

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Bupati merupakan sebuah jabatan kepala daerah yang bertugas untuk memerintah dan mengurus wilayah Kabupaten suatu daerah tertentu. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan para pelaku<sup>1</sup>. Ada juga pengertian-pengertian yang memiliki kaitan dengan kekuasaan yaitu otoritas, wewenang (*authority*) dan legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan). Dalam hal ini suatu kekuasaan ataupun wewenang yang dimiliki seorang pejabat seperti Bupati pun harus juga memperhatikan perlindungan terhadap kesejahteraan masyarakat, pengaturan mengenai hubungan dari pihak yang memerintah dengan yang diperintah, dan lembaga-lembaga negara yang fundamental atau prinsip yang berlaku di dalam lingkungan sosial<sup>2</sup>.

Dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan ataupun pejabat pemerintahan, di dalam menggunakan wewenangnya maka harus mengacu kepada Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut dengan UU No. 30 Tahun 2014), yang didalamnya juga mengandung Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (yang selanjutnya disebut AAUPB). Pengertian mengenai AAUPB juga

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2008, hlm. 18

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm. 64

<sup>3</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/07/07324741/kasus-Bupati-langkat-dari-suap->

terdapat pada pasal 1 ayat (17) UU No. 30 Tahun 2014 yang isinya sebagai berikut:

“Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang disingkat AUPB merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Seorang Terbit Rencana Perangin-Angin bupati Langkat (yang sekarang sudah dinonaktifkan sebagai Bupati) diduga telah menghadapi kasus perbudakan para pekerja sawit yang wujudnya menyerupai kerangkeng manusia atau berupa penjara besi dan tembok yang ada di dalam rumah Bupati tersebut. Kerangkeng manusia ini digunakan untuk menyimpan atau menampung para pekerja sawit setelah mereka selesai melakukan pekerjaannya. Hal ini tidak sesuai dengan wewenang Bupati itu sendiri dimana dalam pasal 8 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan: a. peraturan perundang-undangan; dan b. AUPB.”

Dalam hal ini pihak Polisi daerah Sumatera Utara ikut menyelidiki dan mengklarifikasi mengenai perbudakan dengan menyatakan bahwa kerangkeng tersebut adalah rehabilitasi untuk pengguna narkoba. Bupati Langkat juga mengklaim hal yang sama bahwa kerangkeng yang dibuat adalah untuk merehabilitasi masyarakat yang menggunakan narkoba, oleh karenanya Bupati Langkat mengklaim demikian. Banyak korban jiwa yang hilang akibat dari perbuatannya ini dimana para pekerja sawit diduga melakukan pekerjaannya selama sepuluh (10) jam sehari dan mendapatkan makanan dan minuman yang sangat minim sekali. Kata Komisioner Komnas

HAM Choirul Anam dalam keterangan video mengatakan "Dengan berbagai temuan faktual yang kami dapatkan, misalnya soal bagaimana mereka bisa masuk ke kerangkeng tersebut, kemudian bagaimana kondisi termasuk soal gaji, kerja, dan sebagainya, apakah termasuk dalam perbudakan modern atau tidak, akan didalami dengan memanggil ahli<sup>3</sup>."

Dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap Warga Masyarakat, UU No. 30 Tahun 2014 ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. "Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara." Dengan tindakan yang sudah dilakukan oleh Bupati Langkat ini, maka penyalahgunaan wewenang terkait kasus kerangkeng manusia yang terjadi tersebut segera ditindaklanjuti agar Bupati Langkat dapat memberikan pertanggungjawaban secara hukum.

Berdasarkan kasus permasalahan ini, saya selaku penulis perlu melakukan penelitian mengenai pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang yang telah dilakukan oleh Bupati Langkat terkait kasus perbudakan atau kerangkeng manusia. Penulis menggunakan kasus Bupati Langkat ini karena penulis merasa bahwa meskipun Bupati Langkat memiliki kewenangan sebagai pejabat daerah, akan tetapi Bupati Langkat tersebut malah

