

# POLITIK PENGAWASAN DPRD DALAM UPAYA PEMAKZULAN KEPALA DAERAH : Studi Kasus Wali kota Surabaya

Oleh: Luky Sandra Amalia

## Abstract

*Impeachment as a public official proceedings conducted by parliament has become a quite popular discourse lately, despite the impeachment efforts that occurred over many issues associated with inter-party rivalry rather than as a process of parliamentary oversight. Impeachment in the context of Indonesian politics under the existing constitution can only be carried by the House of Representatives against the President/Vice President on the basis of certain reasons, such as violation of law, national treason, corruption, and others. The impeachment which is carried by District Legislative Council of Surabaya against the local mayor can be an interesting case because of, besides there is no legal basis under the constitution, the process becomes a new precedent in the political dynamics of the local parliament. This paper attempts to explore the District Legislative Council impeachment case comprehensively. The case is to be analyzed from aspect of regulation, and process as well as political motives behind the impeachment effort. This paper will also unravel the dynamics that occur in the impeachment process and its impact on parliamentary politics at the local level.*

## Pendahuluan

Pemerintahan Kota Surabaya periode 2010–2015 dipimpin oleh pasangan Wali kota Tri Rismaharini dan Wakil Wali kota Bambang Dwi Hartono. Sebagaimana dugaan banyak pihak, pasangan ini berhasil mengalahkan empat pasangan calon yang lain pada Pemilihan Umum Kepala Daerah 2010. Meskipun demikian, kemenangan pasangan yang diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan ini tidak didapat dengan mudah. Pemilukada 2010 diwarnai dengan gugatan perselisihan hasil pemilukada yang dilanjutkan dengan pemungutan suara ulang di 5 kecamatan dan 2 kelurahan,<sup>1</sup> serta di kecamatan dan kelurahan yang lain dilakukan penghitungan suara ulang. Gugatan tersebut diajukan oleh pasangan calon Arif Afandi-Adies Kadir yang diusung koalisi Partai Demokrat, Partai Golkar, dan Partai Amanat Nasional.

Berdasarkan hasil penghitungan suara Komisi Pemilihan Umum Daerah Surabaya, pasangan Tri Rismaharini-Bambang D.H. berhasil meraup 367.472 suara (40,9%). Sementara itu, pasangan calon Arif Afandi-Adies Kadir berada di urutan kedua dengan 327.834 (36,4%) suara. Di posisi ketiga adalah pasangan yang diusung koalisi Partai Damai Sejahtera, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Kedaulatan Nahdlatul Ulama, yakni Fandi Utomo-Yulius Bustami yang memperoleh 105.736 (11,8%) suara. Posisi berikutnya ditempati oleh pasangan Sutadi-Mazlan Mansyur yang diusung gabungan Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Gerakan Indonesia Raya dengan perolehan 52.718 (5,9%) suara. Sementara itu, pasangan calon independen, yakni Fitradjaja Purnama-Naen Suryono berhasil mengumpulkan 45.459 (5%) suara.

Pemilukada 2010 merupakan kali kedua pemilihan wali kota secara langsung. Pemilukada langsung pertama dilaksanakan pada tahun 2005 yang juga dimenangkan oleh pasangan calon yang diusung oleh PDI Perjuangan, yaitu Bambang DH-Arif Afandi. Pasangan ini meraih kemenangan mutlak satu putaran dengan perolehan suara

<sup>1</sup> Pemungutan suara ulang dilakukan di Kecamatan Bulak, Kecamatan Semampir, Kecamatan Krembangan, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukalelo, Kelurahan Putat Jaya-Sawah-an, dan Kelurahan Wiyung-Wiyung dan penghitungan suara ulang di seluruh kota kecuali di kecamatan Bulak, Kecamatan Sumampir, Kecamatan Krembangan, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukolilo, Kelurahan Putat Jaya-Sawah-an, dan Kelurahan Wiyung-Wiyung.

**Tabel 1.** Perolehan Suara Pemilukada Surabaya Tahun 2010

| Pasangan Calon                  | Parpol Pengusung                    | Perolehan Suara | Persentase |
|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------|------------|
| Tri Rismaharini-Bambang DH      | PDI Perjuangan                      | 367.472         | 40,9       |
| Arief Afandi-Adies Kadir        | Partai Demokrat, Partai Golkar, PAN | 327.834         | 36,4       |
| Fandi Utomo-Yulius Bustami      | PDS, PKS, PPP, PKNU                 | 105.736         | 11,8       |
| Sutadi-Mazlan Mansyur           | PKB, Partai Gerindra                | 52.718          | 5,9        |
| Fitradjaja Purnama-Naen Suryono | Non-parpol ( <i>independent</i> )   | 45.459          | 5          |

Sumber : KPUD Surabaya, diolah.

sebesar 52,1% jauh mengungguli calon pasangan lain. Namun, pasangan ini tidak bisa melanjutkan duetnya pada Pemilukada 2010. Ada beberapa alasan, di antaranya karena pada awal tahun 2008 Arif Afandi memutuskan untuk menjadi pengurus DPD Partai Demokrat Jawa Timur.<sup>2</sup> Pada Pemilukada 2010 Arif Afandi mencalonkan diri sebagai wali kota melalui Partai Demokrat berpasangan dengan Adies Kadir, kader Partai Golkar.

Alasan lain, Bambang D.H., “anak emas” PDI Perjuangan, tidak bisa lagi mencalonkan diri sebagai wali kota Surabaya 2010 karena dinilai sudah menjabat sebagai Wali kota Surabaya selama dua periode.<sup>3</sup> Oleh karena itu, pada Pemi-

<sup>2</sup>Keputusan ini, tentu saja, dianggap sebagai sebuah pengkhianatan oleh pihak PDI Perjuangan. Sejak saat itu, wali kota dan wakilnya seringkali terlihat berjalan sendiri-sendiri, bahkan tidak jarang tampak persaingan di antara mereka. Misalnya, kebijakan yang menyangkut reklame kota yang telah ditetapkan oleh wali kota kemudian dipersoalkan oleh wakilnya di media massa. Informasi diperoleh dari pembicaraan informal dengan Ketua DPC PDI Perjuangan Surabaya, Saleh Ismail Mukadar, pada tanggal 25 Desember 2009. Namun, keputusan Arif Afandi berpindah ke Partai Demokrat bisa saja disebabkan dirinya merasa tidak terikat kontrak secara tertulis dengan PDI Perjuangan yang mengharuskan dia bertahan. Selain itu, bisa jadi Arif Afandi merasa perlu “melompat” ke Partai Demokrat sebab partai berlambang bintang mercy ini merupakan partai besar yang relatif baru sehingga kemungkinan dirinya bisa mengembangkan karir politik lebih cepat daripada di PDI Perjuangan.

<sup>3</sup>Pada periode, 2002–2005 Bambang D.H. naik jabatan dari wakil wali kota menjadi wali kota Surabaya menggantikan wali kota Sunarto Sumoprawiro yang berhalangan tetap (meninggal dunia). Periode kepemimpinannya yang pertama tidak genap lima tahun. Persoalan ini menimbulkan perbedaan penafsiran di antara pihak Bambang D.H. dan PDI Perjuangan dengan Mahkamah Konstitusi. MK berpendapat bahwa periode jabatan Bambang D.H. yang pertama termasuk satu periode jabatan sebab lebih dari 2,5 tahun (setengah masa jabatan). Akhirnya, Bambang D.H. dan PDI Perjuangan harus menerima keputusan MK dengan lapang dada.

lukada 2010 PDI Perjuangan menggandengkan Bambang D.H., sebagai calon wakil wali kota, dengan Tri Rismaharini calon wali kota. Risma, demikian ia biasa dipanggil, tidak memiliki latar belakang politik, melainkan berlatar belakang birokrat. Meskipun ia bukan politikus, tetapi pada saat itu tingkat popularitasnya cukup tinggi dan didukung oleh beberapa pengusaha.<sup>4</sup>

Apapun latar belakangnya, semenjak dilantik pada tanggal 28 September 2010 Tri Rismaharini telah memasuki ranah baru, yakni ranah jabatan politik. Sejak saat itu Risma, demikian panggilan akrabnya, dituntut untuk segera beradaptasi dengan lingkungan barunya. Akan tetapi, kenyataannya, dalam usia pemerintahan yang baru tiga bulan, Pemerintah Kota Surabaya periode 2010–2015 ini mendapatkan ujian besar dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wali kota digoyang isu pemakzulan yang digulirkan melalui hak angket sebagai kelanjutan episode

<sup>4</sup>“Nama Tri Risma Menguat, PDIP Surabaya Retak?”, dalam [http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik\\_&\\_Pemerintahan/2009-12-29/52851>Nama\\_Tri\\_Risma\\_Menguat,\\_PDIP\\_Surabaya\\_Retak?](http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik_&_Pemerintahan/2009-12-29/52851>Nama_Tri_Risma_Menguat,_PDIP_Surabaya_Retak?), diunduh pada 29 Januari 2010. Risma pernah menjabat sebagai Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya pada tahun 2008–2010. Sebelumnya, Tri Rismaharini adalah Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan pada tahun 2005–2008. Prestasi Risma selama menjabat di pemerintahan juga cukup *mumpuni*, antara lain Risma sukses menciptakan lelang via internet alias *e-procurement* ketika menjabat sebagai Kepala Bagian Bina Pembangunan. Sistem baru tersebut mampu meminimalkan kongkalikong antara peserta lelang dengan pejabat pemkot. Sehingga, terjadi efisiensi anggaran proyek yang cukup signifikan. Contoh lain, Risma juga mampu menyulap lahan-lahan gersang di jantung kota menjadi taman hijau ketika menjabat sebagai Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemkot Surabaya. Risma juga berhasil menekan anggaran-anggaran yang bernuansa pemborosan, membentuk kampung-kampung binaan untuk memberdayakan masyarakat, dan aktif dalam program pengentasan siswa putus sekolah selama dirinya menjabat sebagai Kepala Bappeko Surabaya.

dari hak interpelasi yang digagas DPRD sebelumnya. Berawal dari masalah kenaikan pajak reklame yang dinilai terlalu tinggi dan dianggap menyalahi prosedur yang dituangkan dalam bentuk peraturan wali kota, DPRD terus-menerus “memaksa” Wali kota Surabaya, Tri Rismaharini, mundur dari jabatannya.

