

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtstaat*) bukan Negara Kekuasaan (*machstaat*). Konsekuensi logisnya adalah tingkah laku masyarakat maupun penyelenggara negara diatur dalam sebuah norma-norma atau aturan yang dikenal sebagai hukum positif (hukum yang berlaku di Indonesia saat ini).<sup>1</sup>

Hukum positif Indonesia memberikan pengertian Penyelenggara Negara yaitu pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Aturan perundang-undangan lain memberikan definisi Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup>

Penyelenggara Negara yang dimaksud yaitu: (1) Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;<sup>4</sup> (2) Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara; (3) Menteri; (4) Gubernur; (5) Hakim; (6) **Pejabat Negara yang lain**

<sup>1</sup> Khunti Dyah Wardani, **Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia**, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 1.

<sup>2</sup> Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka(1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

<sup>4</sup> Saat ini tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk mempermudah pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi**, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm 105.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;<sup>5</sup> dan (7) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup> Dalam pengertian khusus, Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>7</sup>

Pejabat Negara lain sesuai peraturan perundangan yang dimaksud adalah Pejabat Negara yang diangkat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yaitu seorang Kepala Daerah (Bupati). Dalam ranah Penyelenggara Negara, Bupati adalah seorang Pejabat Negara yang menjalankan tugas penyelenggaraan negara dalam lingkup pemerintahan daerah kabupaten. Sesuai dengan ketentuan UU Pemda bahwa Kabupaten yang merupakan daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi.<sup>8</sup> Bupati dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan UU Pemda, mempunyai kewajiban: (1) Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI. (2) Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945. (3) **Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.**<sup>9</sup> (4) Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. (5) Memelihara keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat. (6) Bersama dengan DPRD

<sup>5</sup> Cetak tebal oleh penulis.

<sup>6</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

<sup>7</sup> Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

<sup>8</sup> Pasal 1 angka (7) UU Pemda memberikan definisi Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>9</sup> Cetak tebal oleh penulis.

Kabupaten membuat Peraturan Daerah. (7) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kabupaten.

Bupati sebagai seorang Pejabat Negara seharusnya mampu menjadi teladan dalam menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan di setiap perilaku dalam kehidupan bermasyarakat. Apabila Bupati melakukan perbuatan yang dianggap tidak sesuai dengan perundangan dan norma hukum yang berkembang di masyarakat, maka rakyat akan mempersoalkannya. Hal tersebut dibuktikan dengan kasus yang menimpa seorang Bupati di Kabupaten Garut, H. Aceng H. M Fikri, S.Ag (Aceng Fikri) yang melakukan pernikahan kilat dengan Fany Oktora.<sup>10</sup> Perkawinan kilat tersebut mengakibatkan untuk pertama kalinya diputus pemakzulan terhadap jabatan Bupati oleh Mahkamah Agung pada awal tahun 2013 terkait perkawinan “siri”.<sup>11</sup>

Perkawinan “siri” dalam pengertian yuridis di Indonesia adalah perkawinan yang dilakukan secara *syar’i* dalam konteks *fiqh* atau sah secara agama dan diketahui banyak orang tetapi tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama (KUA).<sup>12</sup> Pengaturan perkawinan mengenai pencatatan perkawinan di Indonesia diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan), yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban hukum dan menjamin pemenuhan hak-hak istri dan

<sup>10</sup> Tim Liputan Indosiar, 2012, **Pemakzulan Bupati Garut**, diunduh dari <http://www.indosiar.com/fokus/kronologis-kasus-aceng-fikri.html> diakses pada 18 Maret 2013.

<sup>11</sup> Sebelumnya pernah mengabdikan pemakzulan Kepala Daerah, tetapi belum pernah ada yang terkait perkawinan “siri”.

<sup>12</sup> Masnun Tahir, 2010, **Meredam kemelut Kontroversi Nikah “siri” (Perspektif Maslahah) online**, diunduh dari [journal.uui.ac.id/index.php/JHI/article/view/2865/2621](http://journal.uui.ac.id/index.php/JHI/article/view/2865/2621) diakses pada 21 Maret 2013.

anak (terutama dalam hal pembagian harta waris, pengakuan status anak dan sebagai dasar hukum kuat bagi istri jika ingin menggugat suami atau sebaliknya di pengadilan). Aturan pencatatan perkawinan dalam UU Perkawinan pada hakikatnya tidak memandang dan membedakan status serta kedudukan seseorang di masyarakat.

Perkawinan “siri” yang dilakukan oleh seorang Pejabat Negara pada tingkat apapun secara normatif tidak dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, pada awal tahun 2013, Mahkamah Agung akhirnya memutuskan pemakzulan Aceng Fikri sebagai Bupati Garut melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013.

Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menyatakan bahwa cara berpikir Aceng Fikri bersifat *dichotomi* (memisahkan antara Aceng Fikri sebagai diri pribadi atau *natuurlijke persoon* dan Aceng Fikri sebagai Bupati Garut atau *recht persoon*), padahal dalam perkawinan yang dilakukan, kedudukan jabatan tetap melekat dan mengikuti. Aceng Fikri terbukti melanggar ketentuan UU Perkawinan dan UU Pemda yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Garut. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah Agung memutuskan “menyatakan Keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012, Tanggal 21 Desember 2012 tentang Pendapat DPRD Kabupaten Garut terhadap dugaan pelanggaran etika dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Aceng Fikri sebagai Bupati Garut adalah berdasar hukum”.

Atas dasar Putusan Mahkamah Agung tersebut Aceng Fikri sebagai Bupati Garut dapat dimakzulkan sesuai dengan prosedur pemakzulan Kepala Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Mengingat pemakzulan Pejabat Negara terkait perkawinan “siri” pada kasus Aceng Fikri merupakan kasus yang pertama kali diputus dan masih belum ada regulasi yang secara jelas dan tegas mengaturnya, maka perlu dilakukan kajian lebih lanjut untuk mengatasi kekosongan hukum yang terjadi dalam penegakan hukumnya serta pelanggaran hak dan kewajiban moral terhadap peraturan perundang-undangan.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah dasar dan pertimbangan Pemakzulan Pejabat Negara melalui Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013 sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan?
2. Apakah dasar dan pertimbangan Pemakzulan Pejabat Negara melalui Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013 sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan, menganalisis dasar dan pertimbangan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam memutus Pemakzulan Jabatan Pejabat Negara melalui Putusan Nomor 1 P/Khs/2013 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
2. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan, menganalisis dasar dan pertimbangan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam memutus Pemakzulan Jabatan Pejabat Negara melalui Putusan Nomor 1 P/Khs/2013 berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### D. Manfaat Penelitian

#### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang kelimuan dalam bidang hukum, khususnya di bidang Hukum Perkawinan Indonesia dan Hukum Administrasi Negara tentang pemakzulan Pejabat Negara terkait perkawinan “siri” yang dilakukan pada masa jabatannya, disertai dengan analisis dasar pertimbangan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam memutus perkara tersebut.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Pemerintah

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian atau referensi dalam menyusun dan membentuk peraturan

hukum yang baru dalam mengatur perbuatan hukum Pejabat Negara yang melakukan perkawinan “siri” pada masa jabatannya.

b. Bagi Hakim

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian atau referensi dalam memutus perkara yang sejenis, mengenai perkawinan “siri” yang dilakukan oleh Pejabat Negara pada masa jabatannya.

c. Bagi Akademisi

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian atau referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya di bidang Hukum Perkawinan Indonesia dan Hukum Administrasi Negara.

d. Bagi Mahasiswa Hukum

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana pembelajaran dan analisis hukum mengenai perkawinan “siri” yang dilakukan Pejabat Negara pada masa jabatannya.

e. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wacana dan sumber informasi, sebagai sarana pengetahuan bagi pembaca atau masyarakat tentang masalah-masalah yang terkait dengan perkawinan “siri” yang dilakukan Pejabat Negara pada masa jabatannya.

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah memperoleh gambaran mengenai isi skripsi ini, maka penulis membagi secara sistematis dalam lima bab, dengan rincian:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

### **BAB II : KAJIAN PUSTAKA**

Menguraikan tentang teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini diperoleh dari studi kepustakaan dari beberapa literatur.

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Berisikan jenis dan pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, teknik analisis bahan hukum dan definisi konseptual.

### **BAB IV : PEMBAHASAN**

Berisikan hasil penelitian normatif yang dilakukan oleh penulis mengenai kekosongan hukum dalam pengaturan perbuatan Pejabat Negara yang melakukan perkawinan “siri” pada masa menjabat yang bercermin dari Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013.

