

**IMPLEMENTASI PASAL 83 AYAT (1) UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh :

Ahmad Jailani

NIM : 1310111062

Fakultas Hukum Program Studi Ilmu Hukum

Universitas Muhammadiyah Jember

Email : Vi.jay16@yahoo.co.id

ABSTRAK

Skripsi ini membahas tentang tanggung gugat negara terhadap korban kecelakaan akibat jalan rusak. Tujuan penelitian untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum yang diberikan oleh negara dan apa saja yang diberikan oleh pemerintah, pelaku, pengemudi atau pemilik angkutan sebagai korban kecelakaan dalam kecelakaan lalu lintas di jalan raya yang diakibatkan jalan rusak menggunakan pendekatan perundang – undangan (*statute approach*). Peneliti menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Dalam hal kecelakaan lalu lintas yang disebabkan oleh jalan rusak negara melalui Direktorat Jendral Bina Marga dibawah Departemen Pekerjaan Umum sebagai penyelenggara jalan, bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dan diderita oleh korban kecelakaan lalu lintas akibat jalan rusak, atas dasar putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karna kelalaian penyelenggara jalan tersebut, baik melalui penggabungan ganti kerugian dengan perkara pidananya yang bersifat materiil, maupun

mengajukan gugatan perkara perbuatan melawan hukum sesuai ketentuan pasal 1365 KUH Perdata.

Kata kunci :Tanggung Gugat, Korban kecelakaan, Jalan rusak



*COUNTRY LIABILITY OF ACCIDENTS OF VICTIMS BECAUSE OF
DAMAGED STREET*

ABSTRACT

This thesis discusses the accountability of the state against accident victims due to damaged roads. the purpose of research to find out how the law applicable by the government, perpetrator, driver or owner of the transportation of casualty accident in traffic accidents on the highway resulting from the way handling. Researchers use normative juridical research methods. In the case of traffic accidents caused by the damaged roads of the country through the Director General of Highways under the Ministry of Public Works as the organizer of the road, is liable for damages incurred and suffered by the victims of traffic accidents due to damaged roads, on the basis of court rulings that have been enforced by law the negligence of the road operator, either through the compilation of compensation with the material criminal matter, and to strengthen the case of unlawful acts article 1365 Civil Code.

Keywords: Liability, Accident Victim, Road damaged

1. pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan

kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar-Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.²

Namun di dalam melaksanakan tugas menjadi seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terkadang penuh dengan berbagai macam halangan sehingga dapat membuat jalannya roda pemerintahan menjadi kurang maksimal karena disebabkan oleh sesuatu hal tertentu.

Seperti halnya kasus dugaan penistaan terhadap agama yang dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama alias Ahok telah banyak menuai kontroversi dikalangan masyarakat Indonesia. Peristiwa dugaan penistaan agama ini bermula saat Ahok melakukan kunjungan kerja ke Kepulauan Seribu pada hari

¹Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1.

²*Ibid.*, hlm. 1.

Selasa, 27 September 2016. Saat berpidato di hadapan warga, Ahok menyatakan tidak memaksa warga untuk memilih dirinya pada Pilkada 2017. Pernyataan itu disertai kutipan surat Al-Maidah ayat 51 yang menuai reaksi publik.

Kasus dugaan penistaan terhadap agama tersebut menjadi salah satu persoalan mengenai pemberhentian kepala daerah secara sementara ataupun tetap. Berdasarkan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan 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. Kemudian Pasal 83 ayat (2) menyebutkan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.

Melihat kasus di atas yang menuai banyak kontroversi, maka penulis ingin mengkaji dalam bentuk skripsi dengan judul **“Implementasi Pasal 83 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang dapat diangkat untuk selanjutnya diteliti dan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah bagaimana Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sangat erat kaitannya dengan masalah penelitian, sebab merupakan jawaban yang dikehendaki dalam masalah penelitian. Sesuai dengan masalah yang diajukan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji Penerapan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kajian Teoritis

