

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum yang berarti ada peraturan yang mengatur berjalannya negara ini, tak lepas dari peraturan dibutuhkan sosok pemimpin supaya ada yang mengorganisir bergerak system di dalam negara. Pemimpin adalah orang yang memiliki tugas dan tanggungjawab untuk memimpin dan bisa mempengaruhi orang yang dipimpinnya¹. Menjadi seorang pemimpin merupakan tanggungjawab yang besar, karena pemimpin harus siap menjadi pengayom masyarakat dan masyarakat menaruh kepercayaannya kepada pemimpin. Namun, ketika pemimpin memegang tanggungjawab yang besar ini tak berarti pemimpin tidak bisa melakukan kesalahan, terkadang pemimpin melakukan kesalahan namun untuk kebaikan, ada juga pemimpin melakukan kesalahan yang berdampak buruk bagi masyarakatnya. Negara memiliki satu pemimpin, di dalam negara ada daerah-daerah yang harus dipimpin pula, dan itu yang disebut dengan pemimpin daerah atau pemerintah daerah. Pengertian Pemerintah Daerah tertulis dalam Undang - Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya akan disebut UU Perda) yang tercantum dalam Pasal 1 angka 3 menyebutkan:

“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

¹ <https://www.kompasiana.com/yulia.hba/54f37f2b7455137b2b6c78ca/apa-itu-pemimpin>. Diakses pada tanggal 12 Maret 2021, pukul 12.01 WIB.

Dengan demikian, dapat disimpulkan pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam hal ini berarti pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya tentu telah diatur didalam peraturan perundang-undangan. Namun, tak sedikit pemerintah daerah menyalahgunakan kekuasaan yang diberikan sebagai kepala daerah, dan tindakan yang dilakukan ini membuat masyarakat kehilangan kepercayaan kepada kepala daerah tersebut. Pemerintah daerah yang dimaksudkan adalah Gubernur, Bupati atau Wali kota dan Perangkat daerah.

Didasarkan pada uraian di atas, menunjukkan ada kasus-kasus dimana pemerintah daerah melakukan penyalahgunaan wewenang, contoh kasus yang terjadi pada Juli 2020, DPRD memutuskan untuk melakukan Pemakzulan kepada Bupati Jember yang bernama Faida. Hal itu dikarenakan Faida telah melakukan pelanggaran sumpah janji jabatan dan melakukan pelanggaran serius terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beliau mengubah Peraturan Bupati (yang selanjutnya disebut Perbup) KSOTK (Kedudukan, Susunan Organisasi Tata Kerja) tanpa mengindahkan ketentuan yang ada dan menyebabkan Jember tidak mendapatkan kuota CPNS dan P3K tahun 2019. Akibatnya Jember terancam tidak mendapatkan kuota lagi di tahun 2020. Bupati juga melakukan mutasi dengan melanggar system merit dan aturan kepegawaian, membuat KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara) menjatuhkan rekomendasi yang wajib dilaksanakan bupati namun tak dipatuhi rekomendasi tersebut, dan beliau malah melakukan mutasi ASN berturut-turut. Berdasarkan dari mutase tersebut terbitlah 15 (lima belas) SK bupati, namun Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disebut Mendagri) dan Gubernur

meminta kepada Faida untuk mencabut 15 (lima belas) SK mutase dan mengembalikan posisi jabatan sebagaimana kondisi per Januari 2018. Namun, lagi-lagi hal tersebut tak digubris oleh Faida meskipun sudah melakukan mediasi lebih dari lima kali. Beberapa pelanggaran lainnya, hingga akhirnya tujuh fraksi dari DPRD setuju untuk melakukan pemakzulan kepada Faida. Namun, pada tanggal 08 Desember 2020 Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dengan putusan Nomor 2P/KHS/2020 menolak permohonan DPRD yang mengajukan pemakzulan terhadap bupati Jember dengan alasan tindakan yang dilakukan Faida yang melanggar ketentuan administrasi sesuai rekomendasi Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (yang selanjutnya disebut Menpan RB) dan pelanggaran-pelanggaran lain sudah ditindaklanjuti. Kemudian MA mempertimbangkan beberapa hal terkait dengan pemakzulan ini yang mana pertimbangan ini didasari dengan melihat ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (yang selanjutnya disebut UU MA) *jo* Pasal 80 ayat (1) huruf a dan c UU Perda. DPRD mengeluarkan hasil dari Rapat Paripurna di dalam surat keputusan DPRD Kabupaten Jember Nomor 08. Tahun 2020, tanggal 22 Juli 2020, tentang Hak Menyatakan Pendapat (yang selanjutnya disebut HMP). Yang mana di dalam surat keputusan tersebut menyatakan bahwa Bupati Jember yaitu Bu Faida telah melanggar implementasi merit system yang mana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP MPNS) serta melanggar penyusunan kelembagaan

perangkat daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (selanjutnya disebut PP Perda).