---

<sup>3</sup><https://nasional.kompas.com/read/2022/02/07/07324741/kasus-Bupati-langkat-dari-suap-hingga-kerangkeng-manusia?page=all>, diakses 15 Maret 2022

menyalahgunakan wewenangnya dan tidak memperhatikan asas legalitas, asas terhadap perlindungan terhadap hak asasi manusia dan telah melanggar ketentuan dari UU No. 30 Tahun 2014. Namun disini penulis akan lebih berfokus kepada penyalahgunaan wewenang Bupati Langkat terkait korban kerangkeng manusia berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 dibandingkan perlindungan hukum untuk para korbannya. Dengan demikian penulisan penelitian ini dikerjakan dan dibuat dalam bentuk skripsi yang memiliki judul: **“PENYALAHGUNAAN WEWENANG BUPATI LANGKAT TERKAIT KERANGKENG MANUSIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah penulis paparkan, maka rumusan masalah yang akan penulis bahas dalam skripsi ini adalah: Apakah tindakan Bupati Langkat memasukkan manusia dalam kerangkeng merupakan penyalahgunaan wewenang berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Akademis**

Untuk memenuhi penilaian akhir sekaligus salah satu syarat dalam memperoleh gelar S1 “Sarjana Hukum” di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Kampus Surabaya.

### **1.3.2. Tujuan Praktis**

- a. Untuk memberikan informasi tentang penyalahgunaan wewenang yang telah dilakukan oleh Bupati Langkat dalam tugasnya sebagai seorang Bupati terkait kasus kerangkeng manusia.
- b. Untuk mengetahui bagaimana penerapan AAUPB dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta kewajiban dan hak-hak seorang Bupati.
- c. Untuk mengetahui bagaimana sanksi dan jatuhnya hukuman yang layak dan pantas bagi penyalahgunaan wewenang yang telah dilakukan oleh Bupati Langkat terkait kasus kerangkeng manusia bila ditinjau dari AAUPB.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, yaitu:

1. Diharapkan dapat membantu dan memberikan wawasan bagi para pembaca terhadap pentingnya perlindungan hukum bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Aparat Pemerintahan.
2. Diharapkan dapat memberikan wawasan dan informasi terhadap Pemerintah agar tidak menyalahgunakan kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## 1.5. Metode Penelitian

### 1.5.1. Tipe Penelitian

Jenis tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan penelitian ini adalah tipe penelitian hukum secara “yuridis normatif / dogmatik”. “Penelitian yuridis normatif diterapkan pada hukum dalam konsep **norma**<sup>4</sup>.” Alasan penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif / dogmatik adalah karena sumber / bahan hukum yang meliputi yaitu: Bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan / hukum positif dan *ius constituendum* / rancangan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder seperti asas-asas, doktrin, dan yurisprudensi<sup>5</sup>.

### 1.5.2. Pendekatan Masalah

Melihat kasus yang penulis angkat sangat erat kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang ada serta hukum positif lainnya dan doktrin ahli hukum yang ada pada literatur, makalah, jurnal maupun sumber lainnya, maka dengan ini penulis hanya menggunakan pendekatan masalah dalam pembuatan penelitian ini yaitu *Statue Approach* (pendekatan melalui peraturan perundang-undangan) dan *Conceptual Approach* (pendekatan konseptual). *Statue Approach* adalah pendekatan perundangan-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisa aturan dan

---

<sup>4</sup>Sari Mandiana, *Bahan ajar mata kuliah: Metode Penelitian Hukum*, 2022, hal. 7

<sup>5</sup>*Ibid.*

regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut<sup>6</sup>. *Conceptual Approach* merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi<sup>7</sup>.

### **1.5.3. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum yang penulis dalam pembuatan penelitian ini yaitu antara lain:

- a. Sumber hukum primer yang mengatur dan berlaku saat ini:
  1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
  2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
  3. Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
  4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.
  5. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 93.

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm 135-136.

