

**ANALISIS YURIDIS PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA
DAERAH SEBAGAI TERDAKWA TINDAK PIDANA (STUDI KASUS
GUBERNUR DKI JAKARTA BASUKI TJAHAJA PURNAMA)**

Zen Aqil Al Halimi

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

zen.aqil01@gmail.com

Hananto Widodo

(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)

hanantowidodo@unesa.ac.id

Abstrak

Silang pendapat oleh para ahli hukum Indonesia terhadap pemberhentian sementara Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) terkait frasa "paling singkat 5 tahun" dengan frasa "selama-lamanya 5 tahun" yang artinya masih terdapat kelemahan pada Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta belum adanya tindakan tegas oleh Presiden Republik Indonesia yang berkewenangan penuh terhadap pemberhentian sementara kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis pemberhentian sementara kepala daerah sebagai terdakwa tindak pidana oleh presiden yang menuai problematika. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Penelitian ini menggunakan metode analisis preskriptif. Berdasarkan penafsiran secara gramatikal dan sistematis bahwa Ahok harus diberhentikan sementara karena dakwaan terhadap dirinya menyangkut perbuatan yang dapat memecah NKRI. Pasal tersebut juga menyebutkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD. Namun, pada pelaksanaannya presiden tidak memberhentikan sementara kepala daerah DKI Jakarta yang sudah ditetapkan sebagai terdakwa dengan nomor perkara 1537/PidB/2016/PNJktutr atas dugaan penodaan agama. Adapun mekanisme pemberhentian sementara terhadap kepala daerah yang ditetapkan sebagai terdakwa dilakukan oleh presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur, serta menteri dalam negeri untuk bupati dan/atau wakil bupati serta wali kota dan/atau wakil wali kota. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran kepada presiden untuk melakukan pemberhentian sementara terhadap kepala daerah yang ditetapkan sebagai terdakwa jika perkaranya sudah terdaftar di pengadilan, serta kepada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dapat memberikan penjelasan terhadap ketentuan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah agar tidak terjadi multitafsir.

Kata Kunci: pemberhentian, kepala daerah, terdakwa.

Abstract

Crossopinion by Indonesian legal experts on the temporary dismissal of DKI Jakarta Governor Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) related of the phrase "at least 5 years" with the phrase "for 5 years" which means there are still weaknesses in Article 83 paragraph (1) Law Act of Regional Government as well as the lack of decisive action by the President of the Republic of Indonesia which has full authority over the temporary dismissal of regional head. This study aims to analyze the juridical temporary dismissal of regional head as the defendant of a crime by the president who reaps problems. This research uses a type of normative legal research, consisting of primary legal materials and secondary legal materials and using legal approaches and case approach. This research uses prescriptive analysis method. Based on the grammatical and systematic interpretation that Ahok should be suspended because of indictment against him concerning the act of breaking the NKRI. The article also states that the regional head and/or deputy regional head are suspended without going through the DPRD proposal. However, in the implementation of the president did not temporarily suspend the head of DKI Jakarta who had been designated as defendant with the number of case 1537/PidB/2016/PNJktutr for alleged blasphemy. The temporary dismissal mechanism against the head of the region designated as the defendant shall be conducted by the president for the governor and/or deputy governor, as well as the minister of the interior for the regent and/or vice regent and mayor and/or deputy mayor. This research is expected to advise the president to make temporary dismissal of the head of the region who is designated as the defendant if his case has been registered in court and to the institution of the Representative Council Of The People Of The Republic Of Indonesia to be able to provide an explanation of the provisions of Article 83 paragraph (1) of the Regional Government Law in order to avoid multiple interpretations.

Keywords: dismissal, regional head, defendant.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan dimana masa jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya. Persoalan aktual dan tren dibalik pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tingkat provinsi pasca-reformasi salah satunya adalah mengenai pemberhentian kepala daerah dan juga pengunduran diri kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Usul pengunduran diri kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah pada umumnya tidak banyak menimbulkan kontroversi dan gejolak politik yang tajam. Usul pemberhentian seorang kepala daerah oleh sebagian kalangan diyakini bisa berpotensi menimbulkan gejolak politik di masing-masing daerah.