2.1 Pengertian Pemerintahan Daerah

Perjalanan pemerintahan daerah mengalami dinamika perkembangan sejak kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 sampai era pascareformasi saat ini. Namun dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah sampai sebelum reformasi tahun 1998, penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung sentralistik dan tidak melaksanakan asas otonomi.³ Encik Muhammad Fauzan mengemukakan: “Pemerintahan daerah merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah”.⁴ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia arti Pemerintahan adalah “segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara”. Sedangkan arti Daerah adalah “bagian permukaan bumi dalam kaitannya dengan keadaan alam dan sebagainya yang khusus”. Jadi arti Pemerintahan Daerah adalah “pemerintahan yang mewakili pemerintah pusat di daerah dalam wilayah suatu negara”.⁵

Berdasarkan Pasal 1 poin 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah

³Encik Muhammad Fauzan, 2017, Hukum Tata Negara Indonesia, Setara Press, Malang, hlm. 134.

⁴*Ibid.*, hlm. 135.

⁵kbbi.kata.web.id/pemerintahan-daerah/, diakses pada tanggal 7 mei 2017

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.

2.2 Pengertian Asas Desentralisasi

Kajian secara etimologis menunjukkan bahwa istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* artinya *lepas* dan *centrum* artinya *pusat*. Jadi desentralisasi menurut asal katanya berarti melepaskan dari pusat. Proses pemencaran kekuasaan dari pusat kepada daerah sebenarnya harus ditujukan untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.⁶

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui dekonsentrasi. Berdasarkan Pasal 1 poin 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Asas desentralisasi ini dapat di klasifikasikan dalam beberapa hal diantaranya: desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan, serta sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.⁷

Sementara dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik dimana rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan

⁶D. Juliantara Dkk, 2006, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan & Praktis*, Pondok Edukasi, Bantul, hlm. 51.

⁷Encik Muhammad Fauzan, *Op., Cit.*, hlm.139.

pemerintahan di daerah masing-masing. Selain itu desentralisasi juga merupakan bentuk otonomisasi dalam penerapan demokrasi. Pemerintah daerah diberi kewenangan dalam pengambilan keputusan dan membuat peraturan untuk menentukan nasib sendiri.⁸

Yamin berpendapat bahwa desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka negara kesatuan.⁹

Dengan demikian, guna pemenuhan terhadap sebuah pemerintahan yang demokratis-desentralisasi dibutuhkan beberapa prinsip-prinsip yang harus terpenuhi terlebih dahulu: [1] pengakuan terhadap kepentingan individual masyarakat, termasuk kepentingan hakiki masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses pengambilan kebijakan; [2] penghormatan negara terhadap persamaan kedudukan setiap warga negara dalam pemerintahan, di depan hukum dan dalam bidang ekonomi; [3] adanya kontrak kepentingan (*necessity of compromise*) antara negara dengan warga negara; [4] mekanisme atau cara rakyat meminta dengan tegas pengembalian kebebasan individualnya (*insistence of individual freedom*).¹⁰

2.3 Pengertian Implementasi

Implementasi adalah suatu hal yang bermuara pada aksi, aktivitas, tindakan serta adanya mekanisme dalam suatu sistem. Implementasi tidak hanya aktivitas yang monoton namun suatu kegiatan yang terencana dengan baik untuk mencapai

⁸*Ibid.*, hlm. 139-140.

⁹*Ibid.*, hlm. 140.

¹⁰D. Juliantara Dkk, *Op., Cit.*, hlm.56-57.

tujuan kegiatan tertentu.¹¹ Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa Implementasi adalah pelaksanaan; penerapan.¹²

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya.

Dalam pengertian yang lain implementasi merupakan “is seen essentially as a technical or managerial problems”. Berpijak pada pengertian ini, maka aspek teknis atau manajemen (dalam suatu organisasi) merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam kebijaksanaan publik, yang tidak lain, hal ini sebenarnya merupakan suatu proses implementasi kebijaksanaan publik.¹³

2.4 Pengertian Otonomi Daerah

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang sesuatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa didunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain.¹⁴

¹¹<http://www.pelajaran.co.id/2017/15/pengertian-implementasi-menurut-para-ahli.html>, diakses pada tanggal 1 agustus 2017

¹²<https://kbbi.web.id/implementasi>, diakses pada tanggal 1 agustus 2017

¹³Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 137.

¹⁴S.H Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 31.