Dalam upaya pemakzulan wali kota ini, hampir seluruh fraksi DPRD memiliki satu suara kecuali satu fraksi yang berbeda pandangan. Menariknya, fraksi yang menolak upaya pemakzulan wali kota bukan fraksi partai pengusung wali kota di Pilkada 2010. Meskipun pada awalnya fraksi partai pengusung wali kota berusaha keras membela kebijakan Wali kota, tetapi belakangan Fraksi PDI Perjuangan ikut mendukung upaya pelengseran orang nomor satu di Surabaya tersebut. Sebaliknya, satu-satunya fraksi yang menolak upaya pemakzulan wali kota adalah Fraksi Partai Keadilan Sejahtera.

Keganjilan yang lain terkait persetujuan yang terjadi di antara DPRD dengan Wali kota Surabaya ini adalah nama Wakil Wali kota Bambang D.H. tidak tersentuh sama sekali. Padahal, pasangan ini dipilih secara langsung oleh rakyat pada Pemilu 2010 dalam satu paket. Tidak hanya itu, satu hal lagi yang tidak bisa diabaikan adalah wali kota memiliki legitimasi yang kuat sebab dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian, sejatinya, Dewan tidak bisa memberhentikan Wali kota di tengah masa jabatannya sebab Wali kota tidak dipilih oleh DPRD.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, ada beberapa pertanyaan yang hendak dijawab dalam tulisan ini, yaitu Apakah upaya pemakzulan yang dilakukan oleh DPRD Surabaya terhadap Wali kota sesuai dengan aturan perundangan yang ada? Apa motif di balik upaya pelengseran Wali kota Surabaya?

### Peta Politik Surabaya

Kekuatan politik Surabaya, setidaknya, dapat dilihat dari hasil perolehan kursi DPRD Surabaya pada Pemilu Legislatif 2009 lalu,<sup>5</sup> selain dari hasil Pemilu 2010. Meskipun, kursi eksekutif

dipegang oleh PDI Perjuangan, namun partai moncong putih ini tidak berhasil menguasai kursi wakil rakyat. DPRD Surabaya dikuasai oleh Partai Demokrat yang berhasil meraup 16 kursi (311.792 suara atau 31,3%) mengalahkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang hanya berhasil mempertahankan 8 kursi (198.010 suara atau 19%).

Posisi selanjutnya ditempati oleh Partai Keadilan Sejahtera-PKS (65.358 suara atau 6,6%), Partai Kebangkitan Bangsa-PKB (63.742 suara atau 6,4%), dan Partai Golkar (53.549 suara atau 5,4%) masing-masing memperoleh 5 kursi. Kemudian, Partai Damai Sejahtera-PDS mendapatkan 4 kursi (54.960 suara atau 5,5%), Partai Gerindra 3 kursi (41.560 suara atau 4,2%), Partai Amanat Nasional-PAN meraih 2 kursi (53.527 suara atau 5,4%), serta Partai Persatuan Pembangunan-PPP (29.600 suara atau 3%) dan Partai Kebangkitan Nasional Ulama-PKNU (23.686 suara atau 2,4%) masing-masing memperoleh 1 kursi dari 50 kursi yang tersedia.

Berdasarkan undang-undang, dari konversi suara yang ada, posisi ketua Dewan ditempati oleh Partai Demokrat yang dijabat oleh Whisnu Whardana. Sementara itu, yang berhak menjadi wakil ketua adalah PDI Perjuangan (Wisnu Sakti Buana), PKS (Akhmad Suyanto), dan PKB (Musyafak Rouf).<sup>6</sup>

Berdasarkan jumlah fraksi yang terbentuk, DPRD Surabaya terbagi atas tujuh fraksi, yakni Fraksi Partai Demokrat (F-PD) terdiri dari 16 kursi; Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI Perjuangan) memiliki 8 kursi; Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) masing-masing mempunyai 5 kursi; Fraksi Damai Sejahtera (F-PDS) 4 kursi. Terakhir, Fraksi Apkindo (Amanat Persatuan Indonesia Raya) dengan 7 kursi yang merupakan gabungan dari Partai Gerindra 3 kursi, PAN 2 kursi, PPP dan PKNU masing-masing 1 kursi.<sup>7</sup>

<sup>6</sup>“Legislatif”, dalam <http://www.surabaya.go.id/profilpemerintah/index.php?id=4>, diunduh 2 Maret 2011.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> [www.kpusurabaya.go.id](http://www.kpusurabaya.go.id), diunduh pada tanggal 20 Oktober 2009.



**Tabel 2.** Perolehan Suara DPRD Kota Surabaya Hasil Pemilu Legislatif 2009

| Partai Politik  | Perolehan Suara | Prosentase | Perolehan Kursi |
|-----------------|-----------------|------------|-----------------|
| Partai Demokrat | 311.792         | 31,3       | 16              |
| PDIP            | 198.010         | 19         | 8               |
| PKS             | 65.358          | 6,6        | 5               |
| PKB             | 63.742          | 6,4        | 5               |
| Partai Golkar   | 53.549          | 5,4        | 5               |
| PDS             | 54.960          | 5,5        | 4               |
| Partai Gerindra | 41.560          | 4,2        | 3               |
| PAN             | 53.527          | 5,4        | 2               |
| PPP             | 29.600          | 3          | 1               |
| PKNU            | 23.686          | 2,4        | 1               |

Sumber : [www.kpusurabaya.go.id](http://www.kpusurabaya.go.id), diunduh pada tanggal 20 Oktober 2009.

**Tabel 3.** Susunan Pimpinan DPRD Surabaya 2009–2014

| No. | Jabatan          | Nama              | Partai Politik  |
|-----|------------------|-------------------|-----------------|
| 1.  | Ketua DPRD       | Whisnu Whardana   | Partai Demokrat |
| 2.  | Wakil Ketua DPRD | Wisnu Sakti Buana | PDI Perjuangan  |
| 3.  | Wakil Ketua DPRD | Akhmad Suyanto    | PKS             |
| 4.  | Wakil Ketua DPRD | Musyafak Rouf     | PKB             |

Sumber : <http://www.surabaya.go.id/profilpemerintah/index.php?id=4>, diolah.

**Tabel 4.** Susunan Fraksi DPRD Surabaya 2009–2014

| No. | Fraksi  | Partai Politik                               | Jumlah Kursi |
|-----|---|--|--------------|
| 1.  | Fraksi Partai Demokrat (F-PD)                                   | Partai Demokrat                              | 16           |
| 2.  | Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI Perjuangan) | PDI Perjuangan                               | 8            |
| 3.  | Fraksi Partai Golkar (F-PG)                                     | Partai Golkar                                | 5            |
| 4.  | Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB)                        | Partai Kebangkitan Bangsa                    | 5            |
| 5.  | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)                        | Partai Keadilan Sejahtera                    | 5            |
| 6.  | Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS)                           | Partai Damai Sejahtera                       | 4            |
| 7.  | Fraksi Apkindo (Amanat Persatuan Indonesia Raya)                | Gabungan Partai Gerindra, PAN, PPP, dan PKNU | 7            |

Sumber : <http://www.surabaya.go.id/profilpemerintah/index.php?id=4>, diolah.

## Kerangka Konseptual

*Impeachment* (pemakzulan), secara historis, berasal dari abad ke-14 di Inggris. Parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk memproses pejabat-pejabat tinggi dan individu-individu yang sangat *powerful* (memiliki kekuatan penuh), yang terkait dalam kasus korupsi atau hal-hal lain yang bukan merupakan kewenangan pengadilan biasa. Jadi, artikel *impeachment* adalah satu surat resmi yang berisi tuduhan yang menyebabkan dimulainya suatu proses *impeachment*.<sup>8</sup>

*Encyclopedia Britanica* menguraikan pengertian *impeachment* sebagai proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat

publik yang dilakukan oleh lembaga legislatif (“*a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body*”). Pengertian ini seringkali kurang dipahami sehingga seolah-olah ‘*impeachment*’ identik dengan ‘pemberhentian’. Padahal, proses permintaan pertanggungjawaban yang disebut ‘*impeachment*’ tidak selalu berakhir dengan tindakan pemberhentian terhadap pejabat yang dimintai pertanggungjawaban.<sup>9</sup>

Menurut Jimmy Asshiddiqie, *impeachment* berasal dari bahasa Inggris, yaitu “*to impeach*”. Dalam kamus bahasa Inggris maupun kamus-kamus hukum *to impeach* artinya memanggil atau mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban. Dalam hubungannya dengan kedudukan kepala negara atau kepala pemerintahan, *impeachment* berarti pemanggilan atau pendakwaan untuk meminta pertanggungjawaban atas persangkaan

<sup>8</sup> Luhut M.P. Pangaribuan, “‘*Impeachment*’, Pranata untuk Memproses Presiden”, *Kompas*, Senin, 19 Februari 2001, dalam “Mekanisme *Impeachment* dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi”, Laporan Penelitian, Kerja sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, hlm. 8.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 30

pelanggaran hukum yang dilakukannya dalam masa jabatan. Dengan demikian, penggunaan pranata *impeachment* dalam sistem hukum yang sering digunakan terutama menurut hukum tata negara lebih diproyeksikan pada ketentuan pelanggaran hukum yang tidak hanya disebabkan faktor politik. Dalam praktik pelaksanaannya, pranata *impeachment* itu ditujukan bukan hanya kepada kekuasaan presiden sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan, melainkan setiap jenjang jabatan yang ada pada struktur pemerintahan negara, baik negara yang berbentuk sistem presidensiil maupun parlementer.<sup>10</sup>

Munir Fuady, dalam bukunya *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, menyatakan bahwa model penyebutan istilah “kesalahan berat” yang dapat dijadikan dasar bagi suatu proses *impeachment*, di antaranya terdapat istilah-istilah, antara lain, melakukan kesalahan berat; melanggar haluan negara sebagaimana yang berlaku di Indonesia sebelum UUD 1945 amandemen; melakukan pengkhianatan (*treason*), suap menyuap (*bribery*), dan kelalaian serta kejahatan berat lainnya dan tindakan tercela (*other high crimes and misdemeanors*) sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi federal Amerika Serikat; melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang serius (*serious abuse of power*); dan melakukan pengkhianatan yang serius (*a gross breach of trust*).<sup>11</sup>

Demikian halnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen Pasal 7A, *impeachment* (pemakzulan) dapat dilakukan terhadap presiden dan/atau wakil presiden berdasarkan alasan-alasan, antara lain telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara; telah melakukan korupsi; telah melakukan penyuapan; telah melakukan tindak pidana berat lainnya; telah melakukan perbuatan

tercela; telah terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.<sup>12</sup>

Sementara itu, undang-undang tidak mengatur *impeachment* (pemakzulan) terhadap kepala daerah oleh DPRD meskipun undang-undang menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi pengawasan, selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran.<sup>13</sup> Selain itu, undang-undang juga menyebutkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>14</sup> Dengan kata lain, sebenarnya DPRD tidak memiliki fungsi pengawasan sebagaimana yang dimiliki oleh DPR RI.<sup>15</sup> Sebab, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah. Oleh karena itu, DPRD harus ikut berperan dalam menyukseskan pemerintahan daerah.

Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, berpendapat bahwa ada kesalahpahaman di masyarakat termasuk di kalangan DPRD sendiri yang menganggap DPRD memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah. Seharusnya, pemerintah daerah dan DPRD tidak boleh berposisi diametral atau saling berhadapan. Sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD tidak boleh mengusulkan atau membuat keputusan untuk memberhentikan (*impeachment*) kepala daerah ketika dianggap ada penyimpangan dalam pembuatan kebijakan.<sup>16</sup>

Namun, DPRD bisa mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan wakilnya jika memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan undang-undang. Di antaranya, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Pasal 19 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>15</sup> Fungsi pengawasan dalam hal ini bisa juga diartikan sebagai fungsi control. Lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 324.

<sup>16</sup> Mendagri DPRD Tak Berhak Mengawasi Kepala Daerah, *Suara Karya*, 21 Maret 2011.

<sup>10</sup> Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 9, dalam Harris Fadillah Wildan, “Perbandingan Konstitusional Pengaturan Impeachment Presiden dan wakil Presiden Antara Republik Indonesia dengan Amerika Serikat dalam Mewujudkan Demokrasi”, *Skripsi*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2010), hlm. 18.

<sup>11</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), dalam *Ibid.*, hlm. 19.

atau wakil kepala daerah, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban, dan melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.<sup>17</sup>

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakilnya dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajiban maka pemberhentian kepala daerah dan/atau wakilnya tersebut diusulkan oleh DPRD melalui Rapat Paripurna<sup>18</sup> dalam bentuk pernyataan pendapat. Hal ini dengan ketentuan Rapat Paripurna DPRD tersebut dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota Dewan dan putusan diambil dengan persetujuan minimal dua pertiga dari jumlah anggota Dewan yang hadir.<sup>19</sup>

Langkah selanjutnya, DPRD meminta kepada Mahkamah Agung untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan persoalan yang diajukan tersebut paling lambat tiga puluh hari setelah permintaan Dewan diterima MA. Apabila MA memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakilnya terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, maka Dewan kembali menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota Dewan dan putusan diambil dengan persetujuan minimal dua pertiga dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden.<sup>20</sup>

Langkah berikutnya, DPRD mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden berdasarkan putusan MA atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakilnya dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban. Untuk itu, Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakilnya paling lambat tiga puluh hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>18</sup> Pasal 29 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>19</sup> Pasal 29 ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

Selain itu, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah juga dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan<sup>22</sup> yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>23</sup> Pemberhentian ini bisa terjadi jika kepala daerah dan/atau wakilnya didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.<sup>24</sup>

Dengan demikian, proses pemakzulan kepala daerah berkaitan erat dengan dinamika kepentingan politik atas sebuah jabatan dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu, masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kewenangan yang telah diberikan oleh konstitusi. Dalam kerangka ini, diperlukan adanya mekanisme *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di antara lembaga-lembaga negara tersebut agar tidak ada lembaga yang lebih *powerful* (memiliki kekuatan lebih) dari yang lain.<sup>25</sup> Akan tetapi, kenyataannya, situasi ini yang terjadi di Surabaya. DPRD Surabaya berupaya memakzulkan Wali kota melalui isu kenaikan pajak reklame yang dinilai terlalu tinggi.

### **Pemakzulan Wali kota Surabaya: Kesalahan Intepretasi vs Pembelotan?**

Berawal ketika Wali kota Surabaya Tri Rismaharini menaikkan pajak reklame hingga 100% melalui Peraturan Wali kota Nomor 56 tahun 2010 tentang Perhitungan Nilai Sewa Reklame dan kenaikan pajak reklame hingga 300% melalui Peraturan Wali kota Nomor 57 Tahun 2010 tentang Perhitungan Nilai Sewa Reklame Terbatas pada Kawasan Khusus di Kota Surabaya yang mulai

<sup>22</sup> Pasal 30 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>23</sup> Pasal 31 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, "Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik", dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan*, Cet. III, (Jakarta: Gramedia, 1980), hlm. 88, dalam "Mekanisme Impeachment...", *op.cit.*, hlm. 20.



diberlakukan sejak tanggal 1 November 2010.<sup>26</sup> Seperti yang telah diketahui, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.<sup>27</sup> Untuk itu, salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, dan kebijakan pemerintah daerah.<sup>28</sup>

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD berhak mengajukan interpelasi. Undang-undang mensyaratkan hak interpelasi diusulkan oleh paling sedikit tujuh orang anggota Dewan dan lebih dari satu fraksi untuk DPRD yang beranggotakan di atas tiga puluh lima orang.<sup>29</sup> Usulan tersebut bisa menjadi hak interpelasi DPRD apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri lebih dari setengah dari jumlah anggota Dewan dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari setengah dari jumlah anggota Dewan yang hadir.<sup>30</sup>

Secara administratif, usulan interpelasi DPRD Kota Surabaya memenuhi unsur yang ditetapkan undang-undang sebab 26 dari 50 anggota DPRD dan 5 dari 7 fraksi yang ada menyatakan dukungannya. Sebaliknya, dua fraksi tersisa, yakni F-PDI Perjuangan dan F-PKS menolak interpelasi. PDI Perjuangan adalah partai pengusung pasangan Wali kota Surabaya pada Pemilu 2010 yang, tentu saja, harus mengamankan Wali kota hingga akhir masa jabatannya. Sementara itu, PKS berpendapat bahwa langkah DPRD menggunakan hak interpelasi terlalu jauh sebab persoalan perwali cukup diselesaikan melalui revisi.<sup>31</sup>

Namun, undang-undang juga menjelaskan bahwa hak interpelasi adalah hak Dewan untuk meminta keterangan kepada Wali kota

<sup>26</sup> Wawancara dengan Sri Hadi Wahono, Ketua PAC PDI Perjuangan Tegalsari Surabaya, 2 Februari 2011.

<sup>27</sup> Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>28</sup> Pasal 42 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>29</sup> Pasal 357 ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

<sup>30</sup> Pasal 357 ayat 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

<sup>31</sup> Wali kota Surabaya Diberhentikan DPRD, dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/surabaya/2011/01/31/brk,20110131-310080,id.html>, diunduh pada 31 Januari 2011.

mengenai kebijakan Pemkot yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>32</sup> Sementara itu, persoalan kenaikan pajak reklame bukan merupakan isu yang berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sebab, kenaikan pajak reklame hanya berpengaruh terhadap kepentingan segelintir orang yang terlibat dalam usaha reklame.

Sementara itu, kenaikan pajak reklame yang dinilai terlalu tinggi menimbulkan interpretasi yang berbeda di antara Wali kota dan anggota Dewan. DPRD menilai kenaikan pajak reklame di atas 100% tidak wajar dan menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Selain itu, kebijakan ini juga dinilai melanggar peraturan perundangan. Sebagaimana bunyi Pasal 49 ayat 5 UU No. 28 Tahun 2009 bahwa segala perhitungan nilai reklame dituangkan dalam perda, seharusnya dalam menetapkan suatu kebijakan, Wali kota mengacu pada perda. Di sisi lain, perda tentang pajak daerah sedang dalam tahap pembahasan oleh DPRD.<sup>33</sup> Dengan kata lain, Dewan merasa ditelakung oleh Wali kota. Anggota DPRD juga mencurigai Wali kota berkonspirasi dengan pengusaha reklame besar untuk memonopoli reklame.<sup>34</sup> Kenaikan pajak yang sangat tinggi, mengakibatkan hanya pengusaha reklame besar yang mampu memasang reklame di Surabaya, sedangkan pengusaha reklame kecil tidak mampu memasanginya.

Sebaliknya, Wali kota memiliki beberapa alasan menaikkan pajak reklame,<sup>35</sup> pertama, untuk menjamin keamanan pengguna jalan. Artinya, kenaikan pajak reklame berdampak pada penataan reklame di Kota Surabaya agar

<sup>32</sup> Pasal 349 ayat 2 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

<sup>33</sup> Pajak Reklame Melangit, Dewan Gagas Interpelasi Wali kota Surabaya, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/11/15/185556/1494978/466/pajak-reklame-melangit-dewan-gagas-interpelasi-wali-kota-surabaya>, diunduh pada 15 Februari 2011.

<sup>34</sup> Sidang Interpelasi Kenaikan Pajak Reklame Panas, Sumpah Wali kota Ditolak, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/12/08/144230/1511522/466/sidang-interpelasi-kenaikan-pajak-reklame-panas-sumpah-wali-kota-ditolak>, diunduh pada 8 Maret 2011.

<sup>35</sup> Tiga Alasan Risma Terbitkan Perwali 56 dan 57 Tahun 2010, <http://www.zonaberita.com/surabaya-roya/tiga-alasan-risma-terbitkan-perwali-56-dan-57-tahun-2010.html>, diunduh pada 3 Maret 2011.

tertata rapi dan ukurannya tidak terlalu besar. Sebab, Wali kota mengaku sering menerima kritik dari masyarakat karena pengaturan reklame yang tidak beraturan, termasuk kejadian reklame besar yang sering roboh dan ada yang merenggut korban jiwa.