Persoalan tersebut, publik sering kali meminta kepada pemerintah pusat khususnya melalui Kementerian Dalam Negeri agar bersikap tegas, memberi teguran atau peringatan bahkan memberhentikan

kepala daerah dan/wakil kepala daerah yang diduga dan didakwa melakukan pelanggaran hukum (pidana khusus dan pidana umum), melanggar sumpah jabatan, dan/atau melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persoalan aktual tersebut, salah satunya dialami oleh Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama atau yang sering kali dikenal dengan nama Ahok. Ahok mengalami kasus terkait pemberhentian sementara terhadap jabatannya selaku Gubernur DKI Jakarta. Tirta (Detik.com:2016) mengatakan bahwa kronologi kasus bermula ketika Ahok resmi ditetapkan sebagai tersangka terkait dugaan penistaan agama. Peristiwa dugaan penistaan agama ini bermula saat Ahok melakukan kunjungan kerja ke Kepulauan Seribu pada Selasa, 27 September 2016. Ahok dilaporkan oleh Habib Novel Chaidir Hasan yang berprofesi sebagai alim ulama, sebagaimana Laporan Polisi Nomor LP/1010/X/2016 Bareskrim karena diduga melakukan tindak pidana penghinaan agama. Rabu 16 November 2016, Ahok resmi ditetapkan sebagai tersangka.

Sidang perdana kasus dugaan penodaan agama digelar di Pengadilan Negeri Jakarta Utara pada tanggal 13 Desember 2016 yang sementara bertempat di gedung bekas Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Jalan Gajah Mada. Ahok didakwa dengan dakwaan alternatif antara Pasal 156 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang selanjutnya disebut KUHP) menyebutkan bahwa “Barang siapa di muka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. Perkataan golongan dalam pasal ini dan pasal berikutnya berarti tiap-tiap bagian dari rakyat Indonesia yang berbeda dengan suatu atau beberapa bagian lainnya karena ras, negeri asal, agama, tempat, asal, keturunan, kebangsaan atau kedudukan menurut hukum tata negara” atau Pasal 156a KUHP yang berbunyi “Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun, barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: a.yang ada pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; b.dengan maksud agar orang tidak menganut agama apapun juga yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa”

Penonaktifan atau pemberhentian sementara kepala daerah, acuan peraturan perundang-undangnya yaitu pada Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU tentang Pemerintahan Daerah). Bunyi lengkap pasal tersebut menyatakan bahwa “Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara,dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pada sisi lain, terdapat beberapa

pakar hukum di Indonesia yang berpendapat bahwa Ahok tidak harus diberhentikan sementara dari jabatannya, dan juga sebaliknya atas satu ketentuan hukum yang sama. Refly Harun, ahli Hukum Tata Negara berpendapat bahwa “Berdasarkan '5 tahun' tersebut, lantas Ahok harus dinonaktifkan? Saya berbeda pendapat. Di dalam Pasal 83 (UU Pemda) itu, dikatakan paling singkat 5 tahun, sementara Ahok diancam paling lama 5 tahun. Jadi, menurut saya tidak masuk. Karena kalau paling singkat 5 tahun, itu kategori kejahatan berat.Tapi, kalau paling lama 5 tahun, itu masuk kejahatan menengah atau ringan”.Sedangkan Mahfud MD mengatakan bahwa “seorang kepala daerah yang menjadi terdakwa, bukan menjadi tertuntut ya, yang sudah menjadi terdakwa itu diberhentikan sementara.Tidak ada pasal lain yang bisa menafikan itu.Tidak bisa mengatakan menunggu tuntutan”.

Tjahjo Kumolo (Menteri Dalam Negeri) juga berpendapat bahwa Ahok tidak diberhentikan sementara dari jabatannya karena sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bahwa kepala daerah secara otomatis diberhentikan sementara jika tuntutan jaksa penuntut umum di atas lima tahun dan dilakukan penahanan. Tjahjo juga memutuskan hal yang sama terhadap Gubernur Sumatera Utara, Gubernur Banten, Gubernur Riau, Gubernur Gorontalo, dan kepala daerah lainnya yang terjerat kasus hukum serupa.