Berdasarkan ketentuan pasal 159 ayat (1) UU Perda disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat, kemudian memperhatikan pada ayat (4) ditentukan bahwa:

“Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.”

Berdasarkan uraian pertimbangan terkait dengan pelaksanaan penggunaan hak interpelasi yang kemudian dilanjutkan dengan hak angket oleh DPRD Kabupaten Jember dilakukan tanpa adanya penyampaian pendapat oleh Bupati Jember atas materi hak interpelasi maupun hak angket dan hak menyatakan pendapat, serta memperhatikan pasal-pasal dari UU Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, MA mengadili dan memutuskan menolak uji pendapat dari DPRD Kabupaten Jember dan menyatakan Keputusan DPRD Kabupaten Jember Nomor 8 Tahun 2020, tanggal 22 Juli 2020, tentang Hak Menyatakan Pendapat DPRD Kabupaten Jember terhadap Bupati Jember tidak berdasar hukum.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dari Undang-undang Pemerintah Daerah serta Peraturan Bupati Jember sebagai mana penulis kemukakan di atas dengan mengaitkan latar belakang masalah, oleh sebab itu penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **ANALISIS PENYALAHGUNAAN WEWENANG**

BUPATI JEMBER TERKAIT PUTUSAN MA NO. 2P/KHS/2020 (KASUS PEMAKZULAN BUPATI JEMBER).

1.2 RUMUSAN MASALAH

Didasarkan atas latar belakang yang telah diuraikan diatas maka dapat dikemukakan rumusan masalah yaitu “Apakah Putusan Mahkamah Agung No. 2P/KHS/2020 terkait Tindakan Bupati Jember Sebagai Kepala Daerah Sudah Tepat?”

1.3 TUJUAN PENELITIAN

1.3.1 Tujuan Akademik

Penulisan ini dibuat untuk melengkapi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Kampus Surabaya.

1.3.2 Tujuan Praktis

1. Untuk mengetahui dan memahami tentang kewenangan bupati sebagai pejabat daerah.
2. Untuk mengetahui dan memahami tentang Tindakan penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Bupati Jember.
3. Untuk mengetahui dan memahami tentang peraturan yang mengatur kewenangan pejabat daerah.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1. Hasil penelitian dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut serta untuk menambah wawasan tentang pemakzulan terhadap Pejabat Daerah.
2. Memberikan masukan pada pemerintah khususnya Mahkamah Agung terkait pemberian keputusan mengenai persetujuan atau penolakan dari usulan pemakzulan Pejabat Daerah.

1.5 METODE PENELITIAN

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian Yuridis Normatif Dogmatik melalui studi Pustaka yang menggunakan berbagai teori hukum dan peraturan perundang-undangan.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah berdasarkan *Statute Approach* atau yang disebut dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan², yang dilakukan melalui menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang tersangkut dengan isu hukum yang sedang ditelaah, serta *Conceptual Approach* atau pendekatan konseptual yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi³. Jadi, pendekatan konseptual ialah pendekatan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dan melalui *Case*

² Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Hlm. 137. Jakarta: PT Kharisma Putra Utama.

³ *Ibid.* Hlm. 177.

Approach atau Peter Mahmud menyebut dengan pendekatan kasus yang mana menggunakan *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya⁴. Jadi, pendekatan kasus atau *Case Approach*, yaitu pendekatan yang melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi⁵.

1.5.3 Sumber Penelitian Hukum

Dalam metode penelitian hukum normative terdapat 2 (dua) macam bahan hukum yang diterapkan oleh penulis yaitu :

a. Hukum Primer

Hukum primer merupakan bahan yang terdiri dari Undang-undang. Hukum primer yang penulis gunakan yaitu:

- “Undang-Undang Dasar Tahun 1945”
- “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.”
- “Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”
- “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.”
- “Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”
- “Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”

⁴ *Ibid.* Hlm. 158

⁵ Sari Mandiana. 2018. *Handout Metoda Penelitian Hukum*. Hlm. 9. Surabaya: Universitas Pelita Harapan.

- “Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.”
- “Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil”
- “Peraturan DPRD Kabupaten Jember Nomor 01 tahun 2019 tentang Tata Tertib”

b. Hukum Sekunder

Hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, yang meliputi: literatur/buku teks, doktrin-doktrin, asas-asas, kamus hukum, jurnal hukum, komentar atas putusan pengadilan serta *jurisprudence*⁶.

