

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...”¹. Begitupun juga negara ini merupakan negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut dengan UUD 1945). Upaya merealisasikan tujuan negara tersebut ditempuh melalui pembangunan nasional yang berlandaskan oleh hukum.

Sebagai negara yang berlandaskan hukum, keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga negaranya harus didasarkan pada asas legalitas yang dianggap sebagai dasar terpenting dari negara hukum. Keharusan mendasarkan pada asas legalitas bagi setiap tindakan hukum pemerintahan di bidang publik mengandung arti mengisyaratkan adanya hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan. Menurut Philipus M. Hadjon, “*ide rechstaat cenderung ke arah positivisme hukum*

¹ Lihat Pembukaan UUD 1945

*yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang”.*²

Mendasarkan setiap tindakan pemerintahan di bidang publik pada hukum tertulis itu bukan tanpa masalah. Hal ini karena menurut Bagir Manan adanya cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*) dari peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk hukum tertulis. Sebagai ketentuan tertulis atau hukum tertulis peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas dari unsur politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat.³ Oleh karena itu dalam kondisi tertentu pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan umum bagi masyarakat yang berkembang, di sisi lain pemerintah dalam melakukan tindakan pelayanan harus memiliki dasar hukum yang tidak selalu berupa peraturan perundang-undangan.

Minimnya kontrol terhadap pemerintahan daerah menyebabkan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan oleh oknum-oknum tak bertanggung jawab. Alhasil pemerataan pembangunan dan pelayanan publik tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Penguatan terhadap aturan legislasi maupun regulasi dirasa tidak cukup untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan daerah, mengingat asas otonomi daerah dan desentralisasi dijadikan alasan bagi oknum tak bertanggung

² Philipus M. Hadjon, dalam Ridwan, *Diskresi & Tanggung jawab Pemerintah*, Yogyakarta, UII Press, 2014, hlm 5.

³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, dalam Ridwan, *Diskresi & Tanggung jawab Pemerintah*, Yogyakarta, UII Press, 2014, hlm 7.

jawab untuk memperkaya diri ataupun membuat sebuah kerajaan kecil di daerah-daerah. Korupsi, kolusi dan nepotisme sudah menjadi sebuah rahasia umum di pelosok daerah Indonesia. Sehingga yang menjadi korban adalah bangsa Indonesia itu sendiri.

Di samping otonomi seluas-luasnya dan desentralisasi, asas demokrasi juga seolah diselewengkan dengan begitu tidak bertanggung jawabnya oleh oknum kepala daerah. Pemilihan umum kepala daerah (selanjutnya disebut dengan Pemilukada) menjadi salah satu contoh kemunafikan yang muncul di daerah-daerah. Pasca pemilukada contohnya, kepala daerah terpilih seolah menjadi raja-raja kecil di setiap daerah dengan berani menyalahgunakan kewenangannya serta menyalahi aturan yang ada. Memang pada dasarnya konstitusi telah menjamin eksistensi pemerintahan daerah dengan dalil Pasal 18 UUD 1945, tetapi pemerintah daerah tidak bisa dengan mudahnya mengatur urusan pemerintahan daerah sendiri tanpa mengidahkan aturan pelaksana ataupun aturan organik yang ada.

Seperti yang terjadi di daerah-daerah pasca pemilukada 2015, aturan sudah cukup jelas mengatur bahwa kepala daerah dilarang melakukan pemindahan pejabat sebelum 6 bulan menjabat.⁴ Hal ini telah diantisipasi oleh Pemerintah Pusat dengan mencantumkan aturan tersebut kedalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Selanjutnya disebut dengan UU Pemilukada 2015), tetapi permasalahan tersebut masih terjadi di daerah-daerah pasca pemilukada 2015 dan pelantikan kepala daerah. Hal tersebut dikhawatirkan

⁴ Lihat Pasal 162 ayat (3) UU Pemilukada 2015

akan berdampak buruk terhadap manajemen kepegawaian yang telah diatur didalam peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya.