Menurut pendapat Jaksa Agung Muhammad Prasetyo yang mengaku bahwa dirinya tidak memiliki wewenang untuk membahas mengenai status penonaktifan Gubernur DKI Jakarta yang mengatakan bahwa “Kita tidak ada kompetensi untuk mengomentari itu, soal diberhentikan sementara, itu adalah urusan Menteri Dalam Negeri. Kita hanya menjalankan tanggung jawab kita untuk pelaksanaan proses hukum yang ada sekarang ini ya”.

Desakan agar Ahok diberhentikan semakin tidak terbendung, mulai dari hak angket yang tengah digulirkan oleh empat fraksi di DPR, DPRD, DPD RI, dan adanya tekanan dengan berbagai aksi unjukrasa. Namun hingga saat itu Ahok sebagai

Gubernur DKI Jakarta tidak diberhentikan sementara oleh Presiden Republik Indonesia, dengan alasan Ahok bisa menyelesaikan semua tugasnya yang masih tersisa walau diketahui sudah berstatus sebagai terangka.

Kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam memberhentikan sementara kepala daerah titik acuan peraturannya yaitu terdapat pada Pasal 83 ayat (3) Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi "Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dilakukan oleh presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota".

Silang pendapat oleh para ahli hukum Indonesia terhadap pemberhentian sementara Gubernur DKI Jakarta Ahok yang telah diuraikan di atas terkait frasa "paling singkat 5 tahun" dengan frasa "selama-lamanya 5 tahun" yang artinya masih terdapat kelemahan pada Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah serta belum adanya tindakan tegas oleh Presiden Republik Indonesia yang berkewenangan penuh terhadap pemberhentian sementara daerah. Oleh karena itu, penelitian ini merumuskan bahwa perlu adanya tindakan oleh Presiden Republik Indonesia terkait pemberhentian sementara Gubernur DKI Jakarta Ahok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga perlu kejelasan terkait Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengenai pemberhentiannya.

Tujuan dari penelitian ini yaitu menganalisis pemberhentian sementara Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama harus dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. Kajian teori penelitian yang digunakan oleh peneliti yaitu menggunakan metode analisis preskriptif untuk menjelaskan wewenang presiden dalam memberhentikan sementara kepala daerah. Sedangkan untuk menjelaskan makna yang terkandung dalam Pasal 83 ayat (1), peneliti menggunakan teori interpretasi gramatikal dan sistematis.

Sumber teori kajian pustaka yang peneliti gunakan yaitu tentang mekanisme pemberhentian sementara kepala daerah dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan tanggung jawab Presiden RI serta kewenangannya dalam memberhentikan sementara kepala daerah sebagai terdakwa tindak pidana. Peneliti juga menggunakan teori penemuan bahan hukum, yaitu terkait interpretasi makna ambiguitas yang terdapat pada Pasal 83 ayat (1) dengan menggunakan interpretasi gramatikal dan sistematis, sehingga makna yang terkandung dapat diperjelas dan dipertegas.

METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, yakni jenis penelitian yang digunakan untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Peter Mahmud (2005:126) mengatakan bahwa penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Teknik yang digunakan untuk memperoleh sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan, mencari, menginventarisasi, mengkaji dan melakukan penelusuran studi kepustakaan yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan terkait dengan pemberhentian sementara kepala daerah sebagai terdakwa tindak pidana. Memperoleh bahan hukum sekunder dan bahan non hukum diperoleh dengan cara melakukan studi literatur di berbagai tempat, dokumen, jurnal, artikel, dan berbagai bahan yang didapat dari internet yang memiliki kaitan dengan topik dan permasalahan yang diangkat.

Teknik Pengolahan bahan hukum pada penelitian hukum normatif dapat dilakukan dengan melakukan pemilihan atau seleksi bahan hukum, selanjutnya diklasifikasi menurut penggolongannya dan menyusun penelitian hukum secara sistematis (Fajar Muktidkk., 2010:153). Melakukan penelitian

dilakukan dengan mencari hubungan dan keterkaitan antara satu bahan dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan hasil penelitian serta menjawab isu hukum dengan interpretasi hukum.