1.5.4 Langkah Penelitian

a. Langkah pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum yang dikumpulkan melalui bahan inventarisasi, kualifikasi dan sistematis. Inventarisasi dilakukan dengan cara pengumpulan bahan-bahan hukum terkait dengan permasalahan penelitian melalui studi Pustaka, selanjutnya bahan-bahan hukum terkait diklarifikasi dengan rumusan masalah. Kemudian, bahan-bahan hukum tersebut disusun secara sistematis agar dapat dipelajari dan dipahami dengan lebih mudah.

b. Langkah Analisa

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif/dogmatik sehingga metode yang digunakan ialah metode

⁶ *Ibid.*

deduksi. Metode deduksi adalah pola berpikir/bernalarnya yang berawal dari hal-hal yang umum dalam hal ini adalah bahan-bahan hukum yang berlaku umum seperti undang-undang, teori-teori, asas-asas yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang bersifat umum⁷. Dalam penelitian ini saya menggunakan penafsiran otentik dan penafsiran sistematis. Penafsiran otentik atau yang disebut *authentieke interpretative* adalah penafsiran yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan penafsiran sistematis atau yang disebut dengan *systematische interpretative* adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada didalam undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari undang-undang yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih valid.

1.6 PERTANGGUNGJAWABAN SISTEMATIKA

Penelitian ini terbagi menjadi 4 Bab masing-masing terbagi dalam beberapa sub-bab. Sehingga Sistematika Penulisan Skripsi ini sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini merupakan langkah awal penulisan skripsi dengan mengemukakan latar belakang, berupa kasus penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh Bupati Jember dan pada bulan Juli 2020 DPRD mengusulkan untuk

⁷ *Ibid.* Hlm. 4

melakukan pemakzulan terhadap Bu Faida selaku Bupati Jember, kemudian keputusan pemakzulan tersebut diajukan kepada Mahkamah Agung. Pada tanggal 08 Desember 2020 keluar putusan Mahkamah Agung dengan Nomor. 2P/KHS/2020 yang berisikan menolak permohonan pemakzulan Bupati Jember tersebut dengan alasan tindakan yang dilakukan oleh Bupati Jember sudah ditindaklanjuti maka usulan DPRD untuk memakzulkan Bupati Jember tidak beralasan hukum.

BAB II: HAK DAN WEWENANG PEJABAT NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 TERKAIT PEMAKZULAN.

Pada bab ini terdiri dari tiga sub-bab yakni. Sub-Bab **2.1 Pengertian dan Wewenang Pejabat Negara (Bupati) Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.** Bab ini mengutarakan tentang pemerintahan daerah beserta hak dan kewajiban pejabat negara yang mengelolanya. Sub-Bab **2.2 Pengertian dan Hakekat Pemakzulan terhadap Pejabat Negara dan Lembaga terkait.** Bab ini menjelaskan pengertian pemakzulan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sub-Bab **2.3 Lembaga terkait dalam proses pemakzulan.** Bab ini mengutarakan Lembaga negara yang terkait dalam prosedur pemakzulan antara lain DPRD dan Mahkamah Agung beserta kewenangannya.

BAB III: ANALISIS PUTUSAN MA NO. 2P/KHS/2020 TENTANG PEMAKZULAN BUPATI JEMBER.

Dalam bab ini terbagi dalam dua sub-bab. Bab **3.1 Kronologis Kasus dan Putusan MA No. 2P/KHS/2020**. Bab ini menjelaskan kasus Bupati Jember yang berlanjut pada pemakzulan dan alasan/pertimbangan hukum MA sehingga mengeluarkan amar putusan yang mengejutkan masyarakat. Bab **3.2 Analisis terkait amar putusan MA dari segi pandang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**. Bab ini membahas tepat atau tidak putusan MA atas kasus pemakzulan Bupati Jember oleh DPRD Kabupaten Jember dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV: PENUTUP.

Dalam bab ini terdiri dari dua sub-bab yaitu kesimpulan dan saran. Sub-bab **4.1 Simpulan** yang memberikan jawaban ringkas dari rumusan masalah. Dalam bab ini mengutarakan mengenai tepat atau tidaknya amar putusan MA No. 2P/KHS/2020 terkait dengan pemakzulan Bupati Jember. Sub-bab **4.2 Saran** merupakan rekomendasi yang dapat diharapkan apabila terjadi kasus yang serupa tersebut di atas. Bab ini akan memberikan saran apabila terjadi kasus-kasus pemakzulan terhadap pejabat daerah lainnya, serta saran ini bisa menjadi salah satu pendapat yang bisa digunakan.