Risa Agustin berpendapat bahwa “Otonomi” yaitu “pelaksanaan pemerintahan sendiri”.¹⁵Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan.¹⁶ Sehingga gabungan kedua akar kata tersebut dimaknakan sebagai “hukum sendiri” atau “peraturan sendiri” atau juga “pemerintahan sendiri” yaitu kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri. Kemudian bila dihubungkan dengan kata Daerah, ia akan menjadi “Otonomi Daerah”.¹⁷

Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat adat dan sifat-sifat sendiri dalam kadar negara kesatuan. Setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat-sifat daerah lain.¹⁸

Pasal 1 poin 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah;

¹⁵Risa Agustin, Tth, *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*, Serba Jaya, Surabaya, hlm. 384.

¹⁶S.H Sarundajang, *Op., Cit.*, hlm. 33.

¹⁷Vieta Imelda Cornelis, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalamandalam Perspektif Kedaulatan Bangsa*, Cv. Aswaja Pressindo, Surabaya, hlm. 80.

¹⁸Mexsasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, hlm. 202.

2. Dalam kebebasan dalam menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.¹⁹

Dalam perkembangannya, otonomi diberbagai negara meliputi beberapa jenis sesuai dengan kondisi. Setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni;

1. Otonomi organik (rumah tangga organik)
2. Otonomi formal (rumah tangga formal)
3. Otonomi material (rumah tangga material/substantif)
4. Otonomi ril (rumah tangga ril)
5. Otonomi yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis.²⁰

Dampak positif otonomi daerah adalah bahwa dengan otonomi daerah maka pemerintah daerah akan mendapatkan kesempatan untuk menampilkan identitas lokal yang ada di masyarakat. Karena di era reformasi ini sangat dibutuhkan sistem pemerintah yang memungkinkan cepatnya penyaluran aspirasi rakyat, namun tetap berada di bawah pengawasan pemerintah pusat hal tersebut

¹⁹S.H Sarundajang, *Op., Cit.*, hlm. 34-35.

²⁰*Ibid.*, hlm. 37-38.

sangat di perlukan karena mulai munculnya ancaman-ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

2.5 Pemberhentian Kepala Daerah

Salah satu persoalan aktual dan tren di balik pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca-reformasi adalah mengenai pemberhentian kepala daerah. Atas persoalan tersebut, publik sering kali meminta kepada pemerintah pusat, khususnya melalui Kementerian Dalam Negeri, agar bersikap tegas, memberi teguran/peringatan, atau bahkan memberhentikan kepala daerah dan/wakil kepala daerah, yang diduga dan didakwa melakukan tindak pidana sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang, melanggar sumpah jabatan, dan/atau melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah berlangsung sebagai proses hukum, apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun berdasarkan register perkara dipengadilan, karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam proses hukum ini, presiden dapat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dengan pemberhentian sementara berdasarkan register perkara dipengadilan maupun pemberhentian tetap berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, di mana pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap dilakukan presiden tanpa melalui usulan DPRD. Ketentuan tentang

²¹Vieta Imelda Cornelis, *Op., Cit.*, hlm. 83.

pemberhentian sementara ataupun pemberhentian tetap diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Implementasi Pemberhentian Sementara Gubernur DKI Jakarta Ir Basuki Tjahaya Purnama Menurut Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Isu pemberhentian Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama alias Ahok cukup menyita perhatian publik. Setelah Ahok berstatus terdakwa dan tengah menjalani sidang di Pengadilan Negeri Jakarta Utara kemudian sejumlah aksipun terus menyuarakan pemberhentian Ahok. Silang pendapatpun terjadi dikalangan pakar hukum ketika menafsirkan ketentuan pemberhentian sementara yang diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU Pemerintahan Daerah merupakan salah satu yang memisahkan secara jelas antara pemberhentian sementara dan tetap. Secara garis besar, UU Pemerintahan Daerah mengatur dua jalur pemberhentian kepala daerah. Pertama, melalui usulan DPRD. Kedua, langsung oleh Presiden/Menteri. Pemberhentian langsung dapat dilakukan terhadap kepala daerah yang melakukan perbuatan atau tindak pidana tertentu. Hal itu diatur dalam Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah.