Yatim Riyanto (2007:107) mengatakan bahwa teknik analisis bahan hukum yang digunakan dengan menggunakan metode analisis deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang diarahkan untuk memberikan gejala-gejala, fakta-fakta atau kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat mengenai suatu permasalahan. Teknik analisis dimulai dari bahan hukum yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan metode teknik analisis preskriptif dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukan. Argumentasi dilakukan oleh peneliti untuk memberikan penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Sebagai Terdakwa Tindak Pidana (Studi Kasus Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama)

Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah berbunyi “Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Bunyi pasal tersebut menjadi titik fokus penelitian yakni kelemahan pasal terkait makna ambiguitas serta kewenangan presiden dalam memberhentikan sementara kepala daerah. Ujung pangkal permasalahan silang sengketa pendapat terkait pemberhentian Ahok tersebut bermula dari adanya ketidakjelasan perumusan dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut mengatur kepala daerah diberhentikan

sementara oleh Presiden Republik Indonesia karena salah satunya alasan telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara “paling singkat 5 tahun” dan memberhentikan dengan Pasal 156a KUHP yang ancaman pidananya “selama-lamanya 5 tahun”, oleh karenanya kejelasan yang dimaksud dalam pasal tersebut terkait ancaman hukuman harus diperjelas lagi agar tidak menjadikan perbedaan interpretasi dalam menafsirkan perundang-undangan.

Pasal 83 ayat (3) yang menjelaskan bahwa “pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.” Pasal tersebut menjelaskan mengenai wewenang penuh yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia dalam memberhentikan sementara kepala daerah sebagai terdakwa tindak pidana.

Sudikno Mertokusumo (2008:171) mengatakan bahwa interpretasi gramatikal adalah salah satu penyelesaian untuk menafsirkan makna kalimat “paling singkat 5 (lima) tahun” dalam problematik hukum waktu itu. Interpretasi gramatikal merupakan interpretasi paling sederhana untuk menguraikan suatu peraturan perundang-undangan dengan menguraikannya dari segi bahasa, susunan kata maupun bunyinya. Frasa yang terdapat dalam Pasal 83 ayat (1) tersebut, yakni “paling singkat”. Susunan frasa tersebut terdapat 2 (dua) susunan kata yaitu “paling” dan “singkat”. KBBI menjelaskan bahwa “Paling adalah teramat” sedangkan “Singkat adalah pendek atau ringkas”. Maka dapat disimpulkan bahwa frasa “paling singkat 5 tahun” adalah teramat pendek atau seringkas-ringkasnya 5 tahun. Sedangkan “Selama-lamanya” menurut KBBI adalah “paling lama”. Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kedua frasa tersebut berbeda makna, yakni frasa “paling singkat 5 tahun” dapat diartikan 5 tahun ke atas. Sedangkan frasa

"selama-lamanya 5 tahun" yakni paling lama 5 tahun (5 tahun ke bawah).

Risalah pembahasan atas pasal tersebut mengarah pada pemikiran bahwa seorang kepala daerah yang menjadi terdakwa dengan pasal dakwaan yang ancaman pidana penjaranya 5 (lima) tahun atau lebih maka akan diberhentikan sementara, tidak diperdebatkan apakah ancaman pidana tersebut hanya untuk kejahatan dengan rumusan hukuman "paling singkat" atau "lebih dari" 5 (lima) tahun. Pasal 83 ayat (1) tersebut selain menyebut dakwaan melakukan kejahatan dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, juga menyebut "perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)".

Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan dakwaan terhadap Ahok yang mengacu pada Pasal 154 dan Pasal 156a KUHP, maka sah saja jika Presiden Republik Indonesia melakukan penafsiran secara interpretasi sistematis pada Pasal 83 ayat (1) dikaitkan dengan dakwaan berdasar Pasal 156 dan 156a KUHP untuk sampai pada sudut pandang bahwa Ahok harus diberhentikan sementara karena dakwaan terhadap dirinya menyangkut perbuatan yang dapat memecah NKRI. Menurut Sudikno interpretasi sistematis yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan terhadap perundang-undangan lainnya atau dengan keseluruhan sistem hukum yang ada. Jadi pemberhentian sementara Ahok tidak semata hanya bersandar pada perbuatan pidana yang diancam hukuman penjara paling singkat 5 tahun tersebut. Tetapi karena perkataannya yang menyangkut Qur'an Surat Al-Maidah ayat 51 tersebut dapat memecah belah NKRI.

Pengambilan keputusan oleh presiden merupakan tanggung jawab selaku kepala negara berupa moral terhadap jabatannya. Presiden dalam melaksanakan tugasnya terlibat dalam berbagai jenis pembuatan keputusan. Kebijakan yang diambil oleh presiden harus dapat dibenarkan oleh nilai-nilai moral Pancasila dan dapat diterapkan tidak hanya pada keputusan hakim. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengambilan keputusan

terkait pemberhentian Ahok terhadap jabatannya berupa kebebasan bertindak oleh presiden merupakan tanggung jawab hukum dan moral.

Presiden Republik Indonesia dalam mengambil tindakan berupa diskresi sebagai kewenangannya dalam hal ini masyarakat meminta dikeluarkannya Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) yang ditetapkan oleh presiden. Payung hukum presiden dalam mengeluarkan perpu yaitu pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang". Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menyebutkan bahwa "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa".

Kedua pasal di atas menyebutkan syarat presiden mengeluarkan Perpu yaitu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Ukuran objektif penerbitan Perpu dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan MK nomor 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan Putusan MK tersebut, ada tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa bagi presiden untuk menetapkan Perpu, yaitu: 1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Pengertian diskresi sendiri dijelaskan dalam Pasal 1 angka 9 UUAP yang menyatakan bahwa "Diskresi adalah

Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan komkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.

Kewenangan diskresi oleh badan/pejabat administrasi pemerintahan dalam hal ini presiden terkait pemberhentian sementara Ahok terhadap jabatannya, hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada mengatur tentang sesuatu hal yang tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/mendesak demi kepentingan umum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Landasan hukum sebagai acuan wewenang pemerintah dalam memberhentikan sementara gubernur dan wakil gubernur adalah Pasal 83 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Menurut Ridwan dalam bukunya, wewenang pemerintahan adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang diberikan kepada organ pemerintah untuk melakukan berbagai tindakan hukum pemerintahan yakni tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum di bidang pemerintahan. Ridwan dalam bukunya juga menyebutkan bahwa menurut hukum administrasi negara tindakan diluar ketentuan hukum tertulis dapat dibenarkan, yaitu agar prinsip legalitas pada tahap operasionalnya dapat dilaksanakan secara dinamis, efektif, dan efisien dimana konsep tersebut disebut dengan istilah diskresi. Asas legalitas tersebut merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap negara hukum dan berkaitan erat dengan negara demokrasi.

Tindakan pemerintahan bertumpuh pada kewenangan yang sah, kewenangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) sumber, antara lain; atribusi, delegasi dan mandat. Wewenang pemerintah kaitannya dalam penyelesaian penelitian ini yaitu

kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam memberhentikan sementara kepala daerah terhadap jabatannya sebagai terdakwa tindak pidana.

Kesimpulan di atas dapat dijelaskan bahwa di negara Indonesia, organ-organ pemerintahan mendapatkan wewenang atribusi dari pembuat undang-undang (DPR dan presiden) sebelum menjalankan pemerintahan ataupun untuk membuat peraturan perundang-undangan. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Penelitian ini secara prosedur mengkaji Pasal 83 ayat Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pasal dalam undang-undang tersebut dapat dicermati bahwa terdapat beberapa prosedur untuk memberhentikan sementara gubernur dan/atau wakil gubernur yang dapat dicermati sebagai berikut; 1) tindak pidana yang dijadikan substansi/dasar/alasan pemberhentian sementara yaitu tindak pidana kejahatan; 2) tindak pidana tersebut diancam oleh ketentuan UU dengan ancaman penjara paling singkat 5 (lima) tahun; 3) tanpa melalui usulan DPRD (ketiga substansi pemberhentian kepala daerah tersebut merupakan substansi hukum); dan 4) melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (merupakan substansi hukum (pidana) sebagai dasar pemberhentian kepala daerah).