Gagasan terhadap larangan pemindahan pejabat di lingkungan pemerintahan daerah pasca pemiluakada timbul akibat maraknya pemindahan pejabat atau mutasi pegawai setelah dilantiknya kepala daerah. Hal itu marak terjadi dikarenakan adanya pelimpahan kewenangan terhadap pemerintah daerah oleh pusat untuk segera menjalankan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat di setiap daerah. Kepala daerah tidak memiliki pilihan lain selain segera melaksanakan mandat yang diberikan oleh pusat. Akhirnya kebijakan untuk melakukan pemindahan pejabat di lingkungan pemerintahan daerah terjadi begitu saja, tanpa menghiraukan sistem merit dari manajemen kepegawaian.

Permasalahan terkait pemindahan pejabat oleh kepala daerah pasca pemiluakada telah terjadi mengingat tidak ada aturan pelaksana dari pasal 162 ayat (3) UU Pemiluakada 2015. Peraturan pelaksana sangat diperlukan mengingat peraturan pelaksana merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang.⁵ Seperti yang terjadi di wilayah Kabupaten Mojokerto diberitakan bahwa Bupati terpilih yang baru saja dilantik pada bulan Januari 2016 pasca pemiluakada 2015 telah memutasi sebanyak 40 Pejabat Eselon IV, III dan II dengan rincian 29 orang Pejabat Eselon IV, 6 orang Pejabat eselon III, dan 5 orang Pejabat Eselon II.⁶

⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Yogyakarta, Kanasius, 2007, hlm. 55.

⁶ Enggran Eko Budianto, "Bupati Mojokerto Mutasi 40 Pejabat mulai eselon II, III dan IV". Dikutip dari <http://us.news.detik.com/berita-jawa-timur/3175205/bupati-mojokerto-mutasi-40-pejabat-mulai-eselon-ii-iii-dan-iv> <diunduh tanggal 13 September 2016>

Mengenai proses pemindahan pejabat yang menabrak aturan itu, Bupati Mojokerto beralasan “*bahwa penggantian ini hanya sebatas rolling atau menggeser pejabat saja*”. Ini berbeda ketika dia mengangkat pejabat dari eselon III ke II, dan ini yang dinilainya menabrak aturan itu.⁷ Menurut informasi yang dihimpun, sebanyak lima kepala SKPD dipindah. Kelima pejabat eselon II yang dipindah salah satunya adalah Bambang Wahyuadi sebelumnya menjabat Kepala Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal, berganti posisi dengan Noerhono yang sebelumnya menduduki kursi kepala Inspektorat.⁸

Kewenangan pemerintah untuk melakukan berbagai tindakan administrasi telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Selanjutnya disebut dengan UU AP). Di dalamnya diatur mengenai kewenangan administrasi atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Perbuatan yang dilakukan oleh kepala daerah Kabupaten Mojokerto dalam pemindahan pejabat pasca pemilu dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

⁷ Sudharma adi, “*Pejabat dimutasi protes mkp anggap mutasi hanya sebatas rolling*”. Dikutip dari <http://surabaya.tribunnews.com/2016/03/29/pejabat-dimutasi-protes-mkp-anggap-mutasi-hanya-sebatas-rolling> <diunduh tanggal 13 September 2016>

⁸ Zen Arivin, “*Enam bulan dilantik, Bupati Mojokerto Kembali Mutasi Pejabat*”. Dikutip dari <http://m.okezone.com/read/2016/03/29/519/1348118/enam-bulan-dilantik-bupati-mojoketo-kembali-mutasi-pejabat> <diunduh tanggal 13 September 2016>

Berdasarkan permasalahan di atas, maka dari itu perlu adanya kajian terhadap permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya dengan judul ***“IMPLIKASI YURIDIS PERBUATAN MELANGGAR HUKUM OLEH KEPALA DAERAH DALAM PENGANTIAN PEJABAT PASCA PEMILUKADA TAHUN 2015 TERHADAP MANAJEMEN KEPEGAWAIAN”***

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan antara lain sebagai berikut :

1. Apakah Bupati Mojokerto melakukan pelanggaran dalam penggantian pejabat di lingkungan pemerintahan daerah pasca pemilukada tahun 2015 ?
2. Bagaimana implikasi yuridis perbuatan melanggar hukum oleh Kepala Daerah dalam penggantian pejabat pasca pemilukada terhadap manajemen kepegawaian di daerah ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Meninjau kembali kewenangan kepala daerah dalam hal penggantian pejabat.
2. Mengkaji dampak dari perbuatan melanggar hukum oleh kepala daerah dalam penggantian pejabat pasca pemilukada terhadap manajemen kepegawaian.

1.4. Kegunaan

Penelitian ini selain mempunyai tujuan yang jelas, juga diharapkan memberikan manfaat. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1.4.1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum dan Ilmu Hukum Tata Negara serta Ilmu Hukum Administrasi Negara
- b. Diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang sedang diteliti

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat memberikan informasi tentang kewenangan kepala daerah di bidang kepegawaian dan birokrasi
- b. Diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang dampak dari pelanggaran oleh kepala daerah dalam hal penggantian pejabat pasca pemilukada terhadap manajemen kepegawaian

1.5. Keaslian Penulisan

Penulisan penelitian yang berjudul ***“Implikasi Yuridis Perbuatan Melanggar Hukum oleh Kepala Daerah dalam Pemindahan Pejabat Pasca Pemilukada Tahun 2015 terhadap Manajemen Kepegawaian”*** merupakan sebuah karya penelitian yang memiliki keaslian tertuang melalui pemikiran serta analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok

permasalahan. Namun terdapat karya akademik lain yang memiliki kemiripan terhadap permasalahan yaitu : “***Politisasi Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah (Studi di Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2010)***” oleh Lia Agustina Sari dari Universitas Lampung

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penulisan penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang sering digunakan oleh ahli hukum untuk meneliti suatu aturan hukum maupun fenomena hukum yang terjadi di masyarakat, karena mengkaji mengenai suatu aturan-aturan hukum normatif yang berlaku saat ini. Penelitian ini disusun menggunakan metode penelitian hukum normatif karena permasalahan yang dikaji merupakan permasalahan yang berkaitan dengan suatu aturan hukum yang memuat norma hukum di dalamnya sehingga erat kaitanya dan lebih tepat menggunakan metode penelitian hukum tersebut.

1.6.2. Metode Pendekatan

Dalam penyusunan penelitian ini digunakan metode pendekatan undang-undang (*Statute Approach*) sebagai penunjang metode penelitian hukum normatif. Metode pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁹

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Press, 2011, hlm 93.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normative dengan bantuan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), serta menggunakan bahan hukum sekunder sebagai dengan bahan hukum primer. Pengertian bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi ataupun risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.¹⁰ Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.¹¹

1.6.4. Metode Analisa Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum dilakukan dengan cara bahan-bahan hukum yang telah diperoleh akan dikategorikan dan disusun secara sistematis. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer terlebih dahulu dengan menggunakan pisau analisis yang ada pada kajian pustaka. Kemudian dilanjutkan dengan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berasal dari literatur baik cetak seperti buku, surat kabar, majalah, jurnal penelitian, situs resmi Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri dan artikel di internet yang berkaitan dengan pemindahan jabatan oleh kepala daerah pasca pilkada 2015.

¹⁰ *Ibid.*, hlm 141

¹¹ *Ibid.*, hlm 141

Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, kemudian diolah dan dianalisis agar dapat disimpulkan suatu preskripsi untuk dipilih mana yang penting dan yang akan dipelajari. Proses analisis bahan hukum yang didapat digunakan sistem Interpretasi yaitu dengan penggunaan metode preskriptif analisis dalam membahas suatu persoalan hukum karena ilmu hukum tidak bersifat deskriptif melainkan preskriptif yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.¹²

Adapun metode penafsiran dalam penelitian ilmu hukum normatif ini ada tiga metode. Pertama, penafsiran gramatikal yaitu penafsiran menurut tata bahasa sesuai dengan yang tertera di dalam aturan perundang-undangan.¹³ Kedua, penafsiran historis yaitu penafsiran yang dilakukan dengan maksud untuk mencari atau menggali makna yang ada di dalamnya sehingga diketahui maksud atau keinginan dari pembentuk undang-undang.¹⁴ Ketiga, penafsiran Sistematis, yaitu penafsiran dengan menggunakan hubungan yang lebih luas terhadap aturan hukum atau norma-norma hukum yang terkandung di dalamnya.¹⁵

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Press, 2015, hlm 41.

¹³ Johan Bahder Nasution, *Metode Penelitian Hukum*. Bandung. CV Mandar Maju.. 2008. hlm., hlm 96.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 96.

¹⁵ *Ibid.*, hlm 96.