Sementara, untuk mekanisme pemberhentian melalui usulan DPRD, dapat dilihat dalam Pasal 79, 80, 81, dan 82 UU Pemerintahan Daerah. Pemberhentian melalui usulan DPRD dapat dilakukan terhadap kepala daerah yang melanggar

sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajibannya, melanggar larangan, atau melakukan perbuatan tercela.

Terdapat sejumlah perbedaan dalam aturan pemberhentian para pejabat negara. Namun, pada dasarnya, pemberhentian sementara dilakukan ketika para pejabat negara itu berstatus terdakwa, kecuali pimpinan KPK dan BPK yang diberhentikan sementara saat berstatus sebagai tersangka. Bila dibandingkan satu per satu, terlihat ada pengelompokan secara spesifik jenis tindak pidana apa saja yang menjadi alasan pemberhentian, ada pula yang tidak. Rumusan “ancaman pidana” pun berbeda-beda. Ada yang menyebut “paling singkat 5 tahun”, ada juga “5 tahun atau lebih”.

Selain itu, ada beberapa aturan yang memuat frasa “tindak pidana khusus” sebagai alasan pemberhentian sementara. Bahkan, untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah, ada tambahan perbuatan lain, yakni “perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Tak hanya kepala daerah. Presiden dan Wakil Presiden pun dapat diberhentikan jika melakukan satu perbuatan khusus, yaitu pengkhianatan terhadap negara. Persamaan lainnya, kepala daerah dan kepala negara diberhentikan melalui usulan legislatif (DPRD), kecuali jika kepala daerah melakukan perbuatan sebagaimana diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Meski Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah memperbolehkan pemberhentian kepala daerah tanpa usulan legislatif, “usulan legislatif” inilah yang menjadi salah satu pembeda dengan aturan pemberhentian pejabat negara lain. Apabila dibandingkan dengan 11 pejabat negara lain, aturan pemberhentian sementara kepala daerah terlihat lebih spesifik. Selain menyebut kategori ancaman pidana

dan tindak pidana (perbuatan) apa saja yang menjadi alasan pemberhentian sementara, Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah juga menyebut “register perkara” sebagai dasar pemberhentian sementara.

Ketentuan pemberhentian sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelumnya ancaman pidana penjara disebut “5 tahun atau lebih” menjadi “paling singkat 5 tahun”. Pemberhentian sementara yang dahulu setelah ada putusan pengadilan, berubah menjadi saat berstatus “terdakwa”. Lalu, ketentuan pemberhentian sementara terkait tindak pidana korupsi, terorisme, makar dan lain-lain yang semula dipecah dalam dua pasal, dikonsolidasikan ke dalam satu pasal dan satu ayat. Terakhir, pasal ini menentukan bahwa pemberhentian sementara kepala daerah yang menjadi terdakwa didasarkan pada register perkara di pengadilan.

Kemudian diskursus ataupun silang pendapat mengenai apakah Gubernur DKI Jakarta Ir Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok harus diberhentikan sementara muncul di berbagai media, termasuk via media sosial. Mayoritas pendapat, termasuk para ahli hukum seperti Prof. Dr. H. M. Mahfud MD (mantan Ketua MK) berpendapat bahwa Ahok harus diberhentikan sementara atas dasar Pasal 83 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kecuali Presiden menerbitkan Perppu yang mengeliminir Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah ini.

Di sisi lain, beberapa pihak termasuk diantaranya Refly Harun (ahli hukum tata negara) berpendapat bahwa Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah ini tidak bisa diberlakukan untuk kasus Ahok, sehingga Ahok tidak perlu diberhentikan sementara.

Bunyi selengkapnya Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah itu sendiri adalah: "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".

Diskursus yang dikembangkan oleh mereka yang berpendapat bahwa Ahok tidak perlu diberhentikan sementara atas dasar Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah hanya berangkat dari pemahaman leksikal²² atas kata-kata "paling singkat" dalam rumusan pasal tersebut. Mereka (pihak yang berpendapat bahwa Ahok tidak perlu diberhentikan) juga berpendapat bahwa karena rumusannya menggunakan kata-kata "paling singkat" maka Pasal 83 tersebut sebagai dasar pemberhentian sementara kepala daerah ditujukan untuk kepala daerah yang didakwa melakukan kejahatan berat.