### **BAB V : PENUTUP**

Berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap permasalahan yang dibahas.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Umum tentang Perkawinan

##### 1. Pengertian Perkawinan Secara Etimologi

Secara etimologi (*culturele antropologie*) perkawinan dipandang sebagai suatu perikatan antara seorang pria dan seorang wanita yang bersifat sedemikian rupa sehingga anak-anak yang dilahirkan oleh si istri adalah keturunan yang diakui dari kedua belah pihak.<sup>13</sup>

Secara bahasa pernikahan adalah terjemahan dari kata *nakaha* dan *zawaja*. Istilah kata *nakaha* berarti “berhimpun” sedangkan kata *zawaja* berarti “pasangan”. Kedua kata inilah yang menjadi pokok dalam Al-Quran untuk menunjuk perkawinan.<sup>14</sup> Nikah menurut bahasa berarti perjanjian antara laki-laki dan perempuan untuk bersuami istri (dengan resmi).<sup>15</sup> Dalam ensiklopedia hukum Islam, nikah dinyatakan sebagai salah satu upaya untuk menyalurkan naluri seksual suami istri dalam sebuah rumah tangga sekaligus sarana untuk menghasilkan keturunan yang dapat menjamin kelangsungan eksistensi manusia di atas bumi.<sup>16</sup>

##### 2. Pengertian Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan)

<sup>13</sup> R. Soetojo Prawirohamidjojo, **Pluralisme dalam Perundang-undangan Perkawinan di Indonesia**, Airlangga University Press, 2006, hlm 23.

<sup>14</sup> Khoiruddin Nasution, **Hukum Perkawinan Islam (Dilengkapi Perbandingan UU Negara Muslim Kontemporer)**, ACAdenMia dan TAZAKKA, Yogyakarta, 2005, hlm 17.

<sup>15</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm 689.

<sup>16</sup> Abdul Azis Dahlan, **Ensiklopedi Hukum Islam**, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm 1329.

### a. Pengertian Perkawinan

UU Perkawinan lahir dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan. Menurut UU Perkawinan dalam Pasal 1 mendefinisikan “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Menurut Pasal 3 Kompilasi hukum Islam (KHI), perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah*.<sup>17</sup>

Berdasarkan definisi di atas, perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani tetapi unsur batin/rohani juga mempunyai peranan yang penting dalam membentuk keluarga yang bahagia. Keluarga yang bahagia erat kaitannya dengan keturunan, pemeliharaan dan pendidikan terhadap keturunan yang menjadi hak dan kewajiban orang tua.

R. Soetojo Prawirohamidjojo menjelaskan lebih lanjut Pasal 1 UU Perkawinan mengandung lima unsur yaitu:<sup>18</sup>

#### 1. Ikatan lahir batin

Ikatan lahir merupakan ikatan yang dapat dilihat dan mengungkapkan adanya hubungan hukum antara seorang pria dan wanita sebagai suami istri, hal ini disebut sebagai hubungan formal. Ikatan perkawinan adalah suci seperti yang diajarkan oleh agama masing-masing.

<sup>17</sup> Komariah, **Hukum Perdata**, UMM Press, Malang, 2013, hlm 32.

<sup>18</sup> Angga Permana, **Pembatalan Perkawinan Menurut UU No.1 Tahun 1974 Dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Studi Perbandingan Hukum Tentang Kedudukan Anak Dan Harta Kekayaannya)**, Skripsi, tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2012, hlm 15.

2. Antara seorang pria dan wanita

Ikatan perkawinan hanya boleh terjadi antara seorang pria dan wanita.

Perkawinan antara seorang pria dengan pria atau antara seorang wanita dengan wanita tidak mungkin terjadi.

3. Sebagai suami istri

Ikatan perkawinan didasarkan pada suatu perkawinan yang sah apabila memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang.

4. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal

Keluarga adalah suatu kesatuan yang terdiri dari ayah, ibu dan anak yang merupakan sendi dasar susunan masyarakat Indonesia.

Membentuk keluarga yang bahagia erat hubungannya dengan keturunan yang merupakan pula tujuan perkawinan, sedangkan pemeliharaan dan pendidikan anak-anak menjadi hak dan kewajiban orangtua. Untuk dapat mencapai hal ini, maka diharapkan kekebalan dalam perkawinan, yaitu bahwa sekali orang melakukan perkawinan tidak akan bercerai untuk selama-lamanya kecuali karena kematian.

5. Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa

Sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, sila yang pertama Ketuhanan Yang Maha Esa perkawinan mempunyai hubungan erat dengan agama dan kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir atau jasmani akan tetapi unsur rohani juga penting dan diutamakan.

**b. Syarat Sahnya Perkawinan**

Pelaksanaan perkawinan haruslah memperhatikan tata tertib hukum yang berlaku, hal ini dimaksudkan untuk menjamin keabsahan dari perkawinan itu sendiri atau dengan kata lain untuk menghindari cacat hukum pada perkawinan itu sendiri. Kata sah, berarti telah sesuai dengan hukum yang berlaku.<sup>19</sup>

Sahnya perkawinan menurut perundangan diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan yang menyatakan “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu”. Jadi perkawinan dikatakan sah menurut hukum perkawinan nasional adalah perkawinan yang dilaksanakan menurut tata tertib aturan hukum yang berlaku dalam Agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu atau Budha. Kalimat “hukum masing-masing agamanya” berarti hukum dari salah satu agama itu masing-masing, bukan hukum agamanya masing-masing yang dianut oleh kedua mempelai.<sup>20</sup>

Terdapat tiga ketentuan suatu perkawinan dikatakan sah menurut hukum negara, yaitu pertama dilaksanakan menurut hukum agama dan masing-masing kepercayaannya dan bukan dilaksanakan menurut setiap agama yang dianut masing-masing suami dan istri, kedua dilaksanakan menurut tata tertib yang terdapat dalam hukum agama dan kepercayaan masing-masing, ketiga dicatatkan sesuai dengan ketentuan perundangan

<sup>19</sup> Maksud hukum yang berlaku baik secara hukum agama dan hukum positif di Indonesia.

<sup>20</sup> Hilman Hadikusuma, **Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama**, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm 25.

dengan dihadiri oleh Kantor Urusan Agama bagi orang yang beragama Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi orang yang beragama lain.<sup>21</sup>

### c. Asas Perkawinan

#### 1) Asas Perkawinan Kekal

Tujuan perkawinan (Pasal 1 UU Perkawinan) adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami istri saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya dalam mencapai kesejahteraan spirituil dan materiil.<sup>22</sup> Pada hakikatnya setiap perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Artinya, perkawinan hendaknya seumur hidup, karena hanya dengan perkawinan kekal saja yang dapat membentuk keluarga yang bahagia dan sejahtera. Oleh karena itu, Islam mengharamkan perkawinan untuk jangka waktu tertentu, misalnya untuk tiga bulan, dua tahun dan seterusnya. Perkawinan seperti ini dalam hukum Islam dinamakan *nikah mut'ah*.<sup>23</sup>

#### 2) Asas Perkawinan Terdaftar

Tiap-tiap perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu akan dianggap mempunyai kekuatan hukum bilamana dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perkawinan yang tidak dicatatkan tidak mempunyai kekuatan hukum menurut UU Perkawinan. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat

<sup>21</sup> Meiki Arizona, **Analisis Yuridis Pengaturan Pasal 2 Ayat (1) Dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**, Tesis tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012, hlm 28.

<sup>22</sup> Komariah, *Op.,cit.*, hlm 33.

<sup>23</sup> Rachmadi Usman, **Aspek-Aspek Hukum Perorangan & Kekeluargaan di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 264.

(2) UU Perkawinan yang menentukan, bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>24</sup> Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

### 3) Asas Monogami

Asas monogami yaitu di mana seorang pria hanya boleh mempunyai seorang istri begitupun sebaliknya dalam waktu tertentu. Asas monogami dalam UU Perkawinan bersifat terbuka atau tidak mutlak. Lain halnya yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bahwa asas monogami bersifat mutlak. Poligami diberi tempat yang diatur dengan beberapa pasal dan ayat yang mengaturnya, namun bukan berarti poligami dijadikan asas dalam UU Perkawinan. Hal tersebut merupakan pengecualian saja, yang ditujukan kepada orang yang menurut hukum dan agama atau kepercayaannya dengan pembatasan/syarat, ada alasan tertentu yang mendapat ijin dari pengadilan.<sup>25</sup>

#### d. Syarat-Syarat Perkawinan

Untuk dapat melangsungkan perkawinan, maka harus memenuhi syarat-syarat perkawinan. Syarat-syarat perkawinan dibedakan dalam:<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 265.

<sup>25</sup> Dahlan Hasyim, **Tinjauan Teoritis Asas Monogami Tidak Mutlak Dalam Perkawinan**, Jurnal Sosial-Pembangunan, Vol 23, Universitas Islam Bandung, Bandung, 2007, hlm 309.

<sup>26</sup> Komariah, *Op.,Cit.*, hlm 52.

- 1) Syarat-syarat Materiil, yaitu syarat mengenai orang-orang yang hendak melangsungkan perkawinan, terutama mengenai persetujuan, ijin dan kewenangan memberi ijin.
- 2) Syarat-syarat Formil, yakni syarat-syarat yang merupakan formalitas yang berkaitan dengan upacara nikah.

#### *ad.1. Syarat-syarat Materiil*

Syarat-syarat Materiil, diatur dalam Pasal 6 s/d 11 UU Perkawinan, yang dapat dibedakan lagi dalam syarat materiil yang absolut/mutlak dan syarat materiil relatif/nisbi.