Kedua, memberi rasa keadilan. Kenaikan pajak reklame, menurut Wali kota, untuk memberikan insentif kepada pengusaha yang memasang reklame berukuran di bawah 8 meter persegi. Sebaliknya, untuk ukuran reklame di atas lima puluh meter persegi merupakan disinsentif. Kebijakan ini juga bertujuan untuk mendorong pengusaha reklame lebih memilih memasang iklan di media massa daripada memasang iklan ukuran besar di jalan-jalan. Hal ini berkaitan dengan penataan wajah kota.

Ketiga, dari segi ekonomi, kenaikan pajak reklame bertujuan untuk mengejar target pendapatan asli daerah (PAD). Hal ini terbukti dengan bertambahnya pemasukan Pemkot dari sektor reklame sebesar Rp5 miliar per bulan sejak diberlakukannya perwali tersebut. Menurut Wali kota, selama ini tarif yang dikenakan kepada perusahaan pemasang reklame sangat tinggi tetapi pajak yang disetor ke Pemkot Surabaya sangat rendah.<sup>36</sup> Selain itu, kenaikan pajak reklame tidak menyebabkan inflasi, sebagaimana yang dituduhkan anggota Dewan. Titik reklame besar hanya 8,8% dari seluruh titik reklame di Surabaya.<sup>37</sup>

Selain anggota Dewan, undang-undang juga menjelaskan bahwa fungsi pengawasan terhadap Wali kota juga dimiliki oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur bertugas dan berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; melakukan koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan melaksanakan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan

di daerah provinsi dan kabupaten/kota.<sup>38</sup> Berbekal peraturan undang-undang tersebut, Gubernur Jawa Timur Soekarwo meminta Pemerintah Kota Surabaya merevisi Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 56 dan 57 Tahun 2010 yang mendasari kenaikan pajak reklame.

Akhirnya, Wali kota Surabaya merevisi dan menurunkan persentase kenaikan pajak reklame melalui penerbitan Perwali No. 70 dan 71. Jika menggunakan Perwali sebelumnya, Pemkot Surabaya menargetkan pendapatan Rp119 miliar per tahun. Setelah direvisi, pendapatan pemkot maksimal Rp98 miliar atau berkurang Rp21 miliar. Meskipun Wali kota sudah merevisi kenaikan pajak reklame dengan menerbitkan perwali yang baru, tetapi DPRD Surabaya tetap berkeinginan melakukan penyelidikan terkait persoalan kenaikan pajak reklame melalui hak angket.

Sebagaimana usulan hak interpelasi, hak angket juga didukung oleh 5 fraksi, sedangkan 2 fraksi yang tersisa, yakni F-PDI Perjuangan dan F-PKS tetap menolak usulan hak angket. Dengan demikian, secara administratif, jumlah pengusul hak angket telah memenuhi persyaratan undang-undang. Sebagaimana bunyi undang-undang, hak angket diusulkan oleh paling sedikit tujuh orang anggota DPRD kabupaten/kota dan lebih dari satu fraksi untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan di atas tiga puluh lima orang.<sup>39</sup> Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD yang hadir.<sup>40</sup>

Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemkot yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan

<sup>36</sup> Sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bahwa pajak reklame paling tinggi 25% dari nilai sewa.

<sup>37</sup> Tiga Alasan..., *op.cit.*, diunduh pada 3 Maret 2011. Lima hal yang paling berpengaruh terhadap inflasi di Surabaya adalah harga beras, emas, minyak goreng, bawang merah, dan sayur.

<sup>38</sup> Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>39</sup> Pasal 359 ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

<sup>40</sup> Pasal 43 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.



ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>41</sup> Kenyataannya, kebijakan Wali kota menaikkan pajak reklame yang dituangkan dalam perwali bukan merupakan isu yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara, sebab kelompok yang terlibat dalam persoalan ini hanya para pengusaha reklame yang jumlahnya tidak besar. Selain itu, kebijakan Wali kota dalam bentuk perwali bisa direvisi tanpa melibatkan proses politik yang panjang sebab kebijakan tersebut belum menjadi perda. Terlebih, Wali kota Surabaya telah merevisi besaran kenaikan pajak reklame tersebut dengan menerbitkan perwali yang baru.

Benarkah alasan Dewan menggulirkan hak angket karena merasa tidak puas dengan jawaban Wali kota mengenai alasan kenaikan pajak reklame pada saat sidang intepelasi dan dianggap tidak ada relevansinya antara kenaikan pajak dengan ambruknya papan reklame? Ataukah ada motif lain di balik kengototan Dewan menggulirkan hak angket, pemakzulan misalnya? Benarkah hak angket hanya pintu masuk untuk melakukan upaya pemakzulan terhadap Wali kota Surabaya yang baru memerintah selama empat bulan?

Sebagaimana diamanatkan undang-undang,<sup>42</sup> panitia khusus hak angket memanggil sejumlah pejabat Pemkot Surabaya yang disinyalir terlibat dalam pembuatan Perwali No. 56 dan 57 tahun 2010 tentang kenaikan pajak reklame untuk menyelidiki indikasi pelanggaran dalam Perwali dimaksud.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Pasal 349 ayat 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

<sup>42</sup> Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>43</sup> Di antaranya, Sekretaris Kota Surabaya Sukanto Hadi, Asisten I Pemkot Surabaya Hadi Siswanto, Asisten II Pemkot Surabaya Mukhlis Udin, Asisten III Pemkot Surabaya M. Taswin, Kepala Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya Suhartoyo, Kepala Bagian Hukum Kota Surabaya Suharto Wardoyo, Kepala Bidang Pendapatan Kota Surabaya

Berdasarkan pengakuan saksi-saksi, panitia angket menyimpulkan bahwa Wali kota menyalahi ketentuan dasar Permendagri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.<sup>44</sup> Proses penyusunan perwali dimaksud mengabaikan rapat pembahasan dengan pejabat lain, ketua tim reklame, asosiasi pengusaha reklame, dan tenaga ahli.<sup>45</sup> Tidak hanya itu, perwali kenaikan pajak reklame seharusnya disusun oleh Kadispenda dan Pengelolaan Keuangan Pemkot Surabaya, tetapi kenyataannya perwali tersebut malah disusun oleh Kabid Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan.<sup>46</sup>

Temuan DPRD semakin menemukan titik terang setelah Wali kota mengakui bahwa dirinya tidak membaca rancangan perwali secara keseluruhan. Namun, Wali kota menegaskan bahwa dirinya memang tidak harus mempelajari secara keseluruhan sebab itu menyangkut persoalan teknis dan dirinya tidak memiliki waktu untuk membaca isinya secara lengkap sebab ada 88 perwali yang dibuatnya dalam setahun. Untuk itu, terkait dengan perwali kenaikan pajak reklame, Risma berpendapat bahwa perwali tersebut harus

Justamaji, hingga Tenaga Ahli Wali kota Syarif Mustafa Amin (Tomi), Don Rosano, Emanuel Sudjatmoko, dan Subagyo.

<sup>44</sup> Penyusunan perwali diawali dengan pembentukan tim perumus.

<sup>45</sup> Kesimpulan ini diperoleh, setidaknya, berdasarkan pengakuan dari Asisten I, II, dan III Pemkot Surabaya yang mengaku tidak dilibatkan dalam penyusunan perwali yang dimaksud. Padahal, Asisten I Pemkot Surabaya Hadi Siswanto mengetahui bagian hukum, tetapi mengaku tidak pernah dilibatkan dan tidak dimintai paraf. Sama halnya dengan pengakuan Asisten II Pemkot Surabaya Mukhlis Udin juga tidak pernah diajak berdiskusi, padahal dirinya adalah Ketua Tim Reklame. Demikian halnya dengan Asisten III Pemkot Surabaya M. Taswin dan Kepala Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya Suhartoyo juga mengaku tidak dilibatkan. Pejabat Pemkot Surabaya Tidak Dilibatkan Penyusunan Perwali Reklame, dalam <http://surabaya.deinik.com/read/2011/01/05/184716/1540038/466/pejabat-pemkot-surabaya-tidak-dilibatkan-penyusunan-perwali-reklame>, diunduh pada 5 Maret 2011.

<sup>46</sup> Kepala Bidang Pendapatan Kota Surabaya Justamaji justru mengaku menyusun draft Perwali No. 56 dan 57 tentang Kenaikan Pajak Reklame itu seorang diri, setelah mengumpulkan dan mempelajari berkas-berkas sebelumnya. Menurut pengakuan Justamaji, dirinya mampu membuat drafting perwali tersebut karena sejak SMP sudah aktif di organisasi kesiswaan (OSIS). Namun demikian, Justamaji mengaku bahwa draft tersebut telah didiskusikan dengan sejawatnya di Dinas Pendapatan dan dirinya juga mengundang asosiasi pengusaha reklame, di antaranya P3I dan Puri untuk berdiskusi. Tetapi, dalam diskusi tersebut Justamaji tidak menyebutkan besaran persentase kenaikan pajak reklame itu. *Ibid.*

menegakkan prinsip keadilan, keamanan, dan penataan.<sup>47</sup>

Akhirnya, seperti diduga sebelumnya, panitia angket merekomendasikan kepada DPRD Surabaya untuk mengusulkan pemberhentian Tri Rismaharini sebagai Wali kota Surabaya. Wali kota dinilai melanggar UU No. 28 Tahun 2010 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Permendagri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Perangkat Hukum Daerah dalam proses pembuatan produk hukum. Selain itu, kebijakan Wali kota dianggap menimbulkan keresahan sebagian kelompok masyarakat dan berakibat pada ekonomi biaya tinggi serta menghambat investasi.

Dari uraian di atas memperlihatkan bahwa ada miskomunikasi antara DPRD dengan Wali kota yang menimbulkan perbedaan interpretasi mengenai perwali tentang kenaikan pajak reklame sehingga DPRD tetap merasa perlu melanjutkan usaha pemakzulan meskipun Wali kota telah melakukan revisi atas Perwali tentang kenaikan pajak reklame.