Sedangkan yang didakwakan kepada Ahok adalah Pasal 156 dan 156a KUHP yang masing-masing ancaman hukumannya paling lama 4 tahun dan 5 tahun penjara. Dengan ancaman hukuman yang hanya paling singkat 5 tahun tersebut maka Ahok tidak perlu diberhentikan sementara, karena alasan: Pasal dakwaan yg paling berat Pasal 156a KUHP ancaman pidananya justru paling lama bukan paling singkat 5 tahun sehingga dakwaannya menyangkut kejahatan "menengah" saja, bukan kejahatan "berat".

²²Leksikal adalah makna yang bersifat tetap. Kata leksikal menurut KBBI adalah berkaitan dengan kata, leksem, atau kosa kata. Leksikal (leksem), juga berarti makna yang sesungguhnya atau sebenarnya.

Ada beberapa hal yang dilupakan oleh mereka yang berpendapat Ahok tidak perlu diberhentikan sementara. Pertama, pemahaman tentang Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah tersebut lebih merupakan pemahaman berbasis sudut pandang leksikal saja, yakni menginterpretasikan secara sederhana makna kata "paling singkat" dalam Pasal 83 tersebut dan memperlawkannya dengan kata "paling lama" dalam Pasal 156a KUHP. Dikatakan interpretasi leksikal secara sederhana saja karena interpretasi ini tidak mempertimbangkan "suasana kebatinan" yang menjadi maksud pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) ketika merumuskan Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah tersebut. "Suasana kebatinan" ini harus diperiksa melalui risalah pembahasan pasal tersebut yang dalam khasanah ilmu hukum disebut sebagai "memorie van toechliting (MvT)".

Penggunaan MvT menjadi relevan terutama ketika penjelasan atas suatu pasal hanya menyatakan "cukup jelas", sebagaimana halnya Penjelasan Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah tersebut. Jika kita tengok MvT atas pasal ini, maka tidak ada pembahasan atas pasal dalam RUU-nya yang didasarkan pada pikiran ataupun kehendak untuk bisa diinterpretasikan seperti interpretasi mereka yang berpendapat bahwa Ahok tidak perlu diberhentikan sementara. Risalah pembahasan atas Pasal tersebut mengarah pada pemikiran bahwa seorang kepala daerah yang menjadi terdakwa dengan pasal dakwaan yang ancaman pidana penjaranya 5 tahun atau lebih maka akan diberhentikan sementara. Tidak diperdebatkan apakah ancaman pidana tersebut hanya untuk kejahatan dengan rumusan hukuman "paling singkat" atau "lebih dari" lima tahun".

Kedua, seandainya kita mau "bermain-main" dengan penafsiran leksikal dengan melepaskan diri dari MvT atas Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah tersebut, maka penafsiran leksikal dimaksud juga masih bisa dipatahkan. Pasal 83 ini selain menyebut dakwaan melakukan kejahatan dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 tahun, juga menyebut "perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)".

Dikaitkan dengan dakwaan terhadap Ahok yang mengacu pada Pasal 156 dan Pasal 156a KUHP, maka adalah sah saja jika kita melakukan penafsiran "sistematis" Pasal 83 UU Pemerintahan Daerah 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. Jadi soal 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.

Ketiga, karena dakwaan terhadap Ahok menyangkut dua pasal KUHP yang keduanya memuat kalimat "diancam dengan pidana penjara" maka juga sah saja jika kita melihat dari sudut pandang ancaman pidana "in abstracto" yang total ancamannya menjadi 9 tahun (dari Pasal 156 maksimal 4 tahun dan Pasal 156a maksimal 5 tahun), sehingga dari sudut pandang ancaman pidana "in abstracto", Ahok juga dapat dipandang telah didakwa untuk perbuatan yang akumulasi ancamannya adalah 9 tahun, terlepas bahwa dalam sistem hukum pidana kita,

hakim tidak dapat mengakumulasikan vonisnya dengan pidana penjara sampai 9 tahun.

Keempat, jika ancaman pidana ini dipahami sebagai ancaman pidana "in concreto" (yakni maksimal pidana yang bisa dijatuhkan hakim) dan perbuatan Ahok dilihat dari sisi doktrin "concursum realis" (karena selain perbuatan berpidato di Kepulauan Seribu juga ada perbuatan menulis buku yang sama-sama dianggap menista agama atau alim ulama), maka ancaman pidana terhadap Ahok bukan hanya maksimal 5 tahun penjara, melainkan 5 tahun plus 1/3 (sepertiga)-nya atau menjadi 6 tahun 7 bulan.²³

menurut hemat penulis perlu diluruskan juga sikap Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) RI yang hanya akan memberhentikan sementara Ahok apabila telah ada tuntutan jaksa penuntut umum yang menuntut Ahok agar dinyatakan bersalah. Pasal 83 ayat 2 UU Pemerintahan Daerah secara jelas menetapkan "Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan". Artinya pemberhentian sementara dilakukan setelah jaksa penuntut umum melimpahkan perkaranya (dengan surat dakwaan dan berkas perkaranya) ke pengadilan negeri dan kemudian kepaniteraan pengadilan negeri yang bersangkutan melakukan registrasi atas perkara pidana yang dilimpahkan tersebut.

Pemahaman atas ketentuan Pasal 83 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah juga bisa dengan merujuk pada ketentuan yang mengatur pemberhentian sementara pejabat negara lainnya, seperti bagi anggota DPR dan DPD RI dalam UU MD3. Sudut pandang Kemendagri karenanya tidak memiliki cukup landasan hukum,

²³<http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt589fc49413255/satu-perspektif-hukum-pidana-tentang-pemberhentian-sementara-ahok-oleh-arsul--sani>, diakses tanggal 5 Oktober 2017

bahkan bisa menimbulkan kegaduhan politik baru baik di DPR maupun di tengah masyarakat.

4. Penutup

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan ketentuan pasal 83 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “ 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”. Pasal tersebut sudah sangat jelas mengatur mengenai pemberhentian sementara Kepala Daerah. Namun demikian, implementasi penegakan hukum atas sanksi pemberhentian sementara kepada Ir Basuki Tjahaya Purnama alias Ahok selaku Gubernur DKI Jakarta belum bisa direalisasikan dengan baik. Kemudian Pasal 83 Ayat (2) secara jelas juga menyebutkan “Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan”. Artinya pemberhentian sementara dilakukan setelah jaksa penuntut umum melimpahkan perkaranya (dengan surat dakwaan dan berkas perkaranya) ke pengadilan negeri dan kemudian kepanitera pengadilan negeri yang bersangkutan melakukan registrasi atas perkara pidana yang dilimpahkan tersebut.

4.2 Saran

Hendaknya penegakan hukum dan penerapan sanksi atas pemberhentian kepala daerah yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat ditegakkan dan dilaksanakan dengan baik kepada siapa saja tanpa memandang siapapun. Dengan demikian peraturan yang sudah dibuat dan disahkan tidak sia-sia belaka, namun mampu diterapkan dengan baik oleh para penegak hukum demi terwujudnya sebuah keadilan. *Fiat Justitia ruat coelum* (Tegakkanlah keadilan walaupun langit akan runtuh).

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Deddy Supriyady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- D. Juliantara Dkk, 2006, *Desentralisasi Kerakyatan Gagasan & Praktis*, PondokEdukasi, Bantul.
- Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Risa Agustin, Tth, *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*, Serba Jaya, Surabaya.
- S.H Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka SinarHarapan, Jakarta.
- Vieta Imelda Cornelis, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi Baru di Wilayah Perbatasan dan Pedalamandalam Perspektif Kedaulatan Bangsa*, Cv. Aswaja Pressindo, Surabaya.

<http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt589fc49413255/satu-perspektif-hukum-pidana-tentang-pemberhentian- sementara-ahok-oleh-arsul--sani>, diakses tanggal 5 Oktober 2017

kbbi.kata.web.id/pemerintahan-daerah/, diakses pada tanggal 7 mei 2017

<http://www.pelajaran.co.id/2017/15/pengertian- implementasi-menurut-para- ahli.html>, diakses pada tanggal 1 agustus 2017

<https://kbbi.web.id/implementasi>, diakses pada tanggal 1 agustus 2017