Syarat materiil yang absolut merupakan syarat-syarat yang berlaku dengan tidak membeda-bedakan dengan siapapun dia akan melangsungkan perkawinan, yang meliputi:

- a. Batas umur minimum pria 19 tahun dan untuk wanita 16 tahun (Pasal 7 ayat 1 UU Perkawinan). Dalam hal terdapat penyimpangan dari batasan umur tersebut dapat meminta dispensasi kepada pengadilan.
- b. Perkawinan harus didasarkan atas perjanjian atau persetujuan antara kedua calon mempelai (Pasal 6 ayat 1 UU Perkawinan).
- c. Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat ijin kedua orang tua (Pasal 6 ayat 2 UU Perkawinan)

Syarat materiil yang relatif merupakan syarat yang melarang perkawinan antara seorang dengan seorang yang tertentu, yaitu:

- 1) Larangan kawin antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga, yakni hubungan kekeluargaan karena darah dan perkawinan, yang ditentukan Pasal 8 UU perkawinan:
  - a) Berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah ataupun keatas.
  - b) Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya.
  - c) Berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu dan ibu/bapak tiri.
  - d) Berhubungan susuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan dan bibi/paman susuan.
  - e) Berhubungan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri dalam hal seorang suami beristri lebih dari seorang.
  - f) Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.
- 2) Seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi, kecuali seorang suami yang oleh pengadilan diijinkan untuk poligami karena telah memenuhi alasan-alasan dan syarat-syarat ditentukan (Pasal 9 UU Perkawinan).



- 3) Larangan kawin bagi suami dan istri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain (Pasal 10 UU Perkawinan).
- 4) Seorang wanita yang putus perkawinannya dilarang kawin lagi sebelum habis jangka tunggu (Pasal 11 UU Perkawinan)

#### *ad.2.* Syarat-syarat Formil

- a. Pemberitahuan akan dilangsungkannya perkawinan oleh calon mempelai baik secara lisan maupun tertulis kepada Pegawai Pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan, dalam jangka waktu sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan (Pasal 3 dan 4 PP Nomor 9 Tahun 1975)
- b. Pengumuman oleh Pegawai Pencatat dengan menempelkannya pada tempat yang disediakan di Kantor Pencatatan Perkawinan. Maksud pengumuman itu adalah untuk memberikan kesempatan kepada orang yang mempunyai pertalian dengan calon suami/istri itu atau pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan (misalnya kejaksaan) untuk menentang perkawinan itu kalau ada ketentuan undang-undang yang dilanggar.

#### **e. Tujuan Perkawinan**

Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami istri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan sprituil dan material. Dari bunyi ketentuan Pasal 1 UU Perkawinan<sup>27</sup> dapat diartikan tujuan perkawinan menurut UU Perkawinan tersebut yaitu membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal yang didasarkan kepada hukum agamanya atau kepercayaan agamanya masing-masing.

Perkawinan yang bertujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, dapat diartikan bahwa perkawinan itu haruslah berlangsung seumur hidup dan tidak boleh diputuskan begitu saja. Pemutusan karena sebab-sebab lain dari kematian diberikan suatu pembatasan yang ketat. Sehingga suatu pemutusan yang berbentuk perceraian hidup akan merupakan jalan terakhir, setelah jalan lain tidak dapat ditempuh lagi.<sup>28</sup>

#### f. Perceraian

Salah satu prinsip dalam Hukum Perkawinan Nasional yang seirama dengan ajaran Agama ialah mempersulit terjadinya perceraian (cerai hidup), karena perceraian berarti gagalnya tujuan perkawinan untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera.<sup>29</sup> Menurut ketentuan Pasal 38 UU Perkawinan, dikatakan perkawinan dapat putus

<sup>27</sup> “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga, rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”

<sup>28</sup> K. Wantjik Saleh, **Uraian Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan**, Ichtiar Baru, Jakarta, 1975 dalam *Ibid.*, hlm 270.

<sup>29</sup> Hilman Hadikusuma, **Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama**, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm 149.

karena kematian, perceraian dan putusan pengadilan. Perceraian menurut Pasal 39 UU Perkawinan pada pokoknya menjelaskan perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.<sup>30</sup>

Suatu perceraian dianggap terjadi beserta segala akibat-akibatnya terhitung sejak saat pendaftarannya pada daftar pencatatan kantor pencatatan oleh Pegawai Pencatat, kecuali bagi mereka yang beragama islam terhitung sejak jatuhnya putusan Pengadilan Agama yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Perceraian terjadi pada saat perceraian itu dinyatakan didepan sidang<sup>31</sup>.

## B. Kajian Umum Tentang Pejabat Negara

Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/ tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>32</sup> Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadarminta, Pejabat Negara dapat diartikan sebagai orang yang bekerja pada bagian pemerintahan, pegawai pemerintahan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan dalam bukunya bahwa “para Pejabat Negara merupakan *political appointee* sedangkan Pejabat Negeri merupakan *administrative appointee*. Artinya para Pejabat Negara itu diangkat atau

<sup>30</sup> Para pihak yang berperkara, yaitu suami dan istri dapat menghadiri sendiri sidang atau didampingi kuasanya atau menyerahkan kepada kuasanya dengan membawa surat nikah/rujuk, akta perkawinan dan surat keterangan lain yang diperlukan. Penjelasan Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan.

<sup>31</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan.

<sup>32</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 Tahun 1999 tentang **Perubahan Atas Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian**.

dipilih karena pertimbangan yang bersifat politik, sedangkan para Pejabat Negeri dipilih murni karena alasan administratif. Semua pejabat yang diangkat karena pertimbangan politik (*political appointment*) haruslah bersumber dan dalam rangka pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat karena rakyatlah yang pada pokoknya memegang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam bidang politik kenegaraan. Pejabat yang diangkat atas pertimbangan yang demikian itulah yang biasa disebut sebagai Pejabat Negara yang dipilih (*elected official*).<sup>33</sup> Pejabat Negara yang dimaksud terdiri dari:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden.
- 2) Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 3) Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan.
- 4) Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan.
- 5) Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung.
- 6) Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- 7) Menteri dan Jabatan yang setingkat Menteri.
- 8) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- 9) Gubernur dan Wakil Gubernur.
- 10) Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota dan
- 11) Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 373.

Sederhananya, pendapat Bagir Manan dapat digunakan yang menyatakan bahwa lingkungan jabatan dalam organisasi negara dapat dibedakan dengan berbagai cara yaitu:<sup>34</sup>

- 1) dibedakan antara jabatan alat kelengkapan negara (jabatan organ negara, jabatan lembaga negara) dan jabatan penyelenggara administrasi negara;
- 2) dibedakan antara jabatan politik dan bukan politik;
- 3) dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung bertanggung jawab dan tidak langsung berada dalam pengawasan atau kendali publik;
- 4) dibedakan pula antara jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian “Pejabat Negara” adalah seorang yang diberi kekuasaan umum oleh masyarakat untuk menjalankan tugas pemerintahan atau alat perlengkapannya berdasarkan undang-undang yang telah ditentukan. Dalam penelitian ini yang dimaksud Pejabat Negara adalah H. Aceng H. M Fikri, S.Ag. sebagai Bupati Garut.

<sup>34</sup> Dinoroy M. Aritonang, **Pengertian Pejabat Negara**, 2012, diunduh dari [www.stialanbandung.ac.id](http://www.stialanbandung.ac.id) diakses pada 18 Maret 2013.

## C. Kajian Umum tentang Konsep Pemakzulan

### 1. Pengertian Pemakzulan

Secara etimologis dan morfologis, pemakzulan berasal dari kata “makzul” yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna berhenti memegang jabatan; turun takhta; sesudah mendapat imbuhan pe-an menjadi pemakzulan yang memiliki makna: proses, cara, perbuatan memakzulkan. Sehingga yang dimaksud dengan pemakzulan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada kepala daerah bermakna: upaya, proses, cara, perbuatan yang dilakukan oleh anggota DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah dari jabatannya. Kata pemakzulan ini sebenarnya berbeda makna dengan kata *impeachment* yang berasal dari kata *to impeach* yang berarti meminta pertanggungjawaban.

Jika tuntutan terbukti, maka hukumannya adalah *removal from office* atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata *impeachment* itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan. Oleh karena itu dikatakan Charles L. Black “*Stictly speaking, ‘impeachment’ atau ‘accusating’ or charge*”. Artinya, kata *impeachment* itu dalam Bahasa Indonesia dapat kita alihbahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan.<sup>35</sup> *Impeachment* berarti proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari Pejabat Negara yang tidak selalu berakhir dengan tindakan pemberhentian terhadap jabatan.<sup>36</sup>

Melihat penjelasan diatas, maka haruslah dibedakan antara kata *impeachment* dengan *removal from office* yang berarti pemberhentian dari

<sup>35</sup> Hamdan Zoelva, **Pemakzulan Presiden di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm xiii.

<sup>36</sup> Rimba Supriatna, **Politik Hukum Pemakzulan Kepala Daerah Di Era Otonomi Daerah**, Skripsi, tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012, hlm 54-55.

jabatan (pemakzulan). Lembaga *impeachment* adalah sarana untuk melakukan pemberhentian terhadap Pejabat Negara. Namun hasilnya masih tergantung pada proses hukum dan politik yang melingkupinya. Jadi secara linguistik, pemakzulan tidak sama dengan *impeachment*. Pemaknaan kedua kata tersebut secara bahasa jelas memiliki arti yang berbeda.