### Peran PDI Perjuangan dalam Proses Pemakzulan Wali kota

Rekomendasi pansus hak angket yang mengusulkan pemberhentian Tri Rismaharini sebagai Wali kota Surabaya tidak bisa dilepaskan dari tekanan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat yang mengatasnamakan Masyarakat Tegakkan Konstitusi Arek Surabaya (Matek Kon Asu), yang dilakukan tepat pada saat sidang paripurna pembacaan rekomendasi pansus hak angket kenaikan pajak reklame. Kelompok masyarakat ini menuntut Wali kota Surabaya, Tri Rismaharini, yang baru menjabat selama empat bulan mundur dari jabatannya sebab dinilai tidak mampu memimpin Surabaya.<sup>48</sup> Menariknya, ratusan massa ini sebagian besar mengenakan kaos berwarna

hitam bertuliskan "Not The Others". Kaos ini merupakan kostum kampanye pemenangan Cawali-Cawawali Surabaya Tri Rismaharini-Bambang D.H. yang diusung PDI Perjuangan pada Pemilu 2010. Sebagian dari mereka adalah kader militan PDI Perjuangan, selebihnya berasal dari jaringan relawan yang telah bekerja keras memenangkan Wali kota Tri Rismaharini pada Pemilu 2010. Mereka merasa dikhianati oleh Wali kota yang kebijakannya dinilai tidak berpihak kepada rakyat kecil. Dalam aksinya, mereka tidak mengatasnamakan partai karena dilarang oleh DPP PDI Perjuangan.<sup>49</sup>

Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi sikap F-PDI Perjuangan dan DPC PDI Perjuangan Surabaya yang mengubah sikap dari menolak usulan hak angket menjadi mendukung pemakzulan Tri Rismaharini dari kursi L1, di antaranya setelah dilantik menjadi Wali kota, Tri Rismaharini tidak pernah berkomunikasi dengan partai moncong putih. Bahkan, Wali kota dianggap lebih mempedulikan staf ahlinya yang berasal dari luar partai daripada berkonsultasi dengan PDI Perjuangan dalam pembuatan kebijakan. Selain itu, Wali kota juga mengabaikan keberadaan Bambang D.H. sebagai Wakil Wali kota dalam pemerintahan.<sup>50</sup> Risma juga menolak keinginan PDI Perjuangan untuk mengganti 75 pejabat Surabaya mulai dari tingkat lurah hingga kepala dinas, sesuai dengan keinginan partai.<sup>51</sup>

Tidak hanya itu, banyak kebijakan Wali kota yang dinilai tidak pro-rakyat. Dengan kata lain, Wali kota dinilai telah melenceng dari visi misi partai yang merupakan janji kampanye pada Pemilu 2010 lalu. Selama ini PDI Perjuangan dikenal dengan jargonnya yang pro *wong cilik* (pro rakyat kecil), tetapi kepedulian itu tidak termuat dalam kebijakan yang dibuat Wali kota. Hal ini, setidaknya, bisa dilihat pada rancangan kebijakan umum anggaran (RKUA) dan rancangan prioritas plafon anggaran sementara (RPPAS) APBD Surabaya 2011 yang diajukan

<sup>47</sup> Sementara itu, terkait dengan pengakuan Kabid Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Sustamaji, Risma menepisnya dengan mengatakan bahwa yang mengajukan perwali adalah Suhartoyo sebab dirinya tidak pernah berhubungan langsung dengan pejabat setara kepala bagian dan di bawahnya. Wali kota Surabaya Mengaku Tidak Baca Lengkap Draft Perwali, [http://surabaya.detik.com/read/2011/01/24/131734/1553097/466/wali\\_kota-surabaya-mengaku-tidak-baca-lengkap-draft-perwali](http://surabaya.detik.com/read/2011/01/24/131734/1553097/466/wali_kota-surabaya-mengaku-tidak-baca-lengkap-draft-perwali), diunduh pada 2 Februari 2011.

<sup>48</sup> Selanjutnya, mengenai aksi massa (*social movement*) lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, hlm. 382.

<sup>49</sup> Massa Anti Risma Sebagian Besar Berkaos "Not The Others", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/01/31/112349/1556933/466/massa-anti-risma-sebagian-besar-berkaos-not-the-others>, diunduh pada 3 Maret 2011.

<sup>50</sup> Wawancara Sri Hadi Wahono..., *Op.Cit.*

<sup>51</sup> Repotnya Menolak Kompromi, dalam <http://regional.kompas.com/read/2011/01/18/02503438/Repotnya.Menolak.Kompromi>, diunduh pada 1 Maret 2011.

oleh Wali kota kepada DPRD Surabaya. Partai banteng gemuk menilai program yang ditawarkan Wali kota tidak berpihak kepada rakyat bawah.

Misalnya, di bidang pendidikan secara nominal anggaran yang diusulkan oleh Wali kota mengalami peningkatan dibandingkan dengan periode sebelumnya. Namun, anggaran tersebut secara persentase justru menurun. Anggaran pendidikan pada masa pemerintahan sebelumnya (Bambang D.H.-Arif Afandi) sebesar Rp1,3 triliun (33,4% dari APBD), saat ini menjadi Rp1,4 triliun (30% dari APBD termasuk gaji guru).<sup>52</sup>

Jumlah lembaga PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini) yang diberi bantuan oleh Pemkot, sebagai contoh lain, saat ini menurun dibandingkan dengan periode pemerintahan sebelumnya, yakni dari 755 lembaga dengan anggaran sebesar Rp6,233 miliar menjadi 300 lembaga dengan rencana anggaran sebesar Rp3 miliar. Tidak hanya itu, pada masa pemerintahan sebelumnya, para pengajar/relawan yang biasa disebut dengan Bunda PAUD juga ditingkatkan kualitas pendidikannya. Misalnya, Bunda PAUD yang hanya berpendidikan SMP dibiayai pendidikannya hingga SMA melalui kejar paket. Sementara itu, Bunda PAUD yang telah menyelesaikan pendidikan SMA dibiayai hingga sarjana.<sup>53</sup>

Contoh lain di bidang ekonomi, dalam RKUA-RPPAS tersebut hanya tampak pembahasan mengenai perkembangan sektor pasar modern seperti mal, mini market, dan supermarket, tetapi tidak ada pembahasan mengenai pasar tradisional yang keberadaannya juga sangat dibutuhkan masyarakat.<sup>54</sup> Dengan kata lain, draft tersebut tidak menyebutkan pembatasan pertumbuhan pasar modern oleh Wali kota. Tidak hanya itu, pada sektor pembinaan pedagang kaki lima (PKL) juga dianggap tidak adil. Anggaran pembinaan PKL sebesar Rp3 miliar hanya diperuntukkan bagi PKL yang berada di

Surabaya Utara saja, tidak bagi PKL di wilayah Surabaya yang lain.<sup>55</sup>

Dengan demikian, rekomendasi pansus hak angket untuk memakzulkan wali kota tidak hanya didukung oleh lima fraksi, melainkan bertambah satu fraksi, yakni F-PDI Perjuangan sebagai partai pengusung wali kota pada Pemilu 2010 berbalik mendukung keputusan DPRD. Sementara itu, F-PKS tetap pada pendiriannya semula. F-PKS beralasan bahwa belum cukup bukti dan data untuk memberhentikan Wali kota dari jabatannya. Selain itu, menurut PKS, kesalahan wali kota hanya masalah teknis dan DPRD bisa menilainya melalui laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) sehingga tidak memerlukan hak angket.

Perubahan sikap yang ditunjukkan fraksi partai pimpinan Megawati Soekarnoputri dikarenakan merasa dikecewakan oleh Wali kota Surabaya Tri Rismaharini. Kekecewaan PDI Perjuangan merupakan akumulasi kekecewaan yang telah dipendam sejak Tri Rismaharini dilantik sebagai wali kota. Rapat paripurna hak angket ini merupakan waktu yang tepat untuk meluapkannya. Persoalan akan semakin rumit jika wali kota berhasil dilengserkan sebab Wakil Wali kota Bambang D.H. tidak serta merta naik jabatan menjadi wali kota karena dirinya pernah menjabat sebagai wali kota selama dua periode.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> PDIP Minta Wali kota Lanjutkan Program Bambang D.H., dalam *detiksurabaya.com*, diunduh pada 2 Februari 2011.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> PDIP Tuding Wali kota Surabaya Sudah Tidak Pro-Rakyat, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/12/21/185604/1530188/466/pdip-tuding-wali-kota-surabaya-sudah-tidak-pro-rakyat>, diunduh pada 2 Januari 2011.

<sup>55</sup> Wali kota Surabaya Turuti Dewan, Anggaran Pendidikan Dinaikkan, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/12/22/194044/1531106/466/wali-kota-surabaya-turuti-dewan-anggaran-pendidikan-dinaikkan>, diunduh pada 2 Januari 2011. Keberatan atas RKUA-RPPAS tersebut bukan hanya ditiarakan oleh FPDI Perjuangan saja, melainkan oleh semua fraksi. DPRD Surabaya menolak dengan keras draft rancangan anggaran yang diajukan oleh wali kota. Oleh karena itu, persoalan RKUA-RPPAS APBD Surabaya 2011 akhirnya berakhir dengan kesediaan wali kota melakukan revisi anggaran tersebut. Contohnya, jumlah lembaga PAUD yang menerima bantuan telah direvisi menjadi 881 lembaga dengan nilai anggaran sebesar Rp9,86 miliar dari draft sebelumnya yang hanya 300 lembaga dengan anggaran sebesar Rp3 miliar. Contoh lain, perubahan anggaran di bidang pendidikan, yaitu anggaran pendidikan yang pada draft sebelumnya hanya sebesar 30% termasuk gaji guru dikoreksi menjadi 35,48%. Meskipun, wali kota sudah merevisi draft rancangan anggaran tersebut tetapi RAPBD Kota Surabaya 2011 tidak bisa segera diputuskan mengingat DPRD dan Wali kota Surabaya masih berseteru mengenai kenaikan pajak reklame. Akhirnya, rakyat yang menjadi korban perseteruan elit. Rakyat tidak bisa menikmati pembangunan tepat waktu.

