digunakan DPRD untuk memakzulkan kepala daerah. Yakni, jika kepala daerah melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajiban. Terkait dengan kasus Bupati Aceng, dia dinyatakan telah melanggar sumpah/janji jabatan. Pasal 110 undang-undang pemda menjelaskan, sumpah jabatan seorang kepala daerah itu antara lain berisi tentang ketaatan menjalankan segala undang-undang dengan selurus-lurusnya. Poin inilah yang menurut DPRD dilanggar karena Aceng melanggar undang-undang Perkawinan. Inilah yang dijadikan pintu masuk pemakzulan.

Boleh jadi ada yang menganggap alasan hukum pemakzulan Aceng sangat lemah.

⁵ http://budisansblog.blogspot.com/2013/01/final-pemakzulan-aceng-pasca-putusan-ma_28.html

Namun, putusan DPRD tidak bisa dilepaskan dari faktor sosial politik. Realitas sosial politik masyarakat menghendaki Bupati Acengdimakzulkan. Apa yang ditempuh oleh DPRD Garut juga telah sesuai dengan undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 394 tentang hak DPRD Kota/Kabupaten yang menetapkan sebagai berikut:

- ayat (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat;
- ayat (2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- ayat (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- ayat (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Berdasarkan hak DPRD Kabupaten Garut itu, jelas hanya berhak untuk melakukan

a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat apabila ditemukan suatu kebijakan seorang Bupati atas pelanggaran pidana sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah.

Sesuai pasal 29 ayat 4 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang memutus pendapat DPRD atas pemberhentian kepala daerah yang diusulkan jika kepala daerah dinilai melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Selanjutnya, putusan usul pemberhentian itu disampaikan kepada presiden dan memprosesnya paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul itu. Pertimbangan Mahkamah Agung mengabulkan permohonan DPRD Kabupaten Garut adalah posisi termohon dalam jabatan sebagai Bupati Garut tidak dapat dipisahkan atau didikotomikan antara pribadi dengan jabatannya.⁶ "Sebab, dalam perkawinan, jabatan tersebut melekat pada pribadi yang bersangkutan. Karena itu, perilaku pejabat tetap harus dijaga sesuai sumpah jabatan yang telah diucapkan. Mahkamah Agung hanya mengadili dari segi yuridis bahwa keputusan DPRD Kabupaten Garut berdasarkan hukum." Tetapi pelaksanaan dilaksanakan oleh pemohon (DPRD Kabupaten Garut).

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Perkawinan singkat oleh kepala daerah merupakan pelanggaran hukum atas undang-undang no.1 tahun 1974 tentang perkawinan dan undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.
2. Hanya dua alasan yang dapat digunakan DPRD Garut untuk

⁶<http://www.tempo.co/read/news/2013/01/23/078456479/Keputusan-MA-Memakzulkan-Aceng-Tak-Bisa-Digugat>

memakzulkan Aceng Fikri sebagai kepala daerah. Yakni, jika kepala daerah melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajiban. Selain alasan tersebut, juga disertai beberapa pertimbangan hukum menurut Mahkamah Agung.

B. Saran

1. Bagi pemerintah yang berwenang dalam membuat undang-undang agar dapat membuat undang-undang yang lebih khusus yang mengatur tentang larangan pernikahan singkat oleh kepala daerah.
2. Bagi pejabat negara yang berada di pemerintah pusat maupun di daerah serta bagi masyarakat yang ingin menjadi pejabat negara agar dapat menjadi pemimpin yang patuh akan aturan dan hukum yang berlaku di Indonesia dan juga agar harus menjadi teladan yang baik bagi masyarakat manapun. Karena masyarakat yang baik, menghasilkan pemimpin yang baik dan pemerintahan yang baik berasal dari pemimpin yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam, Citra Umbara, Bandung.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Laksana, Jogjakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Sinar Grafika, 2010.
- Bahan Ajar Hukum Tata Negara, Indonesia, 2010.
- Miriam Budiardjo., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, tentang Pemilihan, Pengesahan

dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Konstitusi RIS 1949

Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010, tentang Penyusunan Peraturan Pemerintah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

www.wikipedia.com

www.mahkamahagung.go.id

www.kompas.com

www.britannica.com

www.

rofignasihudin.blogspot.ca/p/hukum_19.html

www.arulinside.wordpress.com

www.rimanews.com

www.budisansblog.blogspot.com

www.tempo.co

www.irmadevita.com