Secara garis besar dalam dunia hukum tata negara terdapat dua model pemakzulan, yaitu *impeachment* dan forum *privilegium*. Konsep *impeachment* lahir di Mesir kuno dengan istilah *iesangelia*, kemudian pada abad ke-17 diadopsi oleh pemerintahan Inggris dan dimasukkan dalam konstitusi Amerika Serikat pada akhir abad ke-18. Konsep *impeachment* dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat adalah mekanisme pemberhentian Pejabat Negara karena melanggar pasal-pasal *impeachment*, yaitu pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, kejahatan tingkat tinggi lainnya dan perbuatan tercela (*treason, bribery or other high crimes and misdemeanors*).<sup>37</sup>

Forum *privilegium* merupakan konsep pemberhentian Pejabat Tinggi Negara, termasuk Presiden melalui peradilan khusus (*special legal proceedings*) yaitu Presiden yang dianggap melanggar hukum diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Konsep ini diterapkan di Perancis dalam Pasal 68 konstitusinya mengatur bahwa Presiden dan para Pejabat Negara dapat dituntut diberhentikan di dalam

<sup>37</sup> Denny Indrayana, **Negara Antar Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan**, Kompas, Jakarta, 2008, hlm 207-208.

forum Mahkamah Agung Perancis karena penghianatan kepada negara, melakukan kejahatan kriminal dan tindakan tidak pantas lainnya.<sup>38</sup>

## 2. Alasan Pemakzulan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)

Alasan pemakzulan Kepala Daerah terdapat dalam Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32. Pasal 29 ayat (2) mengatur dasar-dasar/alasan pemberhentian Kepala Daerah yang mencakup:

- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah;
- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah;
- f. melanggar larangan bagi Kepala Daerah.

Pasal 29 ayat (3) menyatakan bahwa pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana pada ayat (2) huruf a dan b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD dengan ketentuan dalam Pasal 29 ayat (4).

Pasal 29 ayat (4) UU Pemda sebagai berikut.

“Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, c, d, dan e dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan Putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
- b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan

<sup>38</sup> Muhammad Bahrul Ulum, **Mekanisme Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (Antara Realitas Politik dan Penegakan Konstitusi)**, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 4, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010, hlm 140.



putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua sepertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusnya bersifat final.

d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terbukti tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan atau melanggar larangan, DPRD menyelenggarakan rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD untuk memutuskan usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden.

e. Presiden wajib memproses usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Pengaturan mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dengan alasan tindak pidana diatur dalam Pasal 30, yang menentukan sebagai berikut.

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan.

2. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengaturan pemberhentian Kepala Daerah dengan alasan tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara diatur dalam Pasal 31 yang menyatakan sebagai berikut.

1. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak korupsi, tindak pidana terorisme, makar dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

2. Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan makar atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Terakhir, mekanisme pemberhentian yang didasarkan pada alasan krisis kepercayaan publik yang meluas terkait dugaan melakukan tindak pidana yang diatur dalam Pasal 32 yang menentukan sebagai berikut.

1. Dalam hal Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas terkait dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanganinya.
2. Penggunaan hak angket sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.
3. Dalam hal ditemukan bukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD.
5. Berdasarkan Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) Presiden menetapkan pemberhentian sementara Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.
6. Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (4), pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan Keputusan Rapat Paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
7. Berdasarkan Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud dalam ayat (6) Presiden memberhentikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

#### **D. Kajian Umum tentang Mahkamah Agung**

##### **1. Kedudukan Mahkamah Agung Dalam Sistem Ketatanegaraan**

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945). Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia beserta badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung serta Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945). Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tersebut diserahkan kepada badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung hingga Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya (Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman)

Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Agung membawahi badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

## **2. Tugas Dan Wewenang Mahkamah Agung**

Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 mengatur “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah

Agung menyatakan bahwa:

“Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:

- a. permohonan kasasi;
- b. sengketa tentang kewenangan mengadili;
- c. permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung:

1. MA mempunyai wewenang menguji peraturan-peraturan per-UU di bawah UU terhadap UU
2. MA menyatakan tidak sah:
  - a. Peraturan UU di bawah UU atas alasan bertentangan dengan peraturan per UU yang lebih tinggi
  - b. Pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku
3. Putusannya dapat dari kasasi maupun berdasar permohonan langsung pada MA
4. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah (tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat)
5. Wajib dimuat dalam Berita Negara

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif (*normative legal research*) yang mengidentifikasi, mendeskripsikan serta menganalisis dasar dan pertimbangan Mahkamah Agung dalam memutus Pemakzulan Jabatan Pejabat Negara melalui Putusan Nomor 1 P/Khs/2013 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam menentukan apakah terjadi kekosongan hukum. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji, memamparkan dan menganalisis norma hukum yang ada pada bahan-bahan hukum dalam bentuk analisis kasus pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013 mengenai Pemakzulan Pejabat Negara.

##### B. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>39</sup> *Statue Approach* yaitu pendekatan masalah yang bertitik tolak dan didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dan pembahasan masalah dalam penelitian ini terhadap analisis dasar

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 93.

dan pertimbangan Hakim terhadap pemakzulan Pejabat Negara (Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013).<sup>40</sup>

Pendekatan yang kedua adalah *Case Approach* yaitu berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013 yang memutuskan pemakzulan Bupati Garut Aceng Fikri. Dalam penelitian hukum ini lebih ditekankan terhadap *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.

### C. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum yaitu pertama, bahan hukum primer adalah bahan hukum utama yang dijadikan acuan atau sumber kajian dari penelitian. Kedua, bahan hukum sekunder adalah bahan hukum penunjang yang merupakan penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer. Ketiga, bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang digunakan sebagai pelengkap penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer maupun sekunder.

### D. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum utama yang dijadikan acuan atau sumber kajian dari penelitian, antara lain:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

<sup>40</sup> Johny Ibrahim, **Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2006, hlm 313-315.

- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
  - d. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
  - e. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
  - f. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang mendukung dan dapat menjelaskan analisis bahan hukum primer, yang diperoleh dengan studi kepustakaan seperti studi literatur, tesis, karya ilmiah, jurnal ilmiah, media cetak, artikel internet dan pendapat para pakar yang berkaitan dengan penelitian yang akan di bahas.
  3. Bahan Hukum Tersier, yaitu:
    - 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
    - 2) Kamus Istilah hukum.
    - 3) Kamus Bahasa Inggris.

#### **E. Teknik Penelusuran Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan bahan hukum berupa studi kepustakaan, yaitu dengan mencari, menyusun dan mengklasifikasikan bahan hukum yang didapatkan. Bahan hukum tersebut kemudian dipelajari, dianalisis dan dirumuskan dalam suatu bahasan yang

sistematis dan saling berkaitan dengan tema penulisan dan perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Hasil pengumpulan bahan hukum ini kemudian disusun melalui tahapan-tahapan pengelolaan dan penilaian terhadap permasalahan hukum yang dihadapi untuk menunjang analisis pada hasil pembahasan.

#### **F. Teknik Analisis Bahan Hukum Penelitian**

Analisis bahan hukum merupakan tahap yang paling menentukan dalam proses penelitian karena menyangkut ketepatan analisis yang kemudian akan dijadikan dasar dalam mendeskripsikan peristiwa, situasi atau konsepsi sebagai suatu bahasan hukum pada objek yang diteliti. Penelitian ini menggunakan metode interpretasi hukum untuk memperoleh pemahaman komprehensif. Interpretasi adalah salah satu teknik analisis dengan cara menafsirkan atau mengetahui makna peraturan perundang-undangan. Metode interpretasi yang akan digunakan sebagai berikut.

##### **a. Interpretasi Gramatikal**

Sesuai dengan tipe penelitian yuridis normatif terhadap masalah hukum yang dihadapi, penulis melakukan analisis hukum melalui metode Interpretasi Gramatikal yaitu penafsiran yang merumuskan suatu aturan perundang-undangan atau suatu perjanjian seharusnya menggunakan bahasa yang dipahami oleh masyarakat yang menjadi tujuan pengaturan hukum tersebut, atau para pihak yang terkait dengan pembuatan suatu teks perjanjian.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm 220.



b. Interpretasi Sistematis

Metode interpretasi sistematis yaitu penafsiran yang dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji hubungan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain baik terdapat dalam undang-undang itu sendiri maupun terdapat dalam undang-undang lain sebagai satu-kesatuan utuh untuk menjelaskan makna dan tujuan.<sup>42</sup>

c. Metode Konstruksi Hukum

Sebagai pisau analisis utama dalam memperkuat hasil analisis bahan hukum tersebut penulis menggunakan metode konstruksi hukum yaitu metode yang digunakan hakim pada saat dihadapkan pada situasi kekosongan hukum (*recht vacuum*) atau kekosongan undang-undang (*wet vacuum*), karena pada prinsipnya, hakim tidak boleh menolak perkara untuk diselesaikan dengan dalih hukumnya tidak ada atau belum mengaturnya (asas *ius curia novit*).<sup>43</sup>

## G. Definisi Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam penelitian ini dan memudahkan analisis serta agar didapat suatu pemahaman yang sama maka penulis mengemukakan definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Pemakzulan secara etimologis dan morfologis, pemakzulan berasal dari kata “makzul” yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna:

<sup>42</sup>Bahder Johan Nasution, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 96.