<sup>56</sup> Undang-undang menyebutkan bahwa apabila kepala daerah berhenti dari jabatannya, maka jabatan tersebut digantikan oleh wakil kepala daerah hingga masa jabatannya berakhir. Sementara itu, kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa



Isu Bambang D.H. di balik skenario pemakzulan wali kota sempat santer terdengar di tengah bergulirnya hak angket.

Namun, tudingan tersebut ditepis oleh Bambang D.H. selaku Wakil Wali kota Surabaya dengan melayangkan surat pengunduran diri sebagai wakil wali kota kepada DPP PDI Perjuangan sebagai partai pengusung pada Pilkada 2010. Selain untuk menepis tudingan miring, Bambang D.H. juga ingin memberikan kesempatan kepada kader PDI Perjuangan yang lain untuk memimpin Surabaya. Di samping itu, Bambang D.H. mengaku ingin lebih berkonsentrasi melaksanakan tugas parpol yang lain.<sup>57</sup> Namun, alasan pengunduran diri Bambang D.H. tidak bisa sepenuhnya dibenarkan. Meskipun bermaksud untuk membersihkan nama baiknya terkait konflik antara Wali kota dan DPRD, tetapi Bambang D.H. adalah Wakil Wali kota yang dipilih secara langsung oleh rakyat Surabaya. Artinya, Bambang D.H. harus menjalankan amanah rakyat Surabaya hingga berakhir masa jabatannya. Selain itu, Bambang D.H. dipilih satu paket bersama Tri Rismaharini pada Pilkada 2010. Oleh karena itu, Bambang D.H. harus bahu-membahu dengan Wali kota menyelesaikan konflik Wali kota-DPRD yang berimbas pada molornya pengesahan APBD dan berujung pada terhambatnya pembangunan.

Di samping itu, rekomendasi pemberhentian Tri Rismaharini sebagai Wali kota Surabaya mengundang campur tangan Gubernur Provinsi Jatim sebagai perpanjangan tangan pusat untuk, sekali lagi, membentuk opini kedua sebagai pertimbangan bagi Mendagri dan Presiden. Sebagaimana bunyi undang-undang, peraturan wali kota adalah tindak lanjut dari perda. Oleh karena itu, perwali bisa dikoreksi oleh gubernur. Mekanisme ini biasa dijalankan ketika ada peraturan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jangankan perwali, perda saja juga bisa salah. Karena itu, ada mekanisme koreksi yang dilakukan oleh lembaga yang berada di

masa jabatannya lebih dari delapan belas bulan, kepala daerah mengusulkan dua orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik pengusungnya.

<sup>57</sup> Lewat SMS Wakil Wali Kota Surabaya Mengundurkan Diri, dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/02/03/brk,20110203-310862.id.html>, diunduh pada 4 Maret 2011.

atasnya.<sup>58</sup> Dengan kata lain, sebenarnya persoalan kesalahan perwali bisa diselesaikan dengan lebih sederhana, yakni melalui mekanisme koreksi oleh gubernur. Kenyataannya, DPRD Surabaya memilih untuk menggulirkan hak angket yang berujung pada rekomendasi pemberhentian Wali kota.

Meskipun Wali kota memiliki titik lemah dalam pembuatan kebijakan, khususnya jika dibandingkan dengan kebijakan yang ada pada periode pemerintahan sebelumnya, namun alasan yang digunakan DPRD tidak cukup mendesak untuk memakzulkan Wali kota sebab persoalan kesalahan dalam hal pembuatan kebijakan bisa dikoreksi oleh DPRD melalui Rapat Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) wali kota atau melalui mekanisme koreksi oleh gubernur. Selain itu, prinsip dasar pemberhentian kepala daerah dan wakilnya melalui usulan DPRD hanya dapat dilakukan apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban, dan melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.<sup>59</sup>

### Motif di Balik Hak Angket

Ada beberapa kemungkinan yang bisa dijadikan sebagai motif di balik *kengototan* Dewan untuk menggulirkan hak angket yang berujung pada rekomendasi pemakzulan Wali kota. Pertama, menurut beberapa pengamat politik, konflik antara legislatif dan eksekutif di Surabaya disebabkan karena persoalan kegagalan komunikasi politik yang terjalin di antara keduanya.<sup>60</sup> Tri Rismaharini tidak memiliki latar belakang sebagai politikus, melainkan birokrat. Sebagai

<sup>58</sup> Surati Dewan, Gubernur Pasang Badan untuk Risma, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/18/173630/157395/0/466/surati-dewan-gubernur-pasang-badan-untuk-risma>, diunduh pada 2 Maret 2011.

<sup>59</sup> Pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>60</sup> Mengenai komunikasi politik dan konflik politik, lihat: Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hlm. 119 dan 163.

birokrat, Tri Rismaharini dikenal sebagai pekerja keras dan tidak kenal kompromi. Persoalannya, gaya ini masih terbawa meskipun Tri Rismaharini telah menjabat sebagai Wali kota. Jabatan Wali kota adalah jabatan yang masuk ke dalam ranah politik sehingga wali kota tidak bisa mengabaikan pendapat anggota Dewan. Sebab, sekali lagi, undang-undang mengamanatkan bahwa kepala daerah bersama-sama dengan DPRD adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>61</sup>

Kedua, bisa jadi hak angket merupakan alat untuk menekan wali kota sebab wali kota menolak rencana pembangunan megaproyek tol tengah kota, sepanjang 23,8 kilometer yang membentang dari Waru Sidoarjo (sisi selatan Surabaya) hingga Morokrembangan (sisi utara Surabaya), yang telah disetujui Dewan. Menurut Wali kota, rencana tersebut sudah ditolak Pemkot sejak tahun 2007 dan tidak dimasukkan lagi ke dalam rencana tata ruang wilayah 2009.<sup>62</sup> Namun, menurut Anggota Dewan, rencana tersebut masih berlaku selama Perda No. 3 Tahun 2007 tentang pembangunan tol tengah masih belum dicabut.<sup>63</sup>

Ketiga, kemungkinan lain yang tidak bisa dipungkiri adalah pengaduan dua asosiasi pengusaha reklame besar yang mengeluhkan kenaikan pajak reklame kepada DPRD tidak bisa diabaikan begitu saja, sebab meskipun secara

<sup>61</sup> Wawancara melalui telepon dengan Haryadi, Dosen Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya, 2 Februari 2011. Selanjutnya, mengenai masalah disharmoni hubungan antar-lembaga, lihat: Firman Noor, Menimbang Masa Depan Sistem Presidensial di Indonesia Problematika Demokrasi dan Kebutuhan Perbaikan Sistemik, dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 61.

<sup>62</sup> Risma menolak rencana tersebut sebab pembangunan tol tengah kota dinilai justru akan memperparah kemacetan di Surabaya. Selain itu, pembangunan tol tengah kota dianggap tidak memenuhi asas keadilan karena pengguna jalan harus membayar saat melintas di jalan tol tersebut. Tidak hanya itu, pembangunan tol tengah kota juga akan menggesur sekitar 4.500 rumah warga dan jalur hijau. Sebaliknya, Pemkot Surabaya sedang membangun lingkaran timur dan lingkaran barat maupun *frontage road* dua sisi di Jl. A. Yani. Selanjutnya, Pemkot Surabaya berencana menerapkan transportasi massal cepat (*Bus Rapid Transit-BRT*) atau yang biasa disebut *busway* pada tahun 2013.

<sup>63</sup> Selain itu, proyek pembangunan tol tengah kota ini juga mendapat dukungan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Rencana pembangunan tol tengah kota merupakan program pembangunan pusat di seluruh daerah.

kuantitas kelompok ini tidak besar, tetapi secara kualitas kelompok kecil ini bisa memengaruhi hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, revisi persentase kenaikan pajak dianggap belum menyelesaikan masalah.

Keempat, kengototan anggota Dewan dalam menggunakan hak angket bisa juga disebabkan sikap Wali kota yang mengabaikan keberadaan partai politik. Dalam menyusun kebijakan, Wali kota seakan tidak peduli dengan kepentingan parpol dan lebih percaya dengan 'bisikan' tenaga ahlinya, yang notabene orang di luar parpol. Padahal, kepala daerah bersama-sama dengan DPRD adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana diamanatkan undang-undang. Sikap Wali kota tersebut menjadikan anggota Dewan menyerang dirinya melalui hak angket untuk memberi pelajaran politik kepada Wali kota.<sup>64</sup>

Kelima, kengototan Dewan dalam menggunakan hak angket yang dimilikinya juga tidak bisa dilepaskan dari kepentingan sebagian anggota Dewan yang ternyata merupakan pengusaha reklame di Surabaya.<sup>65</sup> Kenaikan pajak reklame tentu akan berimbas pada bisnis yang digelutinya.

Selain kemungkinan di atas, ada satu persoalan penting yang tidak bisa diabaikan terkait konflik antara DPRD dan Wali kota Surabaya, yaitu kebijakan Wali kota terkait penyaluran dana aspirasi. Sejak Tri Rismaharini memimpin Surabaya, penyaluran dana aspirasi DPRD langsung diterimakan kepada pengaju proposal tanpa melalui anggota Dewan. Padahal, selama ini dana aspirasi tersebut diterimakan melalui anggota DPRD.

Dari beberapa alasan yang melatarbelakangi munculnya pemakzulan terhadap Wali kota, tampaknya kebuntuan komunikasi antara Wali kota dengan Dewan menyebabkan timbulnya konflik yang terakumulasi secara terus-menerus. Persamaan kepentingan antara sesama anggota Dewan yang merasa terusik dengan manuver politik wali kota yang dianggap mengubah kebiasaan, menjadikan DPRD seolah-olah menemukan

<sup>64</sup> Wawancara Sri Hadi Wahono..., *Op.Cit.*

<sup>65</sup> Bambang D.H. Enggan Salami Tri Rismaharini, dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/02/04/brk,20110204-31111.id.html>, diunduh pada 4 Maret 2011.

musuh bersama untuk diserang. Misalnya, terkait dengan kebijakan wali kota yang mengubah penyaluran dana aspirasi yang biasanya disalurkan melalui Dewan menjadi disalurkan langsung kepada masyarakat pengaju proposal. Padahal, sebagaimana diketahui, dana aspirasi biasanya menjadi bekal bagi Dewan untuk membentuk pencitraan di mata konstituennya sebagai wakil rakyat yang peduli terhadap kepentingan masyarakat dengan membagi-bagikan dana aspirasi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pada awalnya hak angket digagas oleh anggota Dewan untuk memberi pelajaran politik kepada wali kota Tri Rismaharini yang dinilai kerap berseberangan dengan sikap Dewan. Namun, pada akhirnya usaha untuk menekan wali kota menjadi melebar dan “kebablasan” hingga berujung pada upaya pemakzulan wali kota.