PENUTUP

Simpulan

Peneliti menyimpulkan bahwa :

- 1) penerapan hukum pemberhentian sementara terhadap Kepala Daerah Gubernur DKI Jakarta sebagai terakwa belum terlaksana sesuai amanat Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) mekanisme pemberhentian sementara kepala daerah sebagai terdakwa oleh

Presiden Republik Indonesia harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, dimana kewenangan tersebut dijelaskan dalam Pasal 83 ayat (3) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

3) bahwa Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah masih menunjukkan kelemahan dalam tafsir sehingga banyaknya para ahli berbeda pendapat terkait satu ketentuan hukum yang sama;

4) bahwa kepala daerah aktif sebagai terdakwa tindak pidana diberhentikan sementara sesuai Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu “Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia”; dan

5) bahwa kepala daerah aktif sebagai terdakwa tindak pidana diberhentikan sementara oleh Presiden Republik Indonesia sesuai Pasal 83 ayat (3) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu “Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan

(2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota”.

Saran

Peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1) kepada Presiden Republik Indonesia agar memberikan kebijakan berupa pemberhentian sementara kepala daerah sebagai terdakwa tindak pidana. Hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan asas *equality before the law* yaitu mewujudkan persamaan di hadapan hukum. Kemudian pemberhentian sementara tersebut untuk memudahkan kepala daerah dalam

menjalankan proses persidangan, sehingga kewajibannya terhadap rakyat dapat dilaksanakan oleh penggantinya hingga terdakwa terbukti bersalah atau tidak;

2) kepada Presiden Republik Indonesia untuk memahami Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang telah memberikan ketegasan terkait dengan aturan pemberhentian sementara kepala daerah sebagai terdakwa tindak pidana meskipun di dalam Pasal 83 ayat (1) yang akan diberhentikan sementara adalah pidana yang ancaman hukumannya paling singkat 5 (lima) tahun. Namun perlu dipertegas bahwa jika sudah menyandang status terdakwa, kepala daerah tersebut harus diberhentikan sementara dari jabatannya selaku Gubernur; 3) kepada Presiden Republik Indonesia agar memperhatikan meskipun frasa “paling singkat 5 (lima) tahun” dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tidak dapat mengakomodir pemberhentian kepala daerah yang berstatus sebagai terdakwa atas dugaan penodaan agama sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 156 dan 156a KUHP tentunya perlu diperhatikan unsur-unsur pasal lainnya yaitu pada frasa “perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI”; 4) kepada anggota lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dapat memberikan penjelasan yang tepat terhadap Pasal ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan frasa perbuatan-perbuatan yang bagaimanakah yang dapat berdampak memecah belah NKRI secara jelas di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut, sehingga hal tersebut tidak menjadi multitafsir di kalangan politisi, akademisi, praktisi dan lainnya; dan 5) bahwa seharusnya hukuman bagi para pelaku tindak pidana khususnya pembahasan dalam penelitian ini yakni Gubernur DKI Jakarta sebagai terdakwa tindak pidana diberhentikan sementara dari jabatannya oleh Presiden Republik Indonesia sesuai peraturan perundang-undangan yang telah dikaji oleh peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Abdullah, Dudung. 2016. *Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*. Vol. 1 (1): hlm 97.
- Budiardjo, Mariam. 1988. *Menggapai Kedaulatan Rakyat*. Bandung: Mizan.
- Cahya, Kahfi Dirga, 2017, *Perwakilan Massa Aksi 313: Soal Pemberhentian Ahok, Wiranto Nilai Perlu Kajian Hukum*. <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/03/31/17400501/perwakilan.massa.aksi.313.soal.perberhentian.ahok.wiranto.nilai.perlu.kajian.hukum>, diakses tanggal 17 Mei 2018.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1994. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Djohan, Djohermansyah. 2003. *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*. Jakarta: Yarsif Wataman.
- Hadjon, Philipus M. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gradja Mada University Press.
- Hadjon, Philipus M. 2012. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gradja Mada University Press.
- Hadiwijoyo, Surya Sakti. 2011. *Gubernur (Kedudukan, Peran, dan Kewenangannya)*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kompas. 2013. *Pemberhentian Kepala Daerah*, <https://www.tempo.co/read/kolom/2013/03/22/669/pemberhentian-kepala-daerah> diakses tanggal 10 April 2017.
- Jordan, Rai. 2017. *Refly Harun: Tidak Ada Alasan untuk Menonaktifkan Ahok*. <https://news.detik.com/berita/d-419686/refly-harun-tak-ada-alasan-untuk-memonaktifkan-ahok>, diakses tanggal 05 April 2014.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3850.
- Labolo, Muhamad, dkk. 2008. *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Manan, Bagir dan Magnar, Kuntana. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumi.
- Marzuki, Peter Mahmud 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mamudji, Sri. 2005. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mertokusumo, Sudikno. 2008. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, Sudikno. 2009. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mukti, Fajar dan Yulianto, Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mustamu, Julista. 2011. *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*. Vol. 17: hlm 1.
- Mapaung, Lintje Anna. 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Andi.
- Nadia, Ambaranie. 2017. *Kata Mendagri: Pemberhentian Sementara Ahok Tunggu Tuntutan Jaksa*, (online), <http://nasional.kompas.com/read/2017/02/11/17481191/kata.mendagri.pemberhentian.sementara.a.ahok.tunggu.tuntutan.jaksa>, diakses tanggal 06 April 2017.
- Ridwan. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Rahadian, Taufik, dkk, 2017. *MahfudMD :AhokHarusDiberhentikanSementara*. <https://kumparan.com/taufik-rahadian/mahfud-md-ahok-harus-diberhentikan-sementara>, diakses tanggal 05 April 2017.
- Suwoto. 1990. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden (Suatu Penelitian Segi-*

- Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan).
- Syafiie, Inu Kencana. 2003. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta; Bumi Aksara.
- Sadjijono, 2008. Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi. Yogyakarta: Pressindo.
- Setiawan, Dian Bakti. 2011. Pemberhentian Kepala Daerah (Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan Di Indonesia). Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Sunaryo, Siswanto. 2014. Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Susilo, Agus Budi. 2015. Makna dan Kriteria Diskresi Keputusan dan/atau Tindakan Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik. Jurnal Hukum dan Peradilan. Vol. 4 (1): hlm 133-152.
- Sirajuddin, dkk. 2016. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah. Malang: Setara Press.
- Tirto. 2016. Kronologi Kasus Dugaan Penistaan Agama. <https://tirto.id/kronologi-kasus-dugaan-penistaan-agamab457?gclid=Cj0KEQjw6fHBRDtm9O8xPPHq4gBEiQAdxotvBaa4f2d151havRfO7slff8GKnXCwqbUA3cdKVPkcOsaAkBy8P8HAQ>, diakses tanggal 10 April 2017.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Vinando, Ricky. 2017. Jokowi Tidak Akan Pernah Memberhentikan Ahok, Ini Penjelasan Hukumnya. <https://seword.com/politik/jokowi-tidak-akan-pernah-memberhentikan-ahok-ini-penyebabnya>, diakses tanggal 14 April 2018.
- Wijayanti, Asri. 2001. Strategi belajar Argumentasi hukum. Bandung: Lubuk Agung.
- Wibawa, Samodra. 2004. Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik. Yogyakarta: Gava Media.
- Laks, B. 2017. Desakan Pemberhentian Sementara Ahok, Tjahjo Kumolo: saya pertanggungjawabkan. <http://bali.tribunnews.com/2017/02/21/desakan-pemberhentian-sementara-ahok-tjahjo-kumolo-saya-pertanggungjawabkan?page=all>, diakses tanggal 06 April 2017.