<sup>43</sup> Ahmad Rifai, **Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Prespektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 74.

berhenti memegang jabatan; turun takhta; sesudah mendapat imbuhan Pe-an menjadi pemakzulan yang memiliki makna: proses, cara, perbuatan memakzulkan. Pada penelitian ini pihak yang dimakzulkan adalah seorang Pejabat Negara.

2. Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Pejabat negara yang dimaksud pada penelitian ini adalah seorang Bupati Kabupaten Garut yaitu H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag.
3. Putusan adalah suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat negara yang berwenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan ditujukan untuk mengakhiri atau menyelesaikan perkara atau sengketa antara para pihak. Putusan yang dimaksud pada penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013.
4. Mahkamah Agung Republik Indonesia adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.

## BAB IV

### DASAR DAN PERTIMBANGAN PEMAKZULAN

Sebelum menganalisis dasar dan pertimbangan pemakzulan Pejabat Negara melalui Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013, terlebih dahulu akan dipaparkan tentang posisi kasus, dasar dan pertimbangan hakim kemudian selanjutnya dijelaskan mengenai analisis dari dasar dan pertimbangan hakim pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013.

#### **A. Analisis Dasar dan Pertimbangan Hakim Pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013**

##### **A.1. Posisi Kasus Dalam Pemakzulan Pejabat Negara Pada Putusan Nomor 1 P/Khs/2013**

Dalam perkara ini memutuskan uji pendapat mengenai Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012 Tanggal 21 Desember 2012 tentang Pendapat DPRD Kabupaten Garut Terhadap Dugaan Pelanggaran Etika dan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh H. Aceng H. M Fikri, S.Ag. sebagai Bupati Garut (uji pendapat Keputusan DPRD Kabupaten Garut). Pihak Pemohon dalam perkara ini adalah DPRD Kabupaten Garut melawan pihak Termohon H. Aceng H. M Fikri, S.Ag. sebagai Bupati Garut (Aceng Fikri) yang memberikan kuasa kepada Ujang Suja'i Toujiri, S.H., M.H dan Endang Saprudin, S.H. sebagai kuasa hukum.

Kepentingan Pemohon terkait Permohonan uji pendapat DPRD Kabupaten Garut berdasar dari aspirasi masyarakat tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Aceng Fikri sebagai Bupati Garut, didukung dengan ditemukannya informasi, data dan fakta dugaan pelanggaran (yaitu Pasal 2 ayat (2) Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 (juncto Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, Pasal 41 huruf b) dan Pasal 39 ayat (1) UU Perkawinan serta Pasal 27 ayat (1) huruf e, huruf f, dan Pasal 110 ayat (2) UU Pemda.<sup>44</sup>

Alasan substantif Pemohon mengajukan permohonan uji pendapat adalah aspirasi masyarakat Kabupaten Garut, yang diwakili oleh Pimpinan Pondok Pesantren; Patriot Gerakan Rakyat Anti Korupsi (GERAK); Koalisi Kemaslahatan Garut, yang memberikan pernyataan sikap menyesalkan tindakan perkawinan kilat yang dilakukan oleh Aceng Fikri terhadap Fany Octora selama 4 (empat) hari (dimulai 14 Juli 2012 dan berakhir 17 Juli 2012) yang dianggap melecehkan martabat perempuan dan menodai hakikat perkawinan.<sup>45</sup> Selain itu, pembahasan oleh DPRD Kabupaten Garut menghasilkan bukti terjadinya pelanggaran pasal-pasal dalam UU Perkawinan dan UU Pemda sebagai berikut:

1. Aceng Fikri dinyatakan melanggar syarat sah perkawinan dalam Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan bahwa “setiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan”<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012 Tanggal 21 Desember 2012 tentang Pendapat DPRD Kabupaten Garut Terhadap Dugaan Pelanggaran Etika dan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh H. Aceng H. M Fikri, S.Ag. sebagai Bupati Garut.

<sup>45</sup> Diolah Dari Bahan Hukum Primer Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013.

<sup>46</sup> “Dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting** dalam

2. Aceng Fikri dinyatakan melanggar syarat materiil berpoligami dalam Pasal 3 dan Pasal 4. Pada dasarnya seorang pria hanya boleh memiliki seorang istri begitu pula sebaliknya (asas monogami), tetapi pengadilan dapat memberikan pengecualian terhadap suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh kedua pihak.<sup>47</sup> Suami wajib mengajukan permohonan ke pengadilan di daerah tempat tinggalnya dengan alasan, (1) istri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai seorang istri; (2) istri mempunyai cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; dan (3) istri tidak dapat memberikan keturunan.<sup>48</sup>
3. Aceng Fikri dinyatakan melanggar syarat formil berpoligami dalam Pasal 5 UU Perkawinan (*juncto* Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan) yang menentukan bahwa (1) untuk mendapat pengabulan permohonan poligami suami harus mendapat persetujuan dari istri baik tertulis atau lisan yang dibacakan di depan sidang pengadilan; (2) adanya kepastian menjamin keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak melalui surat keterangan mengenai penghasilan suami atau surat keterangan pajak penghasilan atau surat keterangan lain yang dapat diterima oleh pengadilan; (3) adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak melalui surat pernyataan yang dibuat dan dilampirkan dalam persidangan.

---

kehidupan seseorang, misalnya kelahiran kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan”.

<sup>47</sup> Pasal 3 UU Perkawinan.

<sup>48</sup> Pasal 4 UU Perkawinan.

4. Aceng Fikri dinyatakan melanggar Pasal 39 ayat (1) UU Perkawinan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan, setelah pengadilan berusaha mendamaikan kedua belah pihak.
5. Aceng Fikri dinyatakan melanggar Pasal 27 ayat (1) huruf e dan huruf f UU Pemda yang menyatakan “kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya wajib menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan dan menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah” dengan perkawinan yang dilakukan tidak mematuhi ketentuan dalam UU Perkawinan.
6. Aceng Fikri dinyatakan melanggar sumpah dan janji jabatan dalam Pasal 110 ayat (2) UU Pemda yang berbunyi “Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa”.

Berdasarkan hal-hal tersebut, Pemohon memohon agar Majelis Hakim memeriksa uji pendapat DPRD Kabupaten Garut, selanjutnya menetapkan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;
2. Menyatakan keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012 Berdasarkan Hukum;
3. Menetapkan biaya perkara menurut hukum.

Adapun amar penetapan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim dalam perkara Nomor 1 P/Khs/2013 adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;
2. Menyatakan keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012 Berdasarkan Hukum;
3. Membebankan biaya perkara kepada Negara.

#### **A.2. Analisis Dasar dan Pertimbangan Hakim Pada Putusan Nomor 1 P/Khs/2013**

Dapat dikatakan bahwa dasar dan pertimbangan hukum merupakan jiwa dan intisari suatu putusan. Pertimbangan berisi analisis, argumentasi, pendapat atau kesimpulan hukum dari hakim yang memeriksa perkara.<sup>49</sup> Setelah mengetahui dasar pertimbangan hakim seperti yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti akan menganalisis dasar dan pertimbangan hakim secara normatif dalam menjatuhkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013 sebagai berikut:

1. Analisis terhadap dasar dan pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam kewenangannya memutus uji pendapat DPRD Kabupaten Garut. Dalam hal ini Mahkamah Agung berwenang memutus uji pendapat tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 29 UU Penda tentang Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *junctis* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang,

<sup>49</sup> M. Yahya Harahap, **Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan**, Sinar Garfika, Jakarta, 2008, hlm 809.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 123 ayat (1), (2), (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pada pokoknya semua peraturan yang dijadikan dasar dan pertimbangan dalam memutuskan uji pendapat DPRD Kabupaten Garut mengatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung secara normatif dalam memeriksa, mengadili dan memutus pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam perkara ini Mahkamah Agung ditunjuk dengan kewenangan khusus berdasarkan bunyi ketentuan tersebut.

2. Analisis terhadap dasar dan pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam menilai Keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun 2012 Tanggal 21 Desember 2012 yang diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Garut telah memenuhi *quorum* sesuai Ketentuan Pasal 29 ayat (4) huruf b UU Pemda. Dalam hal ini terbukti melalui Fotokopi Daftar Hadir Anggota DPRD Kabupaten Garut Masa Jabatan 2009-2014 dalam Rapat Paripurna Khusus Terbatas DPRD Kabupaten Garut Masa Sidang III Tahun Sidang 2012 Dalam Rangka Pembahasan Serta Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat Atas Dugaan Pelanggaran Etika Dan Peraturan Perundang-undangan Yang Dilakukan Oleh Bupati Garut yang dilampirkan dalam surat permohonan.
3. Analisis terhadap dasar dan pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam menilai jawaban Aceng Fikri sebagai Bupati Garut tanggal 16 Januari



2013 yang tidak membantah melakukan pelanggaran terhadap UU Perkawinan, dan peraturan pelaksanaannya. Karena termohon merasa tidak bersalah dengan dalih yang melakukan itu adalah seorang laki-laki beragama Islam yang bernama Aceng (*natuurlijke persoon*), dan bukan sebagai Bupati Garut (*recht persoon*).