### **Akhir Drama Pemakzulan Wali kota Surabaya**

Upaya DPRD untuk memakzulkan Wali kota Surabaya yang baru menjabat selama lima bulan itu harus berakhir di tengah jalan, setelah ada intervensi dari Dewan Pimpinan Pusat masing-masing parpol. Setelah rekomendasi pansus hak angket dibacakan, sejumlah partai politik kebakaran jenggot. Para petinggi parpol memerintahkan kepada fraksi untuk mencabut kembali dukungannya dalam upaya memakzulkan wali kota.

DPP Partai Demokrat memerintahkan kepada F-PD DPRD Surabaya untuk mencabut dukungannya terhadap upaya pemakzulan wali kota. Selain itu, DPP juga membentuk tim verifikasi untuk menyelidiki keterlibatan seluruh anggota F-PD terkait dengan upaya pemakzulan wali kota. Hasilnya, tim verifikasi menemukan adanya pelanggaran terhadap garis partai yang telah dilakukan anggota fraksi sebab instruksi DPP menyebutkan bahwa Partai Demokrat tidak menjadi oposisi pemerintah, termasuk di daerah, apapun latar belakang partainya. Namun, dari temuan tim verifikasi terkuak bahwa setengah dari anggota F-PD sebenarnya tidak menyetujui usulan pemberhentian wali kota. Tim verifikasi juga menyatakan bahwa selama ini fraksi tidak melakukan koordinasi dengan pengurus partai yang lain. Oleh karena itu, Whisnu Whardana

selaku Ketua DPRD sekaligus Ketua DPC Partai Demokrat Surabaya harus bertanggung jawab. Whisnu Whardana dinilai terjebak pada politisasi hak angket dan kesepakatan lintas partai.<sup>66</sup>

Alhasil, empat anggota F-PD dicopot dari keanggotaan Partai Demokrat, termasuk Ketua DPC Surabaya, Whisnu Whardana (yang juga merupakan Ketua DPRD Surabaya), dipecat dari jabatannya. Ketua Fraksi Partai Demokrat juga diganti. Susunan anggota F-PD yang berada di Banmus dirombak, lima anggota dicopot dari Banmus, sedangkan tiga anggota dipertahankan.

Demikian halnya dengan partai pengu-sung wali kota pada Pemilu 2010, PDI Perjuangan. Ketua umum PDI Perjuangan, Megawati Soekarnoputri, memerintahkan kepada DPC Surabaya dan F-PDI Perjuangan untuk mencabut dukungan terhadap hak angket dan melakukan komunikasi politik dengan fraksi lain guna menjamin kelangsungan pemerintahan Kota Surabaya. Artinya, DPC dan F-PDI Perjuangan Surabaya harus mengamankan Tri Rismaharini-Bambang D.H. sebagai wali kota dan wakil wali kota hingga berakhir masa baktinya. DPP PDI Perjuangan tidak mengizinkan segala bentuk upaya penurunan Tri Rismaharini dari jabatannya.<sup>67</sup>

Selain itu, DPP PDI Perjuangan juga menegaskan bahwa setiap tindakan yang bertujuan untuk melengserkan wali kota yang diusung PDI Perjuangan merupakan pelanggaran terhadap AD/ART dan peraturan partai. Di sisi lain, DPP juga meminta kepada wali kota Surabaya, Tri Rismaharini, untuk memperbaiki hubungan

<sup>66</sup> Nasib Wisnu Wardhana Diputus DPP PD Setelah Ada Hasil Tim Verifikasi, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/01/200900/1558510/466/nasib-wisnu-wardhana-diputus-dpp-pd-setelah-ada-hasil-tim-verifikasi>, diunduh pada 20 Februari 2011. Sementara itu, mengenai kesepakatan lintas parpol bisa mengarah ke politik kartel dengan ciri, pertama, hilangnya peran ideologi partai sebagai penentu perilaku koalisi parpol. Kedua, sikap permisif dalam pembentukan koalisi. Ketiga, tiadanya oposisi. Keempat, hasil pemilu hampir tidak berpengaruh dalam menentukan perilaku partai politik. Kelima, kuatnya kecenderungan partai untuk bertindak secara kolektif sebagai satu kelompok. Lihat: Kukridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: PT Gramedia, 2009), hlm. 3.

<sup>67</sup> PDIP Surabaya Terancam Dibekukan Bila Ngotot Lengserkan Risma, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/02/000555/1558565/466/pdip-surabaya-terancam-dibekukan-bila-ngotot-lengserkan-risma>, 3 Februari 2011.



dengan PDI Perjuangan sesuai mekanisme koordinasi tiga pilar partai (petugas partai di eksekutif, petugas partai di legislatif, dan struktural partai) dan membuat komitmen dalam melaksanakan kebijakan pro-rakyat. Artinya, DPP PDI Perjuangan menolak permohonan pengunduran diri Wakil Wali kota Bambang DH dari jabatannya.<sup>68</sup>

Ketua DPRD Surabaya, Whisnu Whardana, mengumumkan pembatalan usulan pemberhentian Wali kota Tri Rismaharini pada Rapat paripurna DPRD Surabaya dengan agenda pencabutan SK DPRD No. 2 Tahun 2011 tentang Kesimpulan Pansus Hak Angket Perwali No. 56 dan 57 Tahun 2010 tentang Kenaikan Pajak Reklame. Ada dua alasan DPRD mencabut kembali SK tersebut.<sup>69</sup> Pertama, karena tiga fraksi dan satu partai mengirimkan surat kepada pimpinan Dewan untuk mencabut rekomendasi pemakzulan Wali kota Surabaya yang dikemukakan pada rapat paripurna tanggal 31 Januari 2011. Tiga fraksi tersebut adalah F-Partai Demokrat, F-PDI Perjuangan, dan F-PDS, ditambah satu partai, yakni PKNU yang merupakan gabungan Fraksi Apkindo.

Kedua, berdasarkan surat Gubernur Jatim No. 131/2059/011/2011 tertanggal 16 Februari 2011 yang menyatakan bahwa Perwali 56 dan 57 Tahun 2010 tentang Perhitungan Nilai Sewa Reklame yang dijadikan dasar pengajuan hak angket di DPRD sudah dicabut dan diganti dengan Perwali 70 dan 71 maka tidak bisa dijadikan objek penggunaan hak angket. Selain itu, gubernur juga menyatakan penggunaan hak angket seharusnya berakhir pada pernyataan pendapat DPRD Kota Surabaya, bukan rekomendasi pemberhentian wali kota.<sup>70</sup> Oleh karena itu, penggunaan hak angket dewan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Belakangan, instruksi pencabutan dukungan terhadap rekomendasi pemakzulan Wali kota juga dilakukan oleh DPW PKB Jatim dengan alasan upaya pemakzulan wali kota tidak masuk akal. Sebab, Perwali bisa direvisi dan Perwali tersebut

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Paripurna Cabut Pemakzulan Wali kota Surabaya Ricuh, dalam [www.antaraneews.com](http://www.antaraneews.com), diunduh pada 2 Maret 2011.

<sup>70</sup> PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Susduk DPRD dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

tidak ada kaitannya dengan hajat hidup rakyat Surabaya. Selain itu, DPC dan F-PKB DPRD Surabaya dinilai tidak berkonsultasi atau mengadakan rapat dengan DPW PKB Jatim dalam pengambilan keputusan mendukung rekomendasi pemberhentian wali kota. Terlebih, PKB memiliki pengalaman pahit terkait pemakzulan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Setelah itu, giliran PAN memerintahkan dua anggotanya yang ada di DPRD Surabaya (Fraksi Gabungan Apkindo) untuk menarik dukungan pemberhentian wali kota.<sup>71</sup>

Di lain pihak, Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Gabungan yang masih tersisa menolak persoalan ini dihentikan dan menginginkan hasil temuan pansus hak angket diteruskan ke MA sebab wali kota terbukti melakukan pelanggaran prosedur dalam proses penerbitan perwali kenaikan pajak reklame, sebagaimana temuan pansus hak angket. Kubu ini juga berpendapat bahwa hak angket tidak bisa dibatalkan melalui paripurna. Dengan kata lain, penghentian persoalan ini di tengah jalan menyangkut kredibilitas Dewan.<sup>72</sup> Kengototan kubu ini untuk tetap melanjutkan proses pemakzulan Wali kota bisa jadi untuk membentuk pencitraan yang baik di mata masyarakat sebab partainya memiliki sikap yang konsisten jika dibandingkan dengan partai lain yang mudah mengubah sikap politiknya, dari mendukung pemakzulan Wali kota menjadi menolak atau sebaliknya dari menolak menjadi mendukung pemakzulan wali kota. Konsistensi sikap politik partai dianggap mampu membentuk politik pencitraan di mata masyarakat.

Meskipun menolak pemakzulan dihentikan, tetapi dua fraksi tersebut tidak bisa berbuat apa-apa. Sebab, palu sidang berada di tangan Ketua DPRD Surabaya Whisnu Whardana dan Ketua Dewan sudah memutuskan bahwa usulan pemberhentian Wali kota Surabaya Tri Rismaharini dibatalkan. Selain itu, SK DPRD No. 2 Tahun 2011 tentang Kesimpulan Pansus Hak

<sup>71</sup> Fraksi PKB Diultimatum Cabut Dukungan Pelengseran Risma 2 x 24 Jam, dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/02/173803/1559280/466/fraksi-pkb-diultimatum-cabut-dukungan-pelengseran-risma-2-x-24-jam>, diunduh pada 2 Maret 2011.

