

PROBLEMATIKA KEWENANGAN PEJABAT PELAKSANA TUGAS BUPATI DALAM MEMBERHENTIKAN KEPALA DESA

PROBLEMATICS AUTHORITY OF THE REGENT OFFICIAL IMPLEMENTATION IN STOPING VILLAGE HEAD

Ervin Munandar, Abdul Majid, Tunggul Anshari Setia Negara

Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang
Jalan MT. Haryono No 169 Malang, Jawa Timur
Email: mudandare96@gmail.com

Abstrak

Antara kewajiban yang diberikan undang-undang tentang desa untuk memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan kepala desa sesuai Pasal 115 dan batasan kewenangan dalam undang-undang tentang administrasi pemerintahan Pasal 14 ayat (7), bahwa seorang Pejabat Pelaksana Tugas tidak berwenang mengambil tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tindakan hukum Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Kabupaten Buton Tengah yang telah memberhentikan kepala desa Tolandona Matanaeo berdasarkan SK Nomor 307 tertanggal 16 Mei 2017. Penelitian ini yuridis normatif dengan pendekatan kepustakaan, perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberhentian kepala desa Tolandona Matanaeo dapat dibenarkan, sebab tindakan hukum tersebut didasarkan pada fungsi dengan pemaknaan bahwa keadilan prosedural tidak mengabaikan keadilan substantif. Hal itu relevan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (3) undang-undang pembentukan kabupaten buton tengah, bahwa pengangkatannya karena memiliki kemampuan dan pengalaman jabatan dalam bidang pemerintahan. Selain itu sanksi yang diberikan tidak cacat prosedur dalam undang-undang tentang desa.

Kata Kunci: Pejabat Pelaksana Tugas; Pemberhentian; Kepala Desa

Abstract

Between the obligation given by the law on villages to impose sanctions for irregularities committed by the village head in accordance with Article 115 and the limitations of authority in the law on government administration Article 14 paragraph (7), that an Acting Acting Officer is not authorized to take strategic actions that have an impact on changing the legal status of the organizational aspects. The purpose of this study was to analyze the legal actions of the Acting Acting Regent of Central Buton Regency who had dismissed the village head Tolandona Matanaeo based on SK Number 307 dated May 16, 2017. This research is normative juridical with literature

approach, legislation and case approach. The results showed that the dismissal of the village head of Tolandona Matanaeo was justified, because the legal action is based on the function with the meaning that procedural justice does not neglect substantive justice. This is relevant to the provisions of Article 10 paragraph (3) of the law on the formation of the Central Buton Regency, that the appointment is due to having the ability and experience of office in the field of government. Besides the sanctions provided are not procedural defects in the law on villages.

Keywords: Acting Duty Officer; Dismissal; Village Head.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sebagai konsekuensi dari penerapan negara hukum, maka sejatinya penyelenggaraan kehidupan bernegara harus berpedoman pada ketentuan Konstitusi yang secara materil paling tidak mencerminkan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, pengaturan mengenai hubungan dari yang memerintah dan yang diperintah, serta lembaga negara yang bersifat fundamental.¹ Selain itu, secara doktriner, bahwa karakteristik dari sebuah negara hokum adalah mendasarkan penyelenggaraan kehidupan pemerintahan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan,² tak terkecuali Negara Indonesia yang juga merupakan negara hokum, sejatinya harus mendasarkan penyelenggaraan kehidupan bernegara berpedoman pada konstitusi dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat selalu menjadi sasaran

pembangunan yang berkesinambungan. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terdapat beberapa sumber keuangan desa. Diantaranya alokasi anggaran APBN, APBD dan juga pendapatan desa yang sah lainnya³ adalah bentuk kewenangan yang diberikan kepada desa. Dalam optimalisasi penggunaan dana desa yaitu diantaranya untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.⁴

Perwujudan dari optimalisasi tersebut memerlukan integritas serta transparansi sebagai hal yang harus dimiliki oleh kepala desa beserta perangkat desa agar mencapai sistem pengelolaan keuangan yang akuntabel. Adanya masalah dalam implementasi undang-undang tentang desa, hal ini setidaknya didasarkan pada hasil temuan Komisi Pemberantasan Korupsi,⁵ sehingga terdapat sisi kelemahan yang bisa menimbulkan penyalagunaan kewenangan. Untuk itu terdapat cakupan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah,

membangun Desa termuat dalam penjelasan Pasal 72 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴ Tentang kewenangan desa disebutkan dalam Pasal 18 jo Pasal 78 Undang-Umdang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Desa.

⁵ Deputi Bidang Pencegahan – KPK, Buku Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa, (Jakarta: 2015), hlm. 26.

¹ Novendri M. Nggilu, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis), (Yogyakarta: UII Press, 2014), hlm. 5

² Supriyadi A. Arief, Dekonstruksi Hak Imunitas Anggota DPR Dalam Perspektif Equality Before The Law, Jambura Law Review Vol. 1 No (1).

³ Adanya bantuan keuangan alokasi Dana Desa dan Anggaran Dana Desa sebagai bentuk komitmen pemerintah

Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai Pasal 112 dalam undang-undang tentang desa.

Bahasan tulisan ini akan berfokus pada kasus di Provinsi Sulawesi Tenggara yang muncul karena kecurigaan masyarakat terhadap penyalagunaan keuangan desa yang dilakukan kepala desa Tolandona Matanaeo. Dari hasil proses pemeriksaan pemerintah daerah kabupaten, terdapat indikasi penyalagunaan anggaran tahun anggaran 2016, maka diterbitkannya Surat Keputusan (SK) pemberhentian sementara Nomor 307 tertanggal 16 Mei 2017, yang di tandatangani Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Bupati Kabupaten Buton Tengah. Disatu sisi kepala desa merasa dirugikan, sebab berdasarkan Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa:

“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.”

Disisi lain masyarakat menganggap pemberhentian itu telah tepat, sebab masyarakat merasa dirugikan oleh perbuatan kepala desa. Dimana sebagai bentuk keseriusan pemerintah melalui undang-undang tentang desa, Pada Pasal 115 pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan penggunaan dana desa (poin g), melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah desa (poin h), hal ini dilakukan untuk mencapai percepatan pembangunan di kawasan desa dengan berbagai bantuan yang diberikan (poin k, l) untuk itu ketika seorang

kepala desa melakukan penyimpangan maka pemerintah daerah dapat memberikan sanksi kepada kepala desa tersebut (poin n).

Berbeda dengan Pasal 41 dan Pasal 42, bahwa pemberhentian sementara kepala desa dilakukan “setelah” ditetapkan sebagai tersangka atau terdakwa. dalam Pasal 40, kepala desa diberhentikan (ayat 1) karena melanggar larangan sebagai kepala desa (ayat (2) poin d), kemudian pemberhentian sesuai Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 42 tersebut akan ditetapkan oleh bupati/wali kota (ayat 3). Antara kewajiban yang diberikan oleh undang-undang tentang desa dan batasan kewenangan dalam undang-undang tentang administrasi pemerintahan, bagaimana kemudian substansi yang mendasari SK pemberhentian tersebut.

Rumusan Masalah

Permasalahan yang akan penulis bahas yaitu berkaitan dengan problematika tindakan hukum Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Kabupaten Buton Tengah dalam memberhentikan sementara kepala desa Tolandona Matanaeo.

Metode Penelitian

Metode penelitian jurnal ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan kepustakaan dan perundang-undangan, oleh karena dalam penelitian ini memerlukan gambaran yang secara spesifik mengenai kejadian sebelum diberhentikannya kepala desa tolandona matanaeo. Untuk itu penulis juga menggunakan pendekatan kasus dengan metode wawancara dengan nara sumber BPD desa tolandona matanaeo untuk dapat memberikan gambaran umum terkait kejadian sebelum diberhentikannya kepala.

PEMBAHASAN

1. Ruang Lingkup Pemerintah Daerah

a. Manajemen Dan Kepemimpinan Pemerintah

Istilah manajemen dan pemerintahan adalah dua hal yang berkaitan dalam sistem pemerintahan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Jazim Hamidi, bahwa kepemimpinan adalah yang menentukan arah dan manajemen yang menentukan bagaimana arah itu bisa tercapai.⁶ Manajemen diartikan sebagai ilmu aplikasi (applied science), yang dapat dijabarkan sebagai proses tindakan meliputi: Perencanaan (planning), Pengorganisasian (organizing), Penggerakan (actuating), Pengawasan (controlling).⁷ Antara kepemimpinan dan manajemen terdapat perbedaan, setidaknya hal ini didasarkan pada pengertian manajemen yang sempit dibandingkan dengan kepemimpinan.

Dasar perbedaan tersebut adalah organisasi, dimana manajemen berfokus pada tujuannya, sedangkan seorang pimpinan dapat mencapai tujuan pribadi atau membantu orang lain mencapai tujuan mereka tanpa harus menjadi manajer yang efektif.⁸ Kepemimpinan memegang peranan penting yang sangat menentukan keberlangsungan hidup suatu negara atau suatu lembaga pemerintahan lainnya.⁹ Untuk itu apapun perbedaan dari cara memimpin setiap orang, tujuan utamanya adalah kesejahteraan masyarakat.

b. Hakikat Kewenangan

Penguasa sebagai subyek yang memerintah dalam hal ini adalah pemerintah yang menyelenggarakan kepentingan umum sesuai administrasi pemerintahan, dimana keabsahan tindakan pemerintahan diukur

⁶ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 151.

⁷ A. Halim, Rr. Suhartini, M. Khoirul Arif, A. Sunarto AS, dalam Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Ibid*, hlm. 153.

⁸ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Loc.cit.*, hlm. 153.

⁹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Ibid*, hlm. 154.

berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tujuan dari hukum administrasi untuk menjaga kekuasaan pemerintahan tetap dalam batas hukum yang melandasinya, sehingga dapat melindungi masyarakat dari perbuatan penyalagunaan atau pelampauan wewenang dari pemerintah.¹⁰

Selanjutnya dijelaskan: "Sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna bahwa adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹¹

Komponen wewenang sebagaimana yang dimaksud bermuara pada asas legalitas. Ada kriteria dalam kewenangan bertindak pemerintah yaitu berupa, tujuan dari tindak pemerintah; pertimbangan dalam melakukan pertanggung jawaban; dan prosedur yang harus dipatuhi sebelum bertindak.¹² Untuk itu konsep wewenang dapat diketahui melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran terhadap tindakan kekuasaan pemerintahan.

2. Kewenangan Menjalankan Tugas Oleh Pejabat Pelaksana Tugas Bupati

a. Problematika Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Untuk

¹⁰ Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan*, (Jakarta Timur: Sinar Grafik, 2017), hlm. 52-53.

¹¹ Philipus M. Hadjon dalam Tedi Sudrajat, *Loc.cit.*, 53.

¹² Tedi Sudrajat, *Op.cit.*, hlm. 56-57.

Memberhentikan Sementara Kepala Desa

Sesuai Pasal 20 undang-undang tentang pemerintah daerah, asas “tugas pembantuan” bertujuan menciptakan pemerataan pelayanan oleh pemerintah. Kemudian dalam Pasal 58, bahwa penyelenggaraan pemerintahan memastikan adanya kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan. Namun bagaimana jika untuk menyelesaikan suatu persoalan saat memerintah, kepala daerah tersebut kewenangannya terbatas seperti seorang PLT. Pembatasan kewenangan tersebut diatur dalam:

UU No. 30 tahun 2014 Pasal 14 ayat (7), PP No. 49 tahun 2008 Pasal 132A ayat (1) dan ayat (2), PERMENDAGRI No. 74 Tahun 2016 Pasal 9 Ayat (1) dan ayat (2), SK Badan Kepegawaian Negara Nomor K26-30/V.20-3/99 tertanggal 5 februari 2016. Dalam aturan-aturan tersebut secara umum memberikan larangan bagi PLT untuk tidak melakukan hal-hal yang berdampak pada perubahan sistem pemerintahan, terlebih lagi perubahan pada sesuatu yang telah ditetapkan oleh pemerintahan definitif sebelumnya. Namun keputusan atau tindakan tersebut diperbolehkan jika mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri.

Pengecualian yang di berikan “setelah mendapat persetujuan tertulis dari MENDAGRI” sebagaimana yang diatur dalam PP No. 49 tahun 2008 Pasal 132A ayat (2) dan PERMENDAGRI No. 74 Tahun 2016 Pasal 9 Ayat (1), penulis berpendapat dalam rumusan tersebut masih ada celah atas pengecualian perluasan kewenang PLT. Hal ini dapat penulis uraikan dengan berdasarkan persepsi penulis yaitu sebagai berikut:

Poin utama dari keputusan PLT yang tanpa “persetujuan tertulis dari MENDAGRI” tidak

diatur secara tegas kapan batas waktu minimal atau kapan batas maksimal yang diberikan oleh MENDAGRI kepada PLT Bupati untuk mengusulkan permohonan persetujuan dan untuk mendapatkan persetujuan tersebut. Mengenai ruang lingkup pengecualian tersebut hanya menyangkut kepegawaian, membatalkan atau membuat perjanjian, kebijakan dan program pembangunan yang bertentangan dengan yang dibuat oleh pejabat sebelumnya. Kemudian mengenai pengisian dan penggantian pejabat hanya berdasarkan PERDA dan bukan berdasarkan undang-undang.

Pada akhirnya hal ini bermuara pada penyelenggaraan pemerintahan yang kaku dan dapat menimbulkan ketidakpercayaan publik, alhasil apa pun yang diperbuat pemerintah dalam konteks kebaikan akan dinilai sebagai sesuatu yang tidak tepat atau mungkin dikatakan salah oleh publik. Problem lainnya ada pada PERMENDAGRI No 74 tahun 2016, Pasal 9 ayat (1) poin b, dimana disebutkan: “tugas dan wewenang Pelaksana Tugas Bupati, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat” yang tidak memberikan batasan yang kongkrit.

Kesimpulannya bahwa kewenangan PLT merujuk pada Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, dengan rumusan yang lebih luas bahwa pejabat yang mendapatkan wewenang secara mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi.

Berkaitan dengan pemberhentian sementara kepala desa ditetapkan oleh bupati/walikota, sesuai ketentuan dalam undang-undang tentang desa Pasal 40 ayat (3). Prasyarat pemberhentian sementara tersebut tidak mesti menjadi tersangka (pasal 42) atau terdakwa (pasal 41) dahulu. Hal ini sesuai dengan Pasal 40 ayat (2) yang menyebutkan bahwa, kepala desa diberhentikan yaitu

diantaranya melanggar larangan sebagai kepala desa.

Dalam bahasan sebelumnya telah disebutkan, ada 8 (delapan) poin jenis pelanggaran yang dilakukan kepala desa tolondona matanaeo, untuk itu bahwa kepala desa telah melanggar ketentuan dalam Pasal 29 undang-undang tentang desa yaitu diantaranya, merugikan kepentingan umum (poin a), dengan cara menyalagunakan wewenang (poin c) yang ada padanya, dan bertindak sesuka kehendaknya untuk mendapatkan keuntungan pribadi (poin b).

Persoalan ini tidak dapat dilihat dari satu sudut pandang saja. Sebab “kekosongan dalam jabatan publik akan berdampak pada ketidak stabilan administrasi pemerintahan, namun pengisian jabatan sementara dinilai tidak dapat pulah berjalan secara efektif dan efisien.”¹³ Ada kelemahan dari sisi posisi yang ganda, bahwa kewenangan PLT terbatas saat menjabat dan di sisi lain ia juga sebagai kepala daerah yang harus memberi pelayanan maksimal.

b. Pertimbangan Sementara Kepala Desa Tolondona Matanaeo

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) KUHP disebutkan bahwa “Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada.” Atau lebih dikenal dengan sebutan asas legalits (Nullum Delictum Noella Poena Sine Praevia Lege Poenali). Selain itu dikenal juga “Presumption of innocent” yaitu asas praduga tak bersalah dan asas ini bersifat legal normative dan tidak berorientasi pada hasil akhir.

Namun jika berdasarkan sistem hukum Pancasila yang bersifat prismatic,¹⁴

“dimungkinkan penciptaan aturan baru yang sebelumnya belum diatur dalam perundang-undangan.” Seperti kebijakan diskresi yang bersifat alternatif dan cukup relevan dengan satu asas dalam KUHP. Asas ini bersifat “deskriptif faktual” yang di sebut oleh Eddy O.S. Hiariej¹⁵ sebagai asas praduga bersalah “presumption of guilt”, dimana seseorang dapat dianggap bersalah sebelum adanya putusan pengadilan. Sesuai Pasal 17 KUHP yang menyatakan “Perintah penangkapan dilakukan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup”.

Oleh karena diskresi (freies ermessem) hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) UU No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Pertanyaan kemudian apakah seorang PLT dapat menggunakan kebijakan diskresi tersebut.

Untuk itu perlu dipahami mengenai fungsi dari pemerintahan itu sendiri, maka hal ini merujuk pada Pasal 1 angka 2 yaitu: “Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.” Pemaknaan berwenang akan merujuk pada tanggungjawab menjalankan tugas. Sebagaimana yang dikatakan Eri,¹⁶ bahwa “sikap-tindak dari tugas yang dijalankan aparat administrasi berwujud “trifungsi”.” Diantaranya membuat peraturan dalam arti materil dan berderajat dibawa undaang-undang, melakukan tindakan nyata dan aktif, serta menjalankan

¹³ Dewi Triwahyuni Fuqoha, Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, (Jurnal Administrasi Negara, Volume 3, Nomor 2, April 2015).

¹⁴ Syofyan Hadi, *Mengkaji Sistem Hukum Indonesia (Kajian Perbandingan Dengan Sistem Hukum Lainnya)*, DiH Jurnal Ilmu Hukum, (Volume 12 Nomor 24 Agustus 2016).

¹⁵ Eddy O.S. Hiariej, *Teori & Hukum Pembuktian* (Jakarta: Erlangga, 2012), hlm. 30-50.

¹⁶ Eri yulikhshan, *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan* (Aplikasi Dalam PTUN), (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 34.

fungsi peradilan, namun bukan dalam arti “triaspolitica montersquieu”.

Tolak ukur tindakan diskresi yaitu “keadaan mendesak” yang dilaksanakan dalam keadaan “tertentu”, hal ini dapat merujuk pada Pasal 81 UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, mengenai wewenang, tugas, dan kewajiban kepala wilaya. Dimana untuk membina ketentuan dan ketertiban di wilayahnya sehinggah dapat mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan isi SK Nomor 307 tertanggal 16 Mei 2017. Pertama, pertimbangan penerbitan SK “bahwa berhubungan kepala desa Tolandona Matanaeo sedang dalam pemeriksaan khusus Inspektorat Kabupaten Buton Tengah berdasarkan laporna tokoh-tokoh masyarakat desa Tolandona Matanaeo Kecamatan Sangia Wabulu Kabupaten Buton Tengah terindikasi penyalagunaan DD yang tidak berdasarkan APBDesa dan tidak tepat sasaran.”

Kedua, memutuskan bahwa “sambil menunggu proses lebih lanjut... dan dikemudian hari tidak terbukti melakukan penyalagunaan wewenang, maka yang bersangkutan akan dikembalikan pada jabatan semula;” dan juga “hal-hal yang bersifat prinsip dikonsultasikan pada Pejabat Bupati Buton Tengah.” Selain itu jawaban PLT saat di wawancarai mengenai alasan pemberhentian kepala desa tolandona matanaeo, bahwa “Sebelum saya terbitkan SK pemberhentian sementara, saya tanya dulu Inspektorat terkait hasil pemeriksaannya terhadap pengelolaan dana desa tahun anggaran 2016 di Desa Tolandona Matanaeo. Ada indikasi dugaan penyimpangan dan penyelewengan didalamnya”¹⁷ dengan demikian, bahwa

¹⁷ Butonpos, *Kades Tolandona Matanaeo Diberhentikan Sementara*, <http://butonpos.fajar.co.id/kades-tolandona-matanaeo-diberhentikan-sementara/> diakses pada tanggal 18 september 2018.

perbuatan yang dinilai salah berdasarkan hasil pemeriksaan terlebih dahulu haruslah dihukum.

Jika dicermati lebih jauh mengenai maksud dari Pasal 24 undang-undang tentang administrasi pemerintahan, mengenai prasyarat penggunaan kebijaka diskresi (freies ermessen). Pada sisi hukum pidana tergambarakan dalam ketentuan Pasal 17 KUHAP yang tujuannya telah jelas sebagaimana ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1), yaitu baik dalam hal untuk menghindari penghilangan atau pengrusakan barang bukti, melarikan diri, atau juga bisa untuk menghindari pengulangan dari tindakan tersebut.

Ketika di lihat dari konteks hukum administrasi, dapatlah dikatakan bahwa tujuan dari pemberhentian sementara adalah bentuk peringatan atas perbuatan yang menyimpang dengan pendekatan asas praduga bersalah “presumption of guilt” tanpa mengabaikan pertimbangan-pertimbangan yang mendukung. Dengan tolak ukur yang suda penulis jelaskan, untuk itu dapat dimungkinkan penggunaan diskresi oleh PLT Bupati Buton Tengah.

3. Tindakan Pemerintahan Dalam Prespektif Keadilan

a. Pengertian tindakan pemerintah

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum atau pendukung hak dan kewajiban. Ada beberapa tindakan yang dilakukan pemerintah sebagai subjek hukum, baik tindakan nyata (feitelijkhandelingen) maupun tindakan hukum (rechtshandelingen). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak memiliki relevansi dengan hukum, untuk itu tindakan ini tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁸ Sedangkan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya

¹⁸ C.J.N. Versterden dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 109.

dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.¹⁹ Akibat hukum yang ditimbulkan dari tindakan hukum administrasi akan menimbulkan penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.

Oleh karena dari pernyataan sepihak yang dilakukan oleh organ pemerintahan sebagai tindakan hukum, untuk itu bahwa kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*) atau tindakan yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah. Tindakan hukum administrasi yang bersifat mengikat²⁰ dapat mengikat warga negara tanpa perlu ada persetujuan terlebih dahulu dari warga negara yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan hubungan hukum publik itu bersifat sub ordinatif, bahwa pemerintah yang dilekati dengan kekuasaan publik untuk itu memiliki kewajiban mengatur.

b. Unsur dan Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintah

Unsur-unsur yang harus dipenuhi dari tindakan pemerintah atau administrasi pemerintahan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum, dapat penulis buat dengan menguraikan kerangka tindakan hukum PLT kabupaten Buton Tengah dalam perspektif kewenangan. Bahwa apakah kemudian kewenangan PLT tersebut relevan dengan tindakan hukum-nya yang telah dituangkan dalam SK pemberhentian sementara. Tindakan hukum pemerintah dikatakan tanpa dasar kewenangan apabila tanpa dasar peraturan perundang-undang, kerangka yang dilihat dari perspektif kewenangan yaitu sebagai berikut :

¹⁹ R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Ibid*, hlm. 110.

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 112.

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Loc.cit.*, hlm. 113.

1) Tidak berwenangan dari segi wilayah (*onbevoegdheid naar tijd*);

Kewenangan bapak Laode Ali Akbar sebagai PLT bupati buton tengah berdasarkan UU No. 15 tahun 2014 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah Di Provinsi Sulawesi Tenggara. Bahwa ada kewajiban untuk mengangkat PLT bupati sebelum dilakukannya pemilihan kepala daerah dan wakil-nya yang akan dilaksanakan 2 (dua) tahun setelah diresmikannya kabupaten buton tengah.

2) Tidak berwenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*)

Kewenangan menjabat bapak La ode Ali Akbar dari tanggal 20 september 2016 sampai 21 mei 2017, pemberhentian kepala desa tolandona matanaeo tanggal 16 mei 2017. Untuk itu sudut pandang yang digunakan adalah hubungan sebab akibat diterbitkannya SK pemberhentian tersebut, dapatlah penulis uraikan sebagai berikut²¹:

a) Dalam ruang lingkup yang lebih sempit telah terjadi penyegelan kantor desa tolandona matanaeo pada tanggal 23 april 2017. Konsekuensinya berdampak pada kinerja pemerintah desa yang akan terhenti. Berapa lamapun terhentinya aktifitas pemerintahan desa tersebut akan mempengaruhi berbagai aktifitas lainnya.

b) Dalam ruang lingkup yang lebih luas, dapatlah dilihat dari aksi demonstrasi yang telah terjadi sebelum penyegelan kantor desa yaitu pada tanggal 10 april 2017. Konsekuensinya berkaitan dengan informasi yang meluas, walaupun dalam skala Provinsi saja. Namun yang perlu diketahui adalah terdapat 15 kabupaten dan 2 kota serta 1953 desa di provinsi sulawesi tenggara.²² Akses informasi dari media

²² Jumlah Kabupaten/Kota dan Desa di Provinsi Sulawesi Tenggara Dapat Dilihat Pada Websaid Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Tenggara, <https://sultra.bps.go.id/statictable/2018/01/23/118/jumlah-kecamatan-dan-desa-kelurahan-menurut-kabupaten-kota->

bukan lagi sesuatu yang sulit, dimana akan ada berbagai penilaian dari kinerja pemerintah itu sendiri.

Penilaian tersebut dalam pandangan intelektual, maka alasan sederhananya akan menimbulkan pro dan kontra. Kemudian dari pandangan masyarakat yang lebih mudah menyerap opini dan mengembangkan opini, akan menimbulkan penilaian untuk meragukan kinerja pemerintah. Artinya hal ini jelas dalam tataran masyarakat pengembangan informasi akan menjadi penilaian yang sensitif mengenai kinerja pemerintah, bahwa masyarakat lebih menilai bagaimana keadilan bagi mereka dengan kondisi mereka.

Ini akan bermuara pada pertanyaan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan dalam konteks menyelesaikan persoalan berkaitan dengan fungsi peradilan yang akan dijalan administrasi pemerintahan. Dalam konteks tersebutlah, maka dasar yang dapat digunakan adalah Pasal 3 UU No. 30 tahun 2014.

Tujuan undang-undang administrasi adalah menciptakan kepastian hukum; (poin b) memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan; (poin e) memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat (poin g). Hal itu bermuara pada konsep menghindari stagnasi pemerintahan, dimana dalam Pasal 1 angka 16 disebutkan bahwa "Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan."

Pendapat bahwa "kemakmuran memang dibutuhkan namun keadilan lebih dibutuhkan" bukanlah sebatas pendapat tanpa dasar. Mengambil tindakan hukum memberhentikan

sementara kepala desa dengan dasar pertimbangan kondisi yang telah terjadi, adalah untuk membuat output dari pemerintah kepada masyarakat bahwa fungsi peradilan dijalankan. Pasal 40 ayat (3) UU No. 6 tahun 2014, memberikan kewajiban bagi bupati/wali kota untuk menetapkan pemberhentian kepala desa. Kemudian penggunaan kata "karena" pada Pasal 40 ayat (2) akan merujuk pada penilaian dari perbuatan kepala desa, penilaian tersebut dari hasil pemeriksaan Inspektorat kabupaten sebagai lembaga pengawas intern pemerintah.

3) Tidak berwenang dari segi materi (onbevoegdheid ratione materi)

Dalam UU No. 30 tahun 2014, Pasal 14 telah menjelaskan bahwa jabatan PLT adalah jabatan mandat (ayat (1) poin a) dan terdapat larangan baginya untuk "...mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum..." (ayat (7)), namun kewenangan lain PLT untuk dapat memberhentikan sementara kepala desa akan merujuk pada Pasal 40 ayat (3) "pemberhentian kepala desa... ditetapkan oleh bupati...".

Hal ini sebagai konsekuensi dari kewenangan pemerintah daerah yang diberikan undang-undang desa sebagaimana maksud Pasal 115, bahwa pemerintah daerah kabupaten "mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa;" (poin g) dan "memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." (poin n).

Dengan kata lain bahwa undang-undang desa telah memberikan kewenangan bagi kepala daerah dalam hal ini bupati tanpa membatasi kewenangan atribusi, delegasi ataupun mandat

di-provinsi-sulawesi-tenggara-2016.html, diakses pada tanggal 29 agustus 2019.

untuk dapat menjalankan tugas yang diberikan oleh undang-undang desa sebagai hubungan kausal (sebab akibat). Oleh karena dalam Pasal 4 ayat (1) poin d UU No. 30 tahun 2014, menyebutkan:

“(1) Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas:

- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.”

Terdapat pendapat bahwa ada perbedaan antara konsep hukum dan konsep undang-undang, konsep hukum berorientasi pada asas negara hukum yang tidak legalistik dalam cara pandang ontologis legal positivism. Pendapat itu dikemukakan oleh Roscoe Pound “... tuntutan keadilan yang harus lebih diutamakan daripada undang-undang yang orientasinya lebih kearah membatasi tindakan subjek hukum dalam rangka peace and order”²³ dalam hubungan fungsional keduanya, hukum harus menjadi dimensi etis atau moral dari undang-undang supaya undang-undang tidak jatuh pada kesewenang-wenangan... otorisasi oleh hukum ini dapat membenarkan tindakan pemerintah meskipun tidak berdasarkan undang-undang”²⁴

Ada dua macam tindakan hukum pemerintah yaitu tindakan hukum publik adalah tindakan yang didasarkan pada ketentuan hukum publik dan tindakan hukum privat didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan.²⁵ Tindakan PLT bupati untuk memberhentikan kepala desa adalah tindakan hukum publik, dengan proses pengambilan keputusan yang tidak semata-mata didasarkan pada keinginan sendiri. Selanjutnya kaitannya dengan asas legalitas telah jelas maksudnya

²³ Krishna Djaya Darumurti, *DISKRESI (Kajian Teori Hukum, Dengan Postscript dan Apendiks)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), hlm. 11.

sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa tindakan PLT bupati buton tengah merupakan tindakan atas perintah undang-undang desa, selain itu pemaknaan asas legalitas adalah perluasan dari asas legalitas itu sendiri.

Karena jika dilihat dari kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum pemerintahan maka wewenang itu akan terbatas pada jabatan mandat, tetapi jika konteks yang dilihat dari kapasitasnya sebagai wakil dari jabatan pemerintah. Maka kewenangan yang dijalankan adalah kewenangan sebagai kepala daerah dan sebagai unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan sebagaimana maksud Pasal 1 poin 3 UU No. 30 tahun 2014.

c. Fungsi Administrasi Negara Yang Kaku

Ketika jabatan PLT hanya dimaknai sebatas pelengkap struktural atau hanya sebatas mengisi kekosongan jabatan, maka apa bedanya PLT kabupaten buton tengah dengan bendahara desa tolandona matanaeo yang hanya dijadikan pelengkap struktural?, dan bagaimana ia bisa menjalankan tugas sebagai wakil dari jabatan pemerintahan?. Sedangkan pengangkatannya berdasarkan Pasal 10 ayat (3) UU No. 15 tahun 2014, yang menyatakan “... memiliki kemampuan dan pengalaman jabatan dalam bidang pemerintahan....”.

Dengan tuntutan perkembangan zaman yang semakin kompleks, maka penyelenggaraan administrasi pemerintahan tidaklah dapat dipertahankan secara kaku, setidaknya hal ini dapat dilihat dalam UU No. 30 tahun 2014 Pasal 3. Bahwa tujuan dari undang-undang administrasi pemerintahan adalah untuk menciptakan kepastian hukum (poin b) dengan cara melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB (poin f), sehingga dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat (poin g).

²⁴ Krishna Djaya Darumurti, *Ibid*, hlm. 12.

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op.cit.*, hlm. 114-115.

Dari rumusan tersebut, pemaknaan keadilan tidak terbatas pada peraturan perundang-undang saja, tetapi bagaimana cara mengaplikasikan tujuan hukum untuk menemukan keadilan. Setidaknya dapat dilihat dari hasil putusan Mahkamah Konstitusi bahwa "...kalau kita konsisten dalam pendirian bahwa kita tidak boleh dipasung oleh procedural justice dan mengabaikan substantive justice..."²⁶ maka keadilan itu sendiri dapat menjadi dasar tindakan manakala undang-undang tidak memberikan preskripsi bagi tindakan secara jelas.²⁷

Selain itu dikatakan pula untuk menghindari penerapan cara pandang lagalistik dari penggunaan asas legalitas itu sendiri yang memiliki implikasi lebih banyak negatifnya daripada positifnya (generalitas dan uniformitas).²⁸ Dimana implikasi negatif tersebut seperti kelambanan (lambat) karena posisi yang dilematis atas kekuasaan bertindak cepat. Hal tersebut karena asas legalitas masih dipertahankan dalam pemaknaan yang sempit, padahal dalam kenyataannya selalu ada perubahan dalam undang-undang itu sendiri untuk menjawab setiap persoalan yang belum bisa terjawab.

Penulis tidak bertujuan untuk mengesampingkan peraturan tertulis, namun jika tantangan itu berat bagi peraturan tertulis mengapa harus dipertahankan secara kaku. Konsep dari nilai keadilan tidak melihat pada tataran status seseorang untuk menerapkan konsep tersebut. Kemudian ketika kembali pada kewenangan PLT akan memberikan pemahaman, bahwa sesungguhnya batasan kewenangan mandat bukanlah alasan yang

dapat membuat seorang PLT tidak dapat mengambil langkah tegas terhadap persoalan konkrit yang sedang dihadapi. Dimana disebutkan dalam sebuah artikel bahwa:

"Dasar diterbitkannya keputusan diskresi adalah adanya "keadaan mendesak" dan pengujian terhadap keputusan diskresi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dilakukan tidak dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)."²⁹

PENUTUP

Sebagai konsekuensi dari kewenangan PLT yang dibatasi sesuai dengan Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tetapi tindakan hukum yang didasarkan fungsi dengan pemaknaan "...bahwa kita tidak boleh dipasung oleh procedural justice dan mengabaikan substantive justice..." dapatlah dibenarkan. Sebab kata "fungsi" tersebut merujuk pada Pasal 1 angka 2, angka 3 Jo Pasal 4 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014. Sehingga kewenangan yang dijalankan adalah kewenangan sebagai kepala daerah atau sebagai unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan dengan jabatan kepala daerah. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 10 ayat (3) UU No. 15 tahun 2014 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah Di Provinsi Sulawesi Tenggara, bahwa pengangkatan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Kabupaten Buton Tengah tersebut karena "...memiliki kemampuan dan pengalaman jabatan dalam bidang pemerintahan...".

²⁶ Penjelasan Lebih Lanjut Dapat Dilihat Kesimpulan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 27/PUU-VII/2009.

²⁷ Krishna Djaya Darumurti, *Op.cit.*, hlm. 19.

²⁸ Krishna Djaya Darumurti, *Ibid*, hlm. 20.

²⁹ Rahmad Tobrani, *Pengujian Keputusan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Diskresi Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pemerintahan*, Jurnal Hukum: Samudra Keadilan, Volume 13, Nomor 1, Januari-Juni 2018.

Melalui UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, terdapat kewajiban bagi pemerintah daerah yang diatur dalam Pasal 115, dimana pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan penggunaan dana desa (poin g), melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah desa (poin h), untuk itu ketika seorang kepala desa melakukan penyimpangan maka pemerintah daerah dapat memberikan sanksi kepada kepala desa tersebut (poin n). Oleh karena kepala desa tolongana matanaeo melakukan penyimpangan berdasarkan ketentuan Pasal 29, yaitu merugikan kepentingan umum (poin a), dengan cara menyalagunakan wewenang (poin c) yang ada padanya, dan bertindak sesuka kehendaknya untuk mendapatkan keuntungan pribadi (poin b). Sesuai dengan Pasal 40 bahwa kepala desa diberhentikan (ayat 1) karena melanggar larangan sebagai kepala desa (ayat (2) poin d), kemudian pemberhentian tersebut akan ditetapkan oleh bupati (ayat 3).

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Eddy O.S. Hiariej, *Teori & Hukum Pembuktian*, Jakarta: Erlangga, 2012.
- Eri yulikhshan, *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan, (Aplikasi Dalam PTUN)*, Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Krishna Djaya Darumurti, *DISKRESI (Kajian Teori Hukum, Dengan Postscript dan Apendiks)*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, Yogyakarta: UII Press, 2014.

Supriyadi A. Arief, *Dekonstruksi Hak Imunitas Anggota DPR Dalam Perspektif Equality Before The Law*, *Jambura Law Review* Vol. 1 No (1)

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan Dan Jabatan*, Jakarta Timur: Sinar Grafik, 2017.

Jurnal:

Dewi Triwahyuni Fuqoha, *Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Jurnal Administrasi Negara: Volume 3, Nomor 2*, April 2015.

Rahmad Tobrani, *Pengujian Keputusan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Diskresi Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pemerintahan*, *Jurnal Hukum: Samudra Keadilan*, Volume 13, Nomor 1, Januari-Juni 2018.

Syofyan Hadi, *Mengkaji Sistem Hukum Indonesia (Kajian Perbandingan Dengan Sistem Hukum Lainnya)*, *Jurnal Ilmu Hukum: Volume 12 Nomor 24* Agustus 2016.

Peraturan perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah Di Provinsi Sulawesi Tenggara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan

Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Nomor 27/PUU-VII/2009.

Lainnya:

Deputi Bidang Pencegahan – KPK, Buku Laporan Kajian Sistem Pengelolaan Keuangan Desa, Jakarta: 2015

Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Tenggara,
<https://sultra.bps.go.id/statictable/2018/01/23/118/jumlah-kecamatan-dan-desa-kelurahan-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-sulawesi-tenggara-2016.html>, diakses pada tanggal 29 agustus 2019.

Butonpos, Kades Tolandona Matanaeo Diberhentikan Sementara,
<http://butonpos.fajar.co.id/kades-tolandona-matanaeo-diberhentikan-sementara/> diakses pada tanggal 18 september 2018.