4. Berdasarkan jawaban termohon diatas, Majelis Hakim dalam pertimbangannya memberi penilaian terhadap jawaban termohon dengan menggunakan metode konstruksi hukum.<sup>50</sup> Metode konstruksi hukum tersebut tercermin dari pertimbangan hakim yang menyebutkan “cara berfikir Aceng Fikri bersifat *dichotomi* dengan mengabaikan semangat UU Perkawinan yang mengabdikan dan memperkuat hukum Islam.<sup>51</sup> Mengingat secara normatif belum ada suatu aturan yang jelas dalam kedua undang-undang yang digunakan sebagai dasar pertimbangan uji pendapat DPRD Kabupaten Garut, yang mengatur secara jelas tindakan privat seorang Pejabat Negara yang melakukan perkawinan “siri” pada masa jabatan. Sebagai indikator valid hakim dalam mengabulkan uji pendapat tersebut, penulis berpegangan pada keyakinan bahwa yang terjadi pada kasus Aceng Fikri adalah kekosongan perundang-undangan.<sup>52</sup>

Dalam hal ini Hakim memberikan pertimbangan terhadap jawaban termohon berdasarkan konsep *legal person* (pribadi hukum). Konsep ini

<sup>50</sup> Metode konstruksi hukum, merupakan suatu aktivitas yang dilakukan oleh hakim dalam penciptaan hukum untuk mengisi kekosongan hukum. Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 156.

<sup>51</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013 hlm 19.

<sup>52</sup> Kekosongan dalam peraturan perundang-undangan yaitu hakim melakukan konstruksi hukum untuk mengisi kekosongan tersebut, sehingga ia berperan sebagai pembuat undang-undang dan memberi putusannya seperti halnya jika pembuat undang-undang itu akan memberi putusannya ketika menghadapi kasus yang belum ada hukumnya. Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, *Ibid.*, hlm 158.

merupakan konsep umum yang digunakan dalam presentasi hukum positif dan terkait erat dengan konsep kewajiban dan hak hukum, yang merupakan personifikasi dari keasatuan seperangkat norma hukum.<sup>53</sup>

Menurut konsep *legal person* terdapat dua tipe kepribadian hukum, yaitu pribadi alamiah (*physical (natural) person*) dan pribadi yuridis (*juristic person*).<sup>54</sup> Berdasarkan konsep *legal person*, hakim menilai Aceng Fikri sebagai Bupati Garut dalam kesatuan norma hukum sebagai pribadi alamiah (*physical (natural)*) yaitu seseorang, dengan kata lain adalah manusia sebagai satu kesatuan subyek kewajiban dan hak hukum yang tidak dapat dipisahkan. Kemudian konsep *legal person* diperkuat oleh pendapat beberapa sarjana, seperti Carl von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N Houwing dan Langemeyer. Mereka berpendapat, dalam ilmu hukum, subjek hukum (*legal subject*) adalah setiap pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum. Pembawa hak dan kewajiban itu dapat merupakan orang (*natuurlijk persoon*) atau bukan orang (*recht persoon*). *Recht persoon* itulah yang dikenal sebagai badan hukum yang merupakan *persona ficta* (orang yang diciptakan hukum sebagai orang fiktif, bukan manusia).<sup>55</sup> Menurut E.Utrecht, badan hukum (*recht persoon*) adalah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepatnya yang bukan manusia.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Syafa'at, **Teori Hans Kelsen Tentang Hukum**, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm 75.

<sup>54</sup> Yang dimaksud *physical person* adalah manusia, sedangkan *juristic person* bukanlah manusia.

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI**, 2006, hlm 68.

<sup>56</sup> E.Utrecht dalam buku Rachmadi Usman, **Aspek-Aspek Hukum Perorangan & Kekeluargaan di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 94.

Badan hukum sebagai subjek hukum memiliki ciri-ciri sebagai berikut.<sup>57</sup>

- a. Merupakan perkumpulan orang (organisasi);
- b. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechhandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtbetrekking*);
- c. Mempunyai harta kekayaan tersendiri;
- d. Mempunyai pengurus;
- e. Mempunyai hak dan kewajiban; dan
- f. Dapat digugat atau menggugat di depan Pengadilan.

Perbedaan khusus antara badan hukum dengan manusia adalah badan hukum (*recht persoon*) tidak dapat melakukan perkawinan, meninggal dunia, dan membuat surat wasiat. Proses penarikan kesimpulan oleh Hakim berdasarkan konsep diatas membuktikan alasan Aceng Fikri sebagai Bupati Garut yang memisahkan pengertian dirinya sebagai seorang laki-laki beragama Islam yang bernama Aceng (*natuurlijke persoon*), dan bukan sebagai Bupati Garut (*recht persoon*) adalah keliru. Karena posisi Aceng Fikri sebagai seorang laki-laki beragama Islam dalam jabatan sebagai Bupati Garut tidak dapat dipisahkan antara posisi pribadinya di satu pihak dan posisi jabatannya di lain pihak, sebab dalam perkawinan tersebut kedudukan jabatan tetap melekat dan mengikuti pada diri pribadi yang melakukan perkawinan “siri”. Berdasarkan penjelasan tersebut, seorang manusia tidak dapat dikatakan sebagai *recht persoon*. Sehingga

<sup>57</sup> Chidir Ali, Badan Hukum, P.T Alumni, Bandung, 2005, hlm 21.

Hakim menjadikan pertimbangan tersebut sebagai *ratio decedendi* dalam memutus perkara tersebut.

5. Analisis terhadap dasar dan pertimbangan hukum Majelis Hakim terkait posisi Termohon (H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag.) dalam jabatan sebagai Pejabat Publik/ Bupati Garut tidak dapat dipisahkan (*dichotomi*) antara posisi pribadinya di satu pihak dan posisi jabatannya di lain pihak. Dalam hal ini Mahkamah Agung berpendapat kedudukan jabatan tersebut tetap melekat dan mengikuti pada diri yang bersangkutan berdasarkan sumpah jabatan yang telah diucapkan.<sup>58</sup> Sehingga akibat dari tindakan Termohon yang mengabaikan sumpah jabatan tersebut adalah sebuah pelanggaran etika publik.

Dalam pertimbangan ini penulis menilai Termohon melanggar etika publik yaitu refleksi tentang standar/ norma yang menentukan baik/ buruk, benar/ salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik.<sup>59</sup> Etika publik mengatur terutama *political society*, semua orang yang terlibat di lembaga-lembaga negara. Semua pejabat publik, baik yang memperoleh jabatan karena terpilih dalam pemilu atau pilkada, maupun yang menjabat karena ditunjuk atau berkat karier. Mereka itu harus mengarahkan tanggung jawab dan proses pengambilan keputusan

---

<sup>58</sup> Sumpah jabatan Kepala Daerah Pasal 110 ayat (2) UU Pemda yang berbunyi "Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa".

<sup>59</sup> Haryatmoko, **Etika Publik Untuk Integritas Pejabat Publik Dan Politisi**, Gramedia, Jakarta, 2011, hlm 3.

berdasarkan etika publik.<sup>60</sup> Etika publik menuntut semua Pejabat Negara untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi pribadi, dan kebijaksanaan di dalam pelayanan publik.

Dalam tindakan termohon yang mengabaikan semangat UU Perkawinan yang mengabdikan/ memperkuat hukum Islam tentang perkawinan tercermin tindakan yang tidak sesuai dengan etika publik mengenai dimensi pribadi dalam pelayanan publik yang idealnya seorang Pejabat Negara menjadi contoh yang baik dalam mematuhi dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, baik terhadap kehidupan pribadinya sendiri maupun pada saat menjalankan tanggungjawabnya sebagai seorang Pejabat Negara.

#### **B. Analisis Dasar dan Pertimbangan Hakim Pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013 terkait Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan**

Berdasarkan pertimbangan Majelis Hakim yang menyatakan “cara berfikir Aceng Fikri bersifat *dichotomi* dengan mengabaikan semangat UU Perkawinan yang mengabdikan/ memperkuat hukum Islam tentang Perkawinan seperti yang dijelaskan sebelumnya”. Aceng Fikri sebagai Bupati Garut dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran terhadap UU Perkawinan tersebut:

1. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan karena tidak mencatatkan perkawinannya dengan Fany

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm 4.

Octora. Dalam hal ini terbukti melalui pengakuan termohon yang tidak mencatatkan perkawinannya dengan dalih bahwa yang menikah itu adalah seorang laki-laki yang beragama Islam bukan seorang Bupati Garut.

Apabila ditinjau dari segi Hukum Islam, pencatatan perkawinan pada Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan memang bukanlah syarat sahnya perkawinan.<sup>61</sup> Tetapi menurut hukum negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan memberikan penjelasan pencatatan perkawinan merupakan peristiwa penting,<sup>62</sup> yang jika tidak dipenuhi dapat menimbulkan masalah seperti kesulitan dalam menentukan kedudukan hukum istri, anak dan harta kekayaan dimuka pengadilan bahkan akibat hukum tertentu seperti pelanggaran peraturan perundang-undangan yang terjadi pada kasus Aceng Fikri sebagai Bupati Garut.