<sup>72</sup> PDIP Berharap Pemakzulan Wali Kota Surabaya Berhenti di DPRD, dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/surabaya/2011/02/08/brk,20110208-311959.id.html>, diunduh pada 9 Februari 2011.

angket Perwali No. 56 dan 57 Tahun 2010 tentang Kenaikan Pajak Reklame juga dicabut. Dengan demikian, berakhir sudah upaya pemakzulan terhadap Wali kota Surabaya Tri Rismaharini yang digagas oleh DPRD Surabaya. Di sisi lain, anggota Dewan dan wali kota seharusnya bisa bekerja sama dalam membentuk pemerintahan yang baik. Sebab, sebagaimana diamanatkan undang-undang, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

## Penutup

Dari deskripsi proses pemakzulan Wali kota Surabaya dapat disimpulkan bahwa tindakan DPRD Kota Surabaya tidak bisa dibenarkan menurut undang-undang sebab undang-undang tidak mengatur *impeachment* (pemakzulan) terhadap kepala daerah oleh DPRD meskipun undang-undang menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi pengawasan, di samping fungsi legislasi dan fungsi anggaran.<sup>73</sup> Selain itu, undang-undang juga menyebutkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>74</sup> Dengan kata lain, sebenarnya DPRD tidak memiliki fungsi pengawasan sebagaimana yang dimiliki oleh DPR RI. Sebab, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

Tindakan Dewan ini disebabkan beberapa kemungkinan, pertama, karena persoalan kegagalan komunikasi politik di antara eksekutif-legislatif. Kedua, bisa jadi hak angket merupakan alat untuk menekan Wali kota sebab Wali kota menolak rencana pembangunan megaproyek tol tengah kota yang telah disetujui Dewan. Ketiga, kemungkinan lain adalah pengaduan dua asosiasi pengusaha reklame besar yang mengeluhkan kenaikan pajak reklame kepada DPRD tidak bisa diabaikan begitu saja. Sebab, meskipun secara kuantitas kelompok ini tidak besar, tetapi secara kualitas kelompok kecil ini bisa memengaruhi hajat hidup orang banyak.

Keempat, bisa juga disebabkan sikap wali kota yang mengabaikan keberadaan partai politik. Kelima, sebagian anggota Dewan merupakan

pengusaha reklame di Surabaya. Selain kemungkinan di atas, ada satu persoalan penting yang tidak bisa diabaikan terkait konflik di antara DPRD-Wali kota Surabaya, yaitu kebijakan Wali kota terkait penyaluran dana aspirasi. Sejak Tri Rismaharini memimpin Surabaya, penyaluran dana aspirasi DPRD langsung diterimakan kepada pengaju proposal tanpa melalui anggota Dewan.

Dengan demikian, hak angket yang pada awalnya digagas oleh anggota Dewan untuk memberi pelajaran politik kepada Wali kota Tri Rismaharini yang dinilai kerap berseberangan dengan sikap Dewan. Namun pada akhirnya, usaha untuk menekan Wali kota menjadi melebar dan 'kebablasan' hingga berujung pada upaya pemakzulan Wali kota. Namun, upaya DPRD untuk memakzulkan Wali kota Surabaya yang baru menjabat selama lima bulan itu harus berakhir di tengah jalan, setelah ada intervensi dari Dewan Pimpinan Pusat masing-masing parpol.

Sebagaimana disebutkan di awal tulisan ini bahwa proses pemakzulan kepala daerah berkaitan erat dengan dinamika kepentingan politik atas sebuah jabatan dalam pemerintahan daerah. Dan, proses tersebut bisa berhenti kapan saja oleh intervensi pimpinan pusat partai. Fraksi merupakan perpanjangan tangan parpol dalam mengatur anggotanya yang duduk di lembaga legislatif. Oleh karena itu, parpol memiliki "kekuatan" besar untuk memengaruhi "sepak terjang" anggotanya.

## Daftar Pustaka

- Ambardi, Kukridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: PT Gramedia.
- Black, Henry Campbell. 1991. *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. St. Paul, Minn.: West Group, dalam "Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", Laporan Penelitian, Kerja sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung. Jakarta, 2005.
- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

<sup>73</sup> Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>74</sup> Pasal 19.

- "Bambang DH Enggan Salami Tri Rismaharini", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/02/04/brk,20110204-311111,id.html>, diunduh pada 4 Maret 2011.
- Carter, Gwendolen M. dan Herz, John H. 1980. "Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik", dalam Miriam Budiardjo. 2005. *Masalah Kenegaraan*, Cet. III. Jakarta: Gramedia. "Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", *Laporan Penelitian*, Kerja sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.
- "Demografi", dalam <http://www.surabaya.go.id/profilkota/index.php?id=22>, diunduh pada 1 Februari 2010.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung: Refika Aditama, dalam Harris Fadillah Wildan. 2010. "Perbandingan Konstitusional Pengaturan Impeachment Presiden dan wakil Presiden Antara Republik Indonesia dengan Amerika Serikat dalam Mewujudkan Demokrasi, *Skripsi*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- "Fraksi PKB Diultimatum Cabut Dukungan Pelengseran Risma 2 x 24 Jam", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/02/173803/1559280/466/fraksi-pkb-diultimatum-cabut-dukungan-pelengseran-risma-2-x-24-jam>, diunduh pada 2 Maret 2011.
- "Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin Tahun 2010, dalam <http://www.surabaya.go.id/dispensduk/index.php?list=stats&id=39&width=600&height=600>, diunduh pada 1 Maret 2011.
- "Legislatif", dalam <http://www.surabaya.go.id/profilpemerintah/index.php?id=4>, diunduh pada 2 Maret 2011.
- "Lewat SMS Wakil Wali Kota Surabaya Mengundurkan Diri", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/02/03/brk,20110203-310862,id.html>, diunduh pada 4 Maret 2011.
- "Massa Anti Risma Sebagian Besar Berkaus 'Not The Others'", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/01/31/112349/1556933/466/massa-anti-risma-sebagian-besar-berkaus-not-the-others>, diunduh pada 3 Maret 2011.
- "Mendagri DPRD Tak Berhak Mengawasi Kepala Daerah", *Suara Karya*, 21 Maret 2011.
- "Nama Tri Risma Menguat, PDIP Surabaya Retak?", dalam [http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik\\_&\\_Pemerintahan/2009-12-29/52851>Nama\\_Tri\\_Risma\\_Menguat,\\_PDIP\\_Surabaya\\_Retak?](http://www.beritajatim.com/detailnews.php/6/Politik_&_Pemerintahan/2009-12-29/52851>Nama_Tri_Risma_Menguat,_PDIP_Surabaya_Retak?), diunduh pada 29 Januari 2010.
- "Nasib Wisnu Wardhana Diputus DPPD Setelah Ada Hasil Tim Verifikasi", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/01/200900/1558510/466/nasib-wisnu-wardhana-diputus-dpp-pd-setelah-ada-hasil-tim-verifikasi>, diunduh pada 20 Februari 2011.
- Noor, Firman. 2009. "Menimbang Masa Depan Sistem Presidensial di Indonesia Problematika Demokrasi dan Kebutuhan Perbaikan Sistemik", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pangaribuan, Luhut M.P. , "'Impeachment', Pranata untuk Memproses Presiden", *Kompas*, edisi Senin, 19 Februari 2001, dalam "Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", Laporan Penelitian, Kerja sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005.
- PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Susduk DPRD.
- "Pajak Reklame Melangit, Dewan Gagas Interpelasi Wali kota Surabaya", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/11/15/185556/1494978/466/pajak-reklame-melangit-dewan-gagas-interpelasi-wali-kota-surabaya>, diunduh pada 15 Februari 2011.
- "PDIP Berharap Pemakzulan Wali Kota Surabaya Berhenti di DPRD", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/surabaya/2011/02/08/brk,20110208-311959,id.html>, diunduh pada 9 Februari 2011.
- "Pariwisata Cabut Pemakzulan Wali kota Surabaya Rieuh", dalam [www.antarane.ws.com](http://www.antarane.ws.com), diunduh pada 2 Maret 2011.
- "PDIP Minta Wali kota Lanjutkan Program Bambang DH", dalam [www.detiksurabaya.com](http://www.detiksurabaya.com), diunduh pada 2 Februari 2011.
- "PDIP Surabaya Terancam Dibekukan Bila Ngotot Lengserkan Risma", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2011/02/02/000555/1558565/466/pdip-surabaya-terancam-dibekukan-bila-ngotot-lengserkan-risma>, diunduh pada 3 Februari 2011.
- "PDIP Tuding Wali kota Surabaya Sudah Tidak Pro Rakyat", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/12/21/185604/1530188/466/pdip-tuding-wali-kota-surabaya-sudah-tidak-pro-rakyat>, diunduh pada 2 Januari 2011.
- Salang, Sebastian, M. Djadjijono, I Made Leo Wiratama, TA Legowo. 2009. *Panduan Kinerja DPR/ DPRD Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*. Jakarta: Forum Sahabat.



Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*. 2009. Yogyakarta: UII Press, dalam Harris Fadillah Wildan. 2010. "Perbandingan Konstitusional Pengaturan Impeachment Presiden dan wakil Presiden Antara Republik Indonesia dengan Amerika Serikat dalam Mewujudkan Demokrasi", *Skripsi*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.

Surbakti, Ramlan. 1994. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.

UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

*Wawancara* melalui telepon dengan Haryadi, Dosen Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya, 2 Februari 2011.

*Wawancara* dengan Sri Hadi Wahono, Ketua PAC PDI Perjuangan Tegalsari Surabaya, 2 Februari 2011.

[www.kpusurabaya.go.id](http://www.kpusurabaya.go.id), diunduh pada 20 Oktober 2009.

"Wali kota Surabaya Diberhentikan DPRD", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/surabaya/2011/01/31/brk,20110131-310080,id.html>.

"Wali kota Surabaya Mengaku Tidak Baca Lengkap Draft Perwali", <http://surabaya.detik.com/read/2011/01/24/131734/1553097/466/wali-kota-surabaya-mengaku-tidak-baca-lengkap-draft-perwali>, diunduh pada 2 Februari 2011.

"Wali kota Surabaya Turuti Dewan, Anggaran Pendidikan Dinaikkan", dalam <http://surabaya.detik.com/read/2010/12/22/194044/1531106/466/wali-kota-surabaya-turuti-dewan-anggaran-pendidikan-dinaikkan>, diunduh pada 2 Januari 2011.

