

**TINJAUAN YURIDIS PEMBERHENTIAN SEMENTARA KEPALA DAERAH  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32  
TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**HIDAYAT ANDYANTO**

**Fakultas Hukum, Universitas Wiraraja Sumenep  
h\_andyanto@yahoo.co.id**

**ABSTRAK**

*Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah banyak sekali kepala daerah dalam hal ini bupati di berbagai wilayah Indonesia yang diberhentikan sementara dengan berbagai kasus, khususnya berkaitan dengan kasus-kasus korupsi. Rumusan masalah penelitian ini Bagaimanakah pemberhentian sementara kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Bagaimanakah pengaruh yang ditimbulkan akibat pemberhentian sementara kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan penelitian untuk mengetahui dan menganalisa pemberhentian sementara kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan untuk mengetahui dan menganalisa pengaruh yang ditimbulkan akibat pemberhentian sementara kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.*

*Metode dalam penulisan skripsi menggunakan tipe normatif melalui Sumber bahan hukum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks tentang pemberhentian sementara kepala daerah, kamus-kamus hukum dan jurnal-jurnal hukum pemberhentian kepala daerah serta dalam penelitian ini Analisa data menggunakan analisa deskriptif analisis.*

**Kata Kunci :** *Pemberhentian, Kepala Daerah, Sementara.*

**A. PENDAHULUAN**

Seiring dengan pemberlakuan pemberhentian sementara kepala daerah yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, dalam pelaksanaannya ternyata masih menyisakan polemik. Maka menjadi hal penting merefleksikan terlebih dahulu jalannya pemerintahan daerah dengan melihat kilas balik pemberlakuan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang secara normatif terkandung prinsip pelaksanaan otonomi daerah dengan

mengkedepankan peningkatan peranan dan fungsi badan legislatif di daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 secara eksplisit mendudukkan DPRD sebagai badan legislatif daerah sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah sebagai badan eksekutif (pasal 16). Sehingga kedudukan dan peran DPRD semakin kuat dibanding Kepala Daerah, ditambah lagi ketika Undang-Undang No. 22 tahun 1999 memberikan

kewenangan kepada DPRD untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala daerah, termasuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pasal 18 ayat (1) huruf c jo. 19 ayat 1 huruf a).

Posisi DPRD yang sedemikian luar biasa dan secara fungsional seakan-akan berada di atas kepala daerah, berakibat DPRD seolah-olah memiliki kekuasaan yang tidak terbatas dalam melakukan pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan demikian lebih bersifat *legislatif heavy*, bahkan sering disebut sebagai salah satu bentuk atau sistem pemerintahan parlementer di daerah.

Sehubungan dengan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka untuk mengkajinya lebih lanjut dalam penyusunan skripsi ini digunakan kerangka permasalahan yang dapat dirumuskan bagaimanakah pemberhentian sementara kepala daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 serta bagaimanakah pengaruh yang ditimbulkan akibat pemberhentian sementara kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah?

## B. PEMBAHASAN

Desentralisasi adalah praktik yang telah mendunia. Ia bagian dari strategi setiap institusi yang berkehendak untuk tidak mati dalam persaingan global. Ia

adalah strategi untuk menjadi kompetitif. Demikian pula bagi sebuah negara. Desentralisasi menjadikannya terbagi menjadi bagian-bagian kecil yang terintegrasi dan menjadi sebuah “makhluk organik” yang bergerak efisien mengatasi tantangan global.

Dalam praktik, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun, dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan.

Secara umum, desentralisasi terbagi menjadi dua : desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Desentralisasi dengan demikian adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun ke fungsian. Prinsip ini mengacu kepada fakta adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara “bersama-sama”

Mengikuti Sarundajang, terdapat empat hal bentuk desentralisasi, desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), sistem kemitraan (*partnership system*), sistem ganda (*dual system*), dan sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*). Penjelasan Sarundajang memang tidak cukup membuat perbedaan yang jelas dari masing-masing sistem.

Desentralisasi dalam arti fungsional sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintahan setiap negara termasuk yang dianggap paling sentralistik sekalipun. Adanya departemen, kementerian, dan badan-badan pemerintah merupakan bukti nyata desentralisasi dalam fungsi. Dalam berbagai tingkatan, organisasi yang menerima pendelegasian fungsional tersebut memiliki jaringan kerja langsung ke masyarakat, ataupun yang tidak dan menyerahkan penyelenggaraan kepada masyarakat kepada organisasi kewilayahan. Dengan demikian, tatkala berbicara desentralisasi pada hakikatnya yang dibahas adalah desentralisasi kewilayahan, karena desentralisasi fungsional *is a must*. Dan semua orang telah melakukannya dalam derajat yang relatif sama.