Pencatatan berfungsi menjaga ketertiban pelaksanaan perkawinan dalam masyarakat, melindungi warga negara dalam membangun keluarga dan memberikan kepastian hukum berdasarkan hukum positif terhadap hak suami, istri dan anak-anaknya serta akibat dari terjadinya perkawinan, seperti nafkah istri, hubungan orang tua dengan anak dan kewarisan.

<sup>61</sup> Bagir Manan mengemukakan bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan yang memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan. Perkawinan menurut masing-masing agama (syarat-syarat agama) merupakan syarat tunggal sahnya suatu perkawinan, dengan alasan-alasan sebagai berikut: *Pertama*, Pasal 2 ayat (1) dengan tegas menyebutkan: 'suatu perkawinan sah apabila dilakukan menurut masing-masing agama'. Suatu rumusan yang sangat jelas (*plain meaning*), sehingga tidak mungkin ditafsirkan, ditambah atau dikurangi. *Kedua*, penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan: 'pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seorang, misalnya kelahiran dan kematian'. Bagir Manan dalam Neng Djubaidah, **Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Dicatatkan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 216.

<sup>62</sup> Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan "Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Sejalan dengan fungsi pencatatan perkawinan secara yuridis merupakan persyaratan supaya perkawinan tersebut mendapatkan pengakuan dan perlindungan hukum dari negara serta mengikat pihak ke tiga (orang lain).<sup>63</sup> Dipandang dari aspek regulasi maka pencatatan perkawinan mencerminkan salah satu tujuan hukum itu sendiri yaitu memberi kepastian hukum, melalui ketentuan suatu peristiwa perkawinan terjadi terbukti dengan adanya akta perkawinan. Sebagai konsekuensi lebih lanjut dalam pandangan hukum positif, tidak ada perkawinan atau perkawinan adalah tidak sah apabila pelaksanaan perkawinannya tidak mengikuti tata cara dan pencatatan perkawinan.<sup>64</sup> Mengingat pencatatan perkawinan merupakan hal yang sangat penting dalam suatu perkawinan, karena pencatatan itu merupakan suatu syarat diakui atau tidaknya suatu perkawinan oleh negara.<sup>65</sup>

Dari penjelasan diatas dapat diketahui ketentuan agama pada ayat (1) dan pencatatan perkawinan pada ayat (2) berada dalam posisi sejajar yang mana pemenuhan kedua hal tersebut dapat menentukan suatu

<sup>63</sup> Trusto Subekti, **Sahnya Perkawinan Menurut Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Ditinjau Dari Hukum Perjanjian**, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10 No. 3, 2010, hlm 338.

<sup>64</sup> Akibat hukum dari perkawinan yang tidak dicatatkan menjadi perkawinan dibawah tangan yang meskipun secara agama sah, namun secara hukum negara dianggap tidak pernah ada dan tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak tercatat dilembaga berwenang yang telah di tunjuk untuk mencatat perkawinan. Rossy Novita Khatulistiwa, **Uji Materiil Pasal 43 Ayat (1) Undang-Undang Perkawinan : Implikasi Terhadap Sistem Keluarga di Indonesia**, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013, hlm 8.

<sup>65</sup> Abdul Manan, **Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia**, Kencana, Jakara, 2006, hlm xix.

perkawinan sah atau tidak menurut hukum negara (bersifat kumulatif).<sup>66</sup>

Sehingga Hakim memutuskan Aceng Fikri melanggar ketentuan tersebut.

2. Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan *juncto* Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan karena perkawinan H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag. (Bupati Garut) dengan Fany Octora tidak ada persetujuan dari istri pertama (Noer Rohimah) di muka Pengadilan.

Terkait ketentuan tersebut yang menjelaskan bahwa dalam Pasal 3 ayat (1) UU Perkawinan disebutkan secara implisit menganut asas monogami. Namun, asas monogami ini dapat disimpangi pelaksanaannya. Hal ini dapat disimpulkan dari bunyi Pasal 4 dan Pasal 5 (*juncto* Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975) yang secara tegas mengatur keadaan dimana seorang suami dapat berpoligami, sebagai berikut:

Pada Pasal 4 menyatakan bahwa pengadilan dapat memberi ijin kepada seorang suami untuk beristri lebih dari seorang (berpoligami) apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan dan ketentuan-ketentuan hukum perkawinan dengan alasan-alasan:<sup>67</sup>

- 1) Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri.

<sup>66</sup> Kumulatif berarti satu kesatuan aturan yang harus diterapkan. Pencatatan perkawinan itu bukan hanya sebagai syarat administratif akan tetapi turut menentukan sahnya sebuah perkawinan menurut hukum negara.

<sup>67</sup> Berdasarkan alasan-alasan tersebut, disimpulkan bahwa Aceng Fikri jelas melanggar ketentuan pasal tersebut diatas karena pada faktanya Aceng Fikri masih memiliki istri yang sehat dan sah saat menikah dengan istri yang kedua.



- 2) Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
- 3) Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Kemudian dilanjutkan bunyi Pasal 5 yaitu selain harus memenuhi alasan-alasan pada Pasal 4 tersebut, perkawinan poligami juga harus memenuhi syarat-syarat:

- 1) Adanya perjanjian (persetujuan) dari isteri/ isteri-isteri.
- 2) Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka.
- 3) Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku akan adil terhadap isteri-isteri dan anak mereka.

*Juncto*

Pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975

*Ada atau tidaknya persetujuan dari isteri, baik persetujuan lisan maupun tertulis, apabila persetujuan itu merupakan persetujuan lisan, persetujuan itu harus diucapkan didepan sidang pengadilan.*

Apabila alasan-alasan sebagaimana tersebut di atas sudah terpenuhi, maka Pengadilan Agama juga harus meneliti apakah ada atau tidaknya syarat-syarat tersebut terpenuhi secara kumulatif yaitu (1) **adanya persetujuan dari isteri atau isteri-isterinya, kalau dapat harus diucapkan di muka majelis hakim;** (2) adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka; (3) adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anak mereka apabila ia sudah menikah, jaminan berlaku adil

ini dibuat dalam persidangan majelis hakim. Apabila syarat-syarat ini sudah terpenuhi secara kumulatif, maka barulah Pengadilan Agama memberi izin kepada pemohon untuk melaksanakan perkawinan lebih dari satu orang. Apabila perkawinan lebih dari satu orang tidak dilaksanakan sebagaimana ketentuan tersebut diatas, maka perkawinan tersebut tidak berdasarkan hukum dan kepada pelakunya dapat dikenakan sanksi sebagaimana tersebut dalam Pasal 44 dan 45 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan.<sup>68</sup>

Berdasarkan keterangan ketiga pasal diatas terhadap tindakan Aceng Fikri yang tidak memenuhi ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat sebagaimana yang disebutkan pada pasal diatas, membuktikan bahwa Aceng Fikri tidak memiliki itikad baik dalam melaksanakan ketentuan UU Perkawinan terkait pengaturan beristri lebih dari satu (poligami).

3. Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan karena H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag. (Bupati Garut) menceraikan Fany Octora dilakukan tidak di depan sidang pengadilan yang berwenang. Dalam hal ini Aceng Fikri terbukti melanggar ketentuan ini melalui tindakannya menceraikan Fany Oktora melalui *Short Message Service* (SMS), tetapi dalam hal ini Hakim tidak memperhatikan secara seksama dan cermat perihal ketentuan hukum perkawinan yang dimintakan pertimbangannya oleh Pemohon yaitu Pasal 39 ayat (1) UU Perkawinan bahwa “perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang

---

<sup>68</sup> Abdul Manan, **Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia**, Kencana, Jakarta, 2012, hlm 10.

pengadilan, setelah pengadilan berusaha mendamaikan pasangan suami istri yang akan bercerai”.<sup>69</sup> Dalam hal ini Aceng Fikri tidak dapat dijatuhkan pelanggaran menurut ketentuan pasal ini karena perkawinannya tidaklah sah menurut hukum negara (karena tidak dicatatkan). Konsekuensi dari perkawinan yang tidak sah menurut hukum negara tidak menuntut perceraian sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat (1) UU Perkawinan.

Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan menegaskan lebih lanjut perihal ketentuan di atas bahwa “suatu perceraian dianggap terjadi beserta segala akibat-akibatnya terhitung sejak saat pendaftarannya pada daftar pencatatan kantor pencatatan oleh pegawai pencatat, kecuali bagi mereka yang beragama Islam terhitung sejak jatuhnya putusan pengadilan agama yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”.<sup>70</sup> Atas dasar bunyi ketentuan tersebut, bahwa sangat jelas suatu perceraian yang sah menurut UU Perkawinan ini harus dicatatkan perkawinannya pada akte perkawinan dan perceraian dilakukan di depan sidang pengadilan, setelah pengadilan berusaha mendamaikan pasangan suami istri yang akan bercerai.<sup>71</sup> Sedangkan status perkawinan Aceng Fikri tidaklah sah menurut hukum negara, maka pemutusan pasal ini tidaklah tepat.

<sup>69</sup> UU Perkawinan menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan sidang pengadilan. Prinsip yang demikian ini sejalan dengan tujuan perkawinan yaitu untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal, dan sejahtera berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Rachmadi Usman, *Op., cit.*, hlm 400.

<sup>70</sup> Pasal 34 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan.