6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
  7. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.
  8. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.
- b. Sumber hukum sekunder yang penulis gunakan dalam membuat penelitian ini yaitu antara lain:
1. Literatur.
  2. Jurnal Hukum.
  3. Makalah ilmiah.
  4. Tesis.
  5. Asas-asas Hukum

#### **1.5.4. Langkah Penelitian**

##### **a. Langkah Pengumpulan Sumber Hukum**

Langkah pengumpulan bahan hukum yang penuliskan gunakan dalam menyusun penelitian ini adalah melalui inventarisasi, kualifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi akan dilakukan dengan mengumpulkan bahan / data hukum terkait rumusan masalah penelitian kemudian menuju kepada kualifikasi dimana lebih kearah memilih dan memilah bahan dan dasar hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini. Kemudian setelah inventarisasi dan kualifikasi telah dilakukan, maka semua bahan hukum yang sudah dikumpulkan dan

dipilah akan disusun secara rapi dan sistematis agar penelitian ini dapat dibaca, dipahami, dan dipelajari dengan mudah dan lebih baik.

#### **b. Langkah Analisa**

Di dalam membuat penelitian ini, penulis menggunakan metode penalaran deduksi yang dimana metode deduksi sendiri merupakan penalaran yang berawal dari suatu hal-hal yang umum kemudian dikaitkan dengan rumusan masalah yang nantinya menghasilkan pembahasan / jawaban yang bersifat khusus.

Selain menggunakan metode deduksi, penulis juga menggunakan beberapa penafsiran hukum di dalam pembuatan penelitian ini agar dapat lebih mempermudah dalam mengetahui dan memahami isi Undang-Undang itu sendiri. Penafsiran hukum tersebut antara lain:

- 1) Penafsiran gramatikal, bertujuan untuk menafsirkan arti perkataan-perkataan / istilah dalam kalimat yang terdapat pada peraturan perundang-undangan.
- 2) Penafsiran otentik, bertujuan untuk mengartikan suatu kata yang terdapat dan ditentukan didalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Penafsiran Sistematis, bertujuan untuk memperhatikan susunan pasal yang memiliki hubungan dengan pasal-pasal lain yang terdapat di dalam Undang-Undang itu sendiri ataupun pada

Undang-Undang yang lainnya agar mendapatkan pengertian yang lebih baik, akurat, dan lebih pasti.

#### **1.6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Penelitian hukum ini terdiri dari empat bab, yang nantinya bab-bab tersebut akan dibagi lagi ke dalam beberapa sub-bab. Berikut penjelasan sistematika dari sub-bab itu sendiri, yaitu:

**BAB I. PENDAHULUAN.** Bab I merupakan awal dari penulisan penelitian yang penulis buat dimana pada Bab I ini menjelaskan mengenai latarbelakang masalah dari kasus yang penulis angkat yaitu mengenai kasus Bupati Langkat terkait kerangkeng manusia. Lalu Bab I dilanjutkan dengan Rumusan Masalah, kemudian Tujuan Penelitian, dan Metodologi Penelitian dengan tipe Yuridis Normatif / Dogmatik.

**BAB II. ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI SARANA PENGUJI DARI KEKUASAAN BUPATI LANGKAT SEBAGAI PEJABAT PEMERINTAHAN.**

**Sub-bab 2.1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Kekuasaan Bupati Langkat Sebagai Pejabat.**

**Sub-bab 2.2. Tindakan Bupati Langkat Sebagai Pejabat Pemerintahan Menurut Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.**

**BAB III. IMPLEMENTASI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI SARANA PENGUJI ATAS TINDAKAN KASUS PENYALAHGUNAAN WEWENANG**

**BUPATI LANGKAT.** Bab III ini akan dibagi kedalam beberapa sub-bab, yakni:

**Sub-bab 3.1. Kronologi Penyalahgunaan Wewenang Bupati Langkat Terkait Kasus Kerangkeng Manusia.**

**Sub-bab 3.2. Analisis Yuridis Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Bupati Langkat Terkait Kerangkeng Manusia Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.**

**BAB IV. PENUTUP.** Pada Bab IV ini akan dibagi kedalam beberapa sub-bab, yaitu:

**Bab 4.1. Kesimpulan.** Sub-bab ini akan menguraikan simpulan berdasarkan penjelasan yang sudah dipaparkan dari penjelasan masalah yang ada pada Bab III.

**Bab 4.2. Saran.** Pada sub-bab ini adalah berupa saran / masukan dari penulis mengenai kasus yang sudah penulis angkat agar memberikan solusi / penyelesaian masalah jika didapati kasus serupa muncul lagi di masa yang akan datang.