Dalam banyak hal, desentralisasi dan otonomi adalah kata yang saling bisa dipertukarkan. Otonomi berasal dari kata

Yunani *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti "sendiri", dan kata kedua berarti "perintah". Otonomi bermakna "memerintah sendiri". Dalam wacana administrasi publik daerah otonom sering disebut sebagai *Local self government*. Daerah otonom praktis berbeda dengan "daerah" saja yang merupakan penerapan dari kebijakan yang dalam wacana administrasi publik disebut sebagai *Local state government*.

Otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi. Hak dan wewenang untuk memamanajemi daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam memamanajemi daerah. Sementara "daerah" dalam arti *local state government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Bentuk dan susunan pemerintah daerah terdiri dari DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila, serta

berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah. Dalam kedudukannya sebagai badan legislatif DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah, terbukti bahwa dalam menjangkau tugasnya berhak meminta pejabat daerah untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.

Kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya bertanggung jawab kepada DPRD, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukan *setara* dan bersifat *kemitraan*. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antarkedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan

ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ke-4, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Sesuai dengan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, ditetapkan bahwa “Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah”.

Mempertegas Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998, Ketetapan MPR-

RI Nomor XV/MPR/1999 menitik beratkan Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yaitu: Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensial masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Pemerintah Daerah yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam masa berlakunya masih menggunakan mekanisme Pilkada melalui perwakilan, artinya Pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sehingga praktek demokrasi masih belum dilakukan secara penuh.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang Pemerintahan

Daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam Undang-Undang No.5 tahun 1974 berkedudukan sebagai kabupaten daerah tingkat II dan kotamadya daerah tingkat II. Daerah kabupaten dan daerah tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Memperhatikan pengalaman penyelenggaraan Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. maka dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas nyata dan bertanggung jawab.

Melalui 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 (konsideran Penjelasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif).

Pemberhentian sementara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan alasan kepala daerah mengalami krisis kepercayaan publik, yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggungjawabnya, dengan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD. Hal ini pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125) Pasal 32 Ayat 1 jo. Pasal 25.

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi. Sedang ketentuan pasal 25 berbunyi kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;

- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai aturan pelaksanaan lebih lanjut tentang pertanggungjawaban karena hal tertentu diatur pada Bagian keempat pasal 21-26 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala daerah. Menurut ketentuan pasal 21 bahwa yang dimaksud dengan Pertanggungjawaban karena hal tertentu adalah keterangan sebagai wujud pertanggungjawaban Kepala daerah yang berkaitan dengan dugaan atas perbuatan pidana kepala daerah dan atau wakil kepala daerah yang oleh DPRD dinilai dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas.

Penjelasan pasal 21 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan dugaan atas perbuatan pidana tersebut antara lain adalah tindakan kriminal dan/atau perbuatan korupsi/kolusi/dan nepotisme

yang dapat dikategorikan sebagai dugaan tindak pidana yang pada gilirannya dianggap dapat menimbulkan krisis kepercayaan publik yang luas sebagaimana dimaksud oleh pasal 49 huruf 9 dan pasal 25 Undang Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan apabila DPRD menolak pertanggungjawaban hal tertentu berkaitan dengan dugaan melakukan tindak pidana, maka DPRD menyerahkan penyelesaian kepada aparat penegak hukum, dan penyidikan terhadap kepala daerah (bupati/Walikota) dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Bupati/Walikota. Dan apabila Bupati/ Walikota dan atau wakil Bupati/Wakil Walikota berstatus sebagai terdakwa, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memberhentikan sementara Bupati/Walikota dan atau wakil Bupati/Walikota dari jabatannya.

Berangkat dari realitas pemberlakuan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang begitu mudah memberhentikan kepala daerah, maka dirubahlah dengan diberlakukannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 terjadi perombakan mekanisme pemberhentian kepala dan wakil kepala daerah. Dalam artian pemberhentian kepala daerah tidak sepenuhnya menjadi kewenangan DPRD, hal tersebut sebagai

konsekuensi dari pemilihan kepala daerah secara langsung. Sehingga kewenangan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah ada di tangan pemerintah melalui proses pengadilan.

Perubahan mekanisme pemberhentian kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 berkaca pada praktek yang sebelumnya terjadi, dimana dengan posisi DPRD yang begitu kuat banyak kasus kepala daerah yang diberhentikan tanpa landasan yuridis yang jelas. Seperti Pemberhentian Walikota Surabaya H.Sunarto Sumoprawiro dengan alasan pemerintahannya tidak akuntabel, tidak transparan dan tidak responsif yang kemudian mengarah pada dugaan atas perbuatan pidana tanpa ada proses pembuktian berdasarkan ketentuan hukum.

Untuk menjawab problematika pemberhentian kepala daerah seperti uraian diatas maka dalam Pasal 30 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kepala daerah dan atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Kepala daerah dan atau wakil kepala daerah

diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana yang diancam pidana paling singkat , 5 (lima) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah : memperoleh kekuatan hukum tetap. Artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan pada ketentuan hukum bukan atas pertimbangan politis.

Oleh karena itu, Kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD, ketika didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme dan atau tindak pidana terhadap keamanan negara (Pasal 31 Undang-Undang No.32 Tahun 2004).

Apabila kepala daerah dan atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanganinya. Penggunaan hak angket dilakukan setelah mendapat persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh minimal  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Kemudian DPRD membentuk Panitia Angket yang terdiri atas semua unsur fraksi. Panitia Angket bekerja dalam waktu paling lama 60 hari dan sudah harus menyampaikan hasilnya kepada DPRD.

Apabila dari penggunaan hak angket tersebut ditemukan bukti bahwa kepala daerah dan atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana, maka DPRD menyerahkan proses penyelesaian perkaranya kepada aparat penegak hukum sesuai peraturan perundang-undangan. Setelah perkaranya ditangani oleh aparat penegak hukum, maka jika kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan melakukan tindak pidana yang diancam pidana minimal 5 (lima) tahun, maka DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD. Berdasarkan keputusan DPRD yang berisi usulan pemberhentian tersebut maka kemudian Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan atau wakil kepala daerah. Apabila putusan pengadilan yang menyatakan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah bersalah memperoleh kekuatan hukum tetap maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian tetap kepada Presiden.

Sebaliknya apabila kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dinyatakan tidak bersalah oleh pengadilan

berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden harus merehabilitasi dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan atau wakil kepala daerah yang bersangkutan sampai akhir masa jabatannya. Namun apabila kepala daerah dan atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara tersebut telah habis masa jabatannya, maka Presiden merehabilitasi nama baik yang bersangkutan dan tidak mengaktifkan kembali.

Selama kepala daerah diberhentikan sementara maka wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Sedang jika wakil kepala daerah diberhentikan sementara, maka tugasnya dilaksanakan oleh kepala daerah sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara, maka Presiden menetapkan Penjabat Kepala Daerah (Gubernur atas usul Mendagri; Bupati/Walikota atas usul Gubernur) dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang

telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya yang proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden. Sedang jika wakil kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka jika sisa jabatannya lebih dari 18 bulan, kepala daerah mengusulkan dua orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Terkait dengan fakta yang diajukan Pemohon bahwa dirinya sudah diusulkan oleh Gubernur Jambi untuk diberhentikan sementara pada saat proses penuntutan atas dakwaan terhadap Pemohon telah dimulai, MK berpendapat hal itu malah menunjukkan telah berjalannya kepastian hukum. Sebab, dengan adanya fakta sebagaimana dikemukakan Pemohon tersebut berarti ketentuan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah dilaksanakan sebagaimana maksud ketentuan itu.

Pemberhentian sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 didalam Penjelasannya diberlakukan

terhadap Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota). Dalam hubungan ini, berlaku adagium yang berbunyi “*Ubi eadem ratio, ibi idem jus*” yang artinya pada alasan yang sama berlaku hukum yang sama, pada alasan yang sama berlaku hukum yang sama. Oleh karena itu, tidaklah tepat apabila pemberhentian sementara terhadap Pemohon dari jabatan Bupati Sarolangun dikatakan bersifat diskriminatif dengan cara membandingkannya dengan pejabat publik atau pihak lain dalam kualifikasi yang berbeda dan diatur oleh undang-undang yang berbeda.

Misalnya, sebagaimana dibandingkan oleh Pemohon, Ir. Akbar Tanjung selaku Ketua DPR RI yang pernah berstatus sebagai terdakwa di pengadilan, tetapi tidak diberhentikan sementara dari jabatannya sebagai Ketua DPR RI, bukanlah merupakan diskriminasi karena tunduk pada undang-undang yang berbeda dan bukan tergolong pejabat tata usaha negara sebagaimana halnya kepala daerah. MK menegaskan, benar bahwa dalam pengertian diskriminasi terdapat unsur perbedaan perlakuan tetapi tidak setiap perbedaan perlakuan serta-merta merupakan diskriminasi.

Menanggapi dalil Pemohon mengenai adanya pelanggaran asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*), MK berpendapat, berdasarkan

ketentuan baik dalam hukum internasional maupun hukum nasional, sebagaimana dirumuskan secara tegas dalam sejumlah undang-undang, telah nyata bahwa prinsip atau asas praduga tak bersalah hanya berlaku dalam bidang hukum pidana, khususnya dalam rangka *due process of law*. Secara lebih khusus lagi, asas tersebut sesungguhnya berkaitan dengan beban pembuktian (*burden of proof, bewijslast*) di mana kewajiban untuk membuktikan dibebankan kepada negara, c.q. penegak hukum, sedangkan terdakwa tidak dibebani kewajiban untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, kecuali dalam hal-hal tertentu di mana prinsip pembuktian terbalik (*omgekeerde bewijslast*) telah dianut sepenuhnya.

Menurut MK, yang dirumuskan oleh Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 beserta Penjelasan Pasal 31 ayat (1), yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*, adalah keadaan yang menggambarkan bekerjanya dua proses dari dua bidang hukum yang berbeda namun berhubungan, yaitu proses hukum tata usaha negara dalam bentuk tindakan administratif (*administrative treatment*) berupa pemberhentian sementara terhadap seorang pejabat tata usaha negara, *in casu* bupati, dan proses hukum pidana yaitu dituntutnya pejabat tata

usaha negara tersebut dengan dakwaan melakukan tindak pidana tertentu.

Menyikapi hal itu kemudian DPRD Kabupaten Temanggung melakukan sidang paripurna yang memutuskan pengusulan pemberhentian sementara Bupati Totok Ari Prabowo kepada Presiden melalui Gubernur (Keputusan DPRD No. DPRD. 55/5-II/VI/2005, tanggal 14 Juni 2005). Sebelumnya telah didahului penggunaan hak angket oleh DPRD berkaitan dengan dugaan terjadinya tindak pidana (berdasarkan Keputusan DPRD No. DPRD.27/12-1/111/2005, tanggal 3 Maret 2005). Hasil dari penggunaan hak angket tersebut adalah adanya dugaan dan bukti-bukti bahwa Bupati Temanggung telah melakukan tindak pidana dan kemudian kasusnya diserahkan kepada aparat penegak hukum sampai akhirnya Bupati Totok Ari Prabowo dinyatakan sebagai tersangka.

Keputusan pemberhentian sementara oleh DPRD tersebut kemudian ditolak oleh Bupati Temanggung, Totok Ari Prabowo, sehingga suasana menjadi semakin panas. Gubernur Jawa Tengah bertindak sebagai mediator dengan meminta Bupati mencabut surat keputusan pengangkatan pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Temanggung yang menimbulkan perpecahan dan kekisruhan di lingkungan birokrasi. Di sisi lain aparat kejaksaan

melakukan pemeriksaan dan penahanan terhadap Bupati Totok Ari Prabowo dengan tuduhan melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan negara puluhan miliar rupiah. Setelah Bupati ditetapkan sebagai tersangka, maka kemudian dilakukan penahanan, sehingga praktis untuk sementara Totok Ari Prabowo tidak dapat menjalankan tugasnya sebagai Bupati.

Untuk adanya proses hukum yang disebut terdahulu, yaitu tindakan administratif pemberhentian sementara, dipersyaratkan adanya proses hukum yang disebut belakangan, yaitu telah dituntutnya seorang pejabat tata usaha negara, *in casu* bupati, dengan dakwaan melakukan tindak pidana tertentu. Prinsip atau asas praduga tak bersalah adalah prasyarat terhadap proses yang disebut belakangan, yaitu dalam proses beracara guna membuktikan tindak pidana yang didakwakan terhadap seorang pejabat tata usaha negara, *in casu* bupati, di mana untuk itu diperlukan apa yang dinamakan *conclusive evidence* atau *conclusive proof*, yaitu bukti yang sedemikian kuatnya sehingga membuat setiap orang tiba pada kesimpulan bahwa terdakwa bersalah dan karena itu dijatuhi sanksi berupa pidana (hukuman) tertentu.

Namun, asas praduga tak bersalah bukanlah prasyarat bagi proses yang disebut terdahulu, yaitu diambilnya tindakan administratif pemberhentian

sementara. Sebab, untuk melakukan pemberhentian sementara, karena hanya merupakan tindakan administratif dan bukan dalam rangka menjatuhkan hukuman (*punishment*), tidak diperlukan apa yang dinamakan bukti yang meyakinkan (*conclusive evidence, conclusive proof*) melainkan cukup apabila telah ada bukti permulaan yang cukup (*presumptive evidence, circumstantial evidence*) yaitu bukti yang untuk sementara dapat dianggap benar sampai ada bukti lain yang menunjukkan sebaliknya.

Dalam kasus Madel, *presumptive evidence* atau *circumstantial evidence* tersebut adalah fakta perihal telah dimulainya proses penuntutan terhadap seorang pejabat administrasi negara, *in casu* bupati, yang didakwa melakukan tindak pidana sebagaimana disebut dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Tatkala *presumptive evidence* demikian belum ada maka dengan sendirinya tindakan administratif pemberhentian sementara itu tidak dapat dilakukan. Dengan kata lain, jika dihubungkan dengan permohonan *a quo*, apabila berkas dakwaan atas dugaan kejahatan yang dilakukan oleh seorang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 31 ayat (1) UU Pemda, telah diserahkan ke pengadilan oleh penuntut umum maka berarti telah terdapat

*presumptive evidence* yang cukup untuk melakukan tindakan administratif pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut.

Dari sini dapat diambil suatu analisa hukum bahwa pengaruh pemberhentian sementara kepala daerah atau wakil kepala daerah dapat tidak berpengaruh besar pada jalannya pemerintahan dikarenakan adanya proses hukum yang melibatkan pejabat yang bersangkutan dalam proses peradilan terhadap tindak pidana korupsi yang didakwakan kepadanya, diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adanya ketentuan bahwa diatur tentang pengganti pejabat kepala daerah yang melaksanakan tugas-tugasnya dalam penyelenggaraan roda pemerintahan sampai dengan adanya keputusan tetap terhadap kepala daerah yang bersangkutan

### C. PENUTUP

Pada proses pemberhentian sementara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat dilakukan dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melakukan tindak pidana dan makar, dan dapat diberhentikan sementara kalau keputusan pengadilan sudah *inkracht*. Hal ini dapat memunculkan tindakan dari pejabat yang bersangkutan untuk melakukan tindakan sesuai dengan jabatannya untuk mempengaruhi proses

peradilan . Adapun Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengadakan perubahan yang mendasar khususnya yang berkaitan dengan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara, dimana pejabat tersebut dapat diberhentikan sementara oleh presiden tanpa melalui usulan DPRD. Hal tersebut mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik yang akan menuju pada *good governance*.

Pengaruh pemberhentian sementara kepala daerah atau wakil kepala daerah dapat tidak berpengaruh besar pada jalannya pemerintahan dikarenakan adanya proses hukum yang melibatkan pejabat yang bersangkutan dalam proses peradilan terhadap tindak pidana korupsi yang didakwakan kepadanya, diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adanya ketentuan bahwa diatur tentang pengganti pejabat kepala daerah yang melaksanakan tugas-tugasnya dalam penyelenggaraan roda pemerintahan sampai dengan adanya keputusan tetap terhadap kepala daerah yang bersangkutan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Hufron, M. 2005. *Perspektif Huku, Pemberhentian Kepala Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: LaksBang.

Moelyosudarmo, S. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Cetakan Pertama. Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS.

Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum..* Kencana Prenada Media Grop, Jakarta.

Salman, R. 2005. Politisasi Birokrasi dan Keuangan Daerah. *Kompas*. Jumat 4 Februari 2005.

Sarundajang. 2005. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Rajawali Pers : Jakarta, hlm.

Tutik, T.T. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Prestasi Publishing.

#### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Tentang: *Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Mensetneg. RI.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125).

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22).