<sup>71</sup> Dalam penjelasan Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan memberikan keterangan lebih lanjut mengenai mekanisme perceraian berdasarkan UU

**C. Analisis Dasar dan Pertimbangan Hakim Pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 P/Khs/2013 terkait Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan pelanggaran terhadap UU Perkawinan tersebut, mengakibatkan Aceng Fikri sebagai Bupati Garut terbukti tidak mematuhi melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf e dan f UU Pemda, yang menghendaki Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah wajib mantaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan dan menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena berdasarkan bunyi Pasal 27 huruf e menunjukkan bahwa menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan adalah suatu ketentuan yang mutlak (wajib) harus dilaksanakan sebagai pengemban amanah dalam ketentuan undang-undang ini. Sedangkan pada Pasal 27 huruf f mengandung maksud bahwa etika bukanlah kaidah hukum. Karena itu etika dalam hal ini harus dipahami sebagai tuntutan moral. Begitu juga dengan norma, dicantumkan kata norma senafas dengan etika dalam rumusan “etika dan norma..” menunjukkan bahwa norma di sini pada pengertian “normatif” (seharusnya).<sup>72</sup> Artinya dalam melaksanakan tugas sebagai seorang Kepala Daerah, Aceng Fikri sebagai Bupati Garut wajib mematuhi setiap peraturan-perundang dan menjaga etika dalam menjalankan tugasnya sebagai Kepala Daerah.

---

Perkawinan yaitu “Dalam menghadapi perkara perceraian, pihak yang berperkara, yaitu suami dan isteri, dapat menghadiri sendiri sidang atau didampingi kuasanya atau sama sekali menyerahkan kepada kuasanya dengan membawa surat nikah/rujuk, **akta perkawinan**, surat keterangan lainnya yang diperlukan”. Esensi dari pengajuan akta perkawinan di muka sidang adalah untuk membuktikan bahwa perkawinan itu benar-benar terjadi.

<sup>72</sup> Kewajiban Kepala Daerah pada Pasal 27 khususnya huruf e dan f dalam hal ini mengharuskan Kepala Daerah menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan terhadap dirinya sendiri.

Atas dasar bukti ketidak patuhan menjalankan perintah undang-undang yaitu tidak menjalankan ketentuan UU Perkawinan berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf e dan f UU Pemda, Mahkamah Agung menyatakan H. Aceng H. M. Fikri, S.Ag. sebagai Bupati Garut telah melanggar sumpah/ janji jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110 ayat (2) UU Pemda, yaitu tidak memenuhi kewajiban sebagai Kepala Daerah untuk menjalankan UU Perkawinan beserta peraturan pelaksanaannya dengan selurus-lurusnya.

Sumpah/janji kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 110 ayat (2) UU Pemda adalah sebagai berikut: *"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/ berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa"*

Pada pertimbangan Hakim yang menyatakan Aceng melanggar sumpah dan janji jabatan sebagai Kepala Daerah. Mengandung maksud bahwa sumpah atau janji jabatan merupakan upaya untuk mewujudkan ikatan batin antara pemangku jabatan dengan jabatan yang diembannya. Ikatan batin ini diperlukan agar pemangku jabatan tersebut dapat melaksanakan tugas lingkungan jabatannya dengan sebaik baiknya. Sumpah atau janji jabatan diucapkan sebelum pejabat yang bersangkutan memulai memangku jabatannya.

Ada perbedaan pengertian antara sumpah jabatan dengan janji jabatan. Sumpah merupakan ikrar yang menimbulkan ikatan antara yang mengucapkannya dengan Tuhannya. Karena itu sumpah hanya dilakukan oleh pejabat yang menganut agama. Apabila yang bersangkutan tidak beragama dia diwajibkan mengucapkan janji. Karena itu bagi kalangan penganut agama, sumpah dinilai lebih berat dari pada janji, meskipun rumusnya sama.<sup>73</sup> Karena sumpah jabatan diatur sebagai kaidah dalam undang-undang, maka pelanggaran terhadap sumpah jabatan merupakan pelanggaran hukum. Bahkan sebagian kalangan menganggap bahwa sumpah jabatan merupakan sumber wewenang. Kabul Arifin dan kawan-kawan, misalnya menganggap sumpah jabatan merupakan sumber wewenang tersendiri, karena itu penataan terhadap rumusan sumpah itu, menurut mereka, haruslah dipegang teguh.<sup>74</sup>

Kembali pada sumpah jabatan Kepala Daerah. Bila dicermati sumpah jabatan Kepala Daerah sebagaimana dikutip di atas, ada beberapa unsur yang dapat dibaca seperti:

- 1) Pemenuhan kewajiban Kepala Daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya.
- 2) Keteguhan dalam memegang amanat terhadap UUD 1945.
- 3) Keteguhan dalam menjalankan peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945.
- 4) Berbakti pada nusa dan bangsa.

<sup>73</sup> Rimba Supriatna *Op., cit.*, hlm 274.

<sup>74</sup> Kabul Arifin, Suhimo dan Sudjino, Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Keadaan Bahaya sebagai Tindakan Darurat Politik. Jakarta. BAPPT Pusat Permata, 1960, hlm 55.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui satu atau lebih unsur-unsur dalam sumpah jabatan tersebut yang dilanggar dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap sumpah jabatan. Pelanggaran terhadap sumpah jabatan merupakan pelanggaran terhadap hukum positif. Dengan sederhana dapat dikatakan bahwa pelanggaran terhadap sumpah jabatan menimbulkan konsekuensi hukum.

Atas dasar dan pertimbangan UU Perkawinan dan UU Pemda yang dilanggar Aceng Fikri sebagai Bupati Garut, Majelis Hakim menyatakan Keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 30 Tahun adalah berdasar hukum sehingga permohonan uji pendapat dari Pemohon dikabulkan.

Menurut penulis tindakan Majelis Hakim yang mengabulkan permohonan Pemohon adalah suatu keputusan yang tepat karena tindakan termohon yang mengabaikan semangat UU Perkawinan yang mengabdikan/ memperkuat hukum Islam tentang Perkawinan merupakan tindakan yang melanggar norma hukum positif dan moral serta etika publik sebagai seorang Pejabat Negara yang seharusnya menjadi contoh ideal dalam kehidupan bermasyarakat.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/Khs/2013 diharapkan dapat menjadi preseden dan mempengaruhi proses penegakan hukum dimasa mendatang untuk perkara Pejabat Negara yang melakukan perbuatan sejenis. Mengingat akibat pelanggaran norma dan etika publik yang terjadi selaku Pejabat Negara dapat menjadi citra yang buruk untuk suatu figur kepemimpinan dalam bernegara. Sejauh putusan hukum tersebut membawa manfaat bagi masyarakat.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Putusan Nomor 1 P/Khs/2013 telah sesuai dengan maksud dari ketentuan Pasal 2 ayat (2) Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 (*juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, Pasal 41 huruf b) kecuali Pasal 39 ayat (1) UU Perkawinan mengenai perceraian yang tidak dilakukan di muka sidang tidaklah sesuai karena suatu perceraian yang sah menurut UU Perkawinan ini harus dicatatkan perkawinannya pada akte perkawinan. Sedangkan status perkawinan Aceng Fikri adalah perkawinan “siri” yang tidaklah sah menurut hukum negara, maka pemutusan penjatuhan pasal ini tidaklah tepat.
2. Dasar dan Pertimbangan Hakim dalam Putusan Nomor 1 P/Khs/2013 telah sesuai dengan maksud dari ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf e dan f yang mewajibkan seorang Kepala Daerah mantaati seluruh peraturan perundang-undangan dan menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini terbukti dalam tindakannya melanggar ketentuan UU Perkawinan sehingga akibat dari pelanggaran UU Perkawinan dan UU Pemda tersebut Aceng Fikri sebagai Bupati Garut dinyatakan melanggar sumpah jabatan Kepala Daerah Pasal 110 ayat (2) UU Pemda.



## B. Saran

Beberapa saran dari penulis mengenai pemakzulan Pejabat Negara yang melakukan perkawinan “siri”:

1. Bagi Pemerintah, perlu adanya aturan perundang-undang khusus yang mengatur perbuatan privat setiap Pejabat Negara pada tingkat apapun yang melakukan perkawinan “siri” pada masa menjabat seperti mendapatkan sanksi pemakzulan seperti kasus Aceng Fikri sebagai Bupati Garut. Mengingat seorang Pejabat Negara adalah salah seorang figur pemimpin yang menjadi contoh yang ideal dalam menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan bermasyarakat. Hal tersebut diperlukan agar tidak terjadi kekosongan perundang-undangan dalam pelaksanaannya.
2. Bagi Hakim, sebagai pemutus perkara dapat menjadikan putusan Mahkamah Agung Nomor Nomor 1 P/Khs/2013 sebagai bahan kajian atau referensi dalam memutus perkara sejenis mengingat belum adanya aturan yang mengatur pemakzulan seorang pejabat negara yang melakukan perkawinan “siri” pada masa menjabat.
3. Bagi Masyarakat, agar dapat berperan lebih dalam mengawasi perilaku para Pejabat Negara terkait melakukan perkawinan “siri” pada masa menjabat, mengingat seorang Pejabat Negara adalah seorang pemimpin yang seharusnya menjadi contoh yang ideal dalam menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan.