



**SKRIPSI**

**IMPLIKASI HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN BUPATI YANG  
BERSTATUS TERSANGKA DALAM MENJALANKAN  
PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE LEGAL IMPLICATIONS OF HIS POLICIES IS A SUSPECT  
IN THE RUNNING OF LOCAL GOVERNMENT*

**INTAN PUSPITASARI**  
**NIM. 100710101317**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2014**

**SKRIPSI**  
**IMPLIKASI HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN BUPATI YANG**  
**BERSTATUS TERSANGKA DALAM MENJALANKAN**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE LEGAL IMPLICATIONS OF HIS POLICIES IS A SUSPECT*  
*IN THE RUNNING OF LOCAL GOVERNMENT*

**INTAN PUSPITASARI**  
**NIM. 100710101317**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**  
**UNIVERSITAS JEMBER**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**2014**

## MOTTO

*“Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan  
kenegaraan adalah hukum,  
bukan politik ataupun ekonomi.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dan Cita Negara Hukum Indonesia*, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia-FHUI, hlm. 1.

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : INTAN PUSPITASARI

NIM : 100710101317

Menyatakan bahwa karya ilmiah yang berjudul **“IMPLIKASI HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN BUPATI YANG BERSTATUS TERSANGKA DALAM MENJALANKAN PEMERINTAHAN DAERAH”** adalah benar-benar karya sendiri kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada instansi manapun serta bukan hasil jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 9 Juni 2014

Yang menyatakan

**INTAN PUSPITASARI**

**NIM. 100710101317**

## **PERSEMBAHAN**

Kupersembahkan Skripsi ini kepada:

1. Kedua orang tuaku tercinta, Ibunda Lilis R. Iriani., Ayahanda Drs.FX Istiawan Kushariyadi yang memberikan kasih sayang tulus, keikhlasan, do'a, serta motivasi dalam menjalani kehidupan ini;
2. Bapak/Ibu Guru dan Dosen pengajar yang senantiasa memberikan ilmu dengan tulus, sabar, dan penuh tanggung jawab yang aku hormati;
3. Almamater yang kubanggakan Universitas Jember;

**SKRIPSI**  
**IMPLIKASI HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN BUPATI YANG**  
**BERSTATUS TERSANGKA DALAM MENJALANKAN**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE LEGAL IMPLICATIONS OF HIS POLICIES IS A SUSPECT*  
*IN THE RUNNING OF LOCAL GOVERNMENT*

**INTAN PUSPITASARI**  
**NIM. 100710101317**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**  
**UNIVERSITAS JEMBER**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**2014**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL 1 JULI 2014**

Oleh :

**Pembimbing**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H.,M.H.**

**NIP. 195911151985122001**

**Pembantu Pembimbing**

**ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.**

**NIP. 197805312005012001**

## PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**IMPLIKASI HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN BUPATI YANG  
BERSTATUS TERSANGKA DALAM MENJALANKAN  
PEMERINTAHAN DAERAH**

*THE LEGAL IMPLICATIONS OF HIS POLICIES IS A SUSPECT IN THE  
RUNNING OF LOCAL GOVERNMENT*

Oleh :

**INTAN PUSPITASARI**  
NIM. 100710101317

**Pembimbing**

**Pembantu Pembimbing**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H, M.H**  
NIP. 195911151985122001

**ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.**  
NIP. 197805312005012001

Mengesahkan :

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.**  
NIP. 197105011993031001

## **PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan dihadapan panitia penguji pada :

Hari : Senin

Tanggal : 1

Bulan : Juli

Tahun : 2014

Diterima oleh panitia penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

### **Panitia Penguji**

**Ketua**

**Sekretaris**

**ANTI KOWATI, S.H.,M.H.**  
NIP. 196112021988022001

**IWAN RACHMAD SOETIJONO. S.H.,M.H**  
NIP. 197004101998021001

### **Anggota Penguji**

**R.A. RINI ANGGRAINI S.H,M.H**  
NIP. 195911151985122001

.....

**ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H**  
NIP. 197805312005012001

.....

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama penulis panjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Skripsi ini diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi syarat-syarat untuk menyelesaikan program studi ilmu hukum. Skripsi ini berjudul berjudul “IMPLIKASI HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN BUPATI YANG BERSTATUS TERSANGKA DALAM MENJALANKAN PEMERINTAHAN DAERAH”

Skripsi ini berhasil diselesaikan berkat bimbingan, petunjuk dan pengarahan dari pembimbing dan pembantu pembimbing, yang dimana skripsi ini adalah sebuah karya dengan hasil kerja keras, semangat, motivasi, keyakinan untuk meraih cita-cita dan harapan, serta segala bantuan berbagai pihak yang dengan tulus ikhlas memberikan bantuan kepada penulis. Oleh karena itu pada kesempatan ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Ibu RA. Rini Anggraini S.H., M.H. selaku pembimbing pertama yang selalu setia memberikan waktu untuk saya dan memberi banyak arahan dengan sabar dan teliti sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar;
2. Ibu Rosita Indrayati, S.H.,M.H. selaku pembimbing kedua yang telah banyak memberikan bimbingan, petunjuk dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini;
3. Ibu Antikowati, S.H.,M.H. Ketua Panitia Penguji pada ujian pendadaran dalam mempertahankan skripsi ini;
4. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H.,M.H., Sekretaris Panitia Penguji pada ujian pendadaran dalam mempertahankan skripsi ini;
5. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Bapak H. Nurul Ghufron, S.H.,M.H. selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Bapak Mardi Handono, S.H, MH selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H.,M.H. selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

9. Ibu Dr. Dyah Octorina Susanti., S.H., M.Hum. selaku DPA (Dosen Pembimbing Akademik), yang telah memberikan masukan, bimbingan, konsultasi dan motivasi selama penulis belajar di Fakultas Hukum Universitas Jember;
10. Dosen dan Staf karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah banyak membantu selama kuliah;
11. Keluarga besar, adik, dan saudara-saudara dari penulis: Berlian Permatasari, Mutiara Permata Putri, Finda Anesia, Novita Ratna Wulandari;
12. Rekan-rekan IMA HTN (Ikatan Mahasiswa Bagian Hukum Tata Negara) : Arin, Tia, Arsyi, Novita, Puteri, Devi, April, Niken, Anggia, Firma, Igam, Naila, Dira, Irwan, Santi, Firda, Arthalina, Wildan, Tria, Vero, dll yang telah memberikan motivasi, do'a dan semangat kekeluargaan kepada penulis disamping itu saya juga mengucapkan kepada teman-teman Kampus FH Unej sahabat-sahabatku yang selalu menjadi semakin bersemangat dan betah di kampus : Arin, Tia, Arsyi, Maya, Echa, Caca, Ario tak lupa juga saya ucapkan terima Kasih kepada Teman-teman Belleza (Eka, Della, Ullynara, Devina, Dina, Lyla, Salwa, dan Mas Rovie) yang selalu setia memberi dukungan sehingga skripsi ini selesai tepat pada waktunya, serta kepada Teman-teman seperjuangan KKN yang juga selalu memotivasi untuk menyelesaikan skripsi ini selama di Pos Daya di Desa Andongsari Kecamatan Ambulu, (Agef, Gifri, Hari, Obi, Sherly, Veni, Yuyun, Reza, Jose);
13. Special thank's to kesayangan Sandra Hardianto yang telah dengan ikhlas memberikan cinta dan kasih sayangnya yang membuat penulis bersemangat belajar dan menyelesaikan skripsi ini demi mewujudkan mimpi, cita-cita, dan harapan penulis;
14. Semua pihak yang tidak dapat disebut satu persatu yang telah banyak memberikan bantuan dalam penulisan skripsi ini;

Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali harapan semoga amal kebbaikannya mendapat imbalan dari Tuhan YME dan semoga segala bantuan dan kebaikan yang telah diberikan dapat memberikan arti yang berguna bagi kita semua.

Akhirnya harapan penulis adalah semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua demi menegakkan keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum.

Jember, 9 Juni 2014

Penulis

## RINGKASAN

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan tersebut memberikan arti bahwa kekuasaan tertinggi di Indonesia adalah hukum, dengan demikian hukum digunakan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah UUD 1945 telah memuat ataupun menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik kekuasaan vertikal maupun secara horisontal. Pada pemisahan kekuasaan secara horizontal (ke samping) melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *chek and balance*. menunjuk pada pembagian fungsi-fungsi antara organ kenegaraan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dikenal dengan pembagian kekuasaan secara teritorial, menunjuk pada pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Hal ini selanjutnya memunculkan konsep pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah merupakan representasi dari Pemerintah Pusat yang berada di daerah oleh karena itu Pemerintah Daerah dikepalai oleh seorang Kepala Daerah. Kepala Daerah mempunyai tanggung jawab dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah dalam hal apa saja yang menyangkut tentang daerahnya. Jabatan ini rawan sekali oleh tindak pidana dalam artian jabatan yang diemban oleh seorang kepala daerah mempunyai konsekuensi logis yaitu masalah pertanggungjawaban.

Fenomena yang sering terjadi dewasa ini adalah seorang kepala daerah sebut saja seorang bupati yang dengan kekuasaannya menyalahi wewenangnya sehingga terindikasi pada kasus korupsi dan ujung-ujungnya menjadi seorang tersangka hal ini yang sangat disayangkan meskipun sudah ditetapkan menjadi tersangka akan tetapi masih saja dilantik menjadi seorang bupati. Dari uraian diatas maka dapat ditarik rumusan masalah:

1. Bagaimanakah Dampak pelaksanaan pemerintahan daerah dengan Bupati yang berstatus tersangka?

2. Bagaimanakah Kekuatan Hukum dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Bupati yang berstatus tersangka?

Tujuan dari penulisan ini terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dalam penulisan skripsi ini yaitu: untuk memenuhi syarat yang diperlukan guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember, Sedangkan tujuan khususnya yaitu untuk mengetahui dan mengkaji permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini.

Tipe penulisan dalam skripsi ini adalah yuridis normatif sedangkan pendekatan masalah yaitu dengan menggunakan Undang-Undang dan konseptual. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum serta analisa bahan hukum. Pada bab pembahasan, akan membahas mengenai 2 (dua) hal yang terdapat dalam rumusan masalah.

suatu pemerintahan daerah mengalami kevakuman pemerintahan akibat bupati terpilih menjadi tersangka dan terdakwa, hal ini tidak boleh terjadi. Oleh karena itu setelah status bupati terpilih statusnya menjadi terdakwa, maka yang bersangkutan melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) harus di berhentikan sementara dan kemudian Menteri Dalam Negeri menetapkan pelaksana Tugas (Plt) penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Gunung Mas. Dalam birokrasi pemerintahan, pelaksana tugas (Plt) baru dapat digunakan dalam suatu jabatan apabila di dalam organisasi pemerintah tersebut tidak terdapat Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan untuk mengisi jabatan itu. Untuk memudahkan memahami kondisi ini,

Kekuatan Hukum dari Keputusan Tata Usaha Negara tersebut apabila pihak yang terkena tidak melaporkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara maka Kekuatan Hukum dari Keputusan Tata Usaha Negara itu tetap dan kuat selama belum dicabut oleh Pejabat yang membuat dalam hal ini adalah Bupati yang bersangkutan. Akan tetapi jika yang terkena dari Keputusan Tata Usaha Negara tersebut mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dan ternyata gugatan itu menang maka serta merta gugurlah kekuatan hukum tersebut dan oleh

pihak tergugat (bupati) dalam hal ini harus merehabilitasi atau mengembalikan si penggugat tersebut ke posisi semula dan membersihkan juga nama baiknya, selama keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut tidak di mintakan upaya banding ke Mahkamah Agung sebagai payung hukum terakhir peradilan di Indonesia ini. Adapun seorang bupati yang menjadi tersangka akan tetapi masih dapat menjalankan roda pemerintahannya dengan kata lain belum di non-aktifkan dan masih bisa membuat kebijakan maka kebijakan tersebut masih sah dan masih mempunyai kekuatan hukum tetap.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI .....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	2
1.3. Tujuan Penelitian.....	2
1.3.1. Tujuan Umum .....	2
1.3.2. Tujuan Khusus .....	3
1.4. Manfaat Penelitian.....	3
1.5. Metodologi Penelitian .....	3
1.5.1. Tipe Penelitian .....	4
1.5.2. Pendekatan Masalah.....	4
1.5.3. Sumber Bahan Hukum .....	5
1.5.3.1. Bahan Hukum Primer.....	5
1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder .....	6
1.5.3.3. Bahan non Hukum .....	6
1.6. Analisis Bahan Hukum.....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>8</b>
2.1. Pemerintahan Daerah.....	8
2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah .....	8

2.1.2. Perangkat Pemerintah Daerah .....	10
2.2. Pemerintah Daerah .....	15
2.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah .....	15
2.2.2 Kewajiban Pemerintah Daerah .....	20
2.2.3 Wewenang Pemerintah Daerah .....	22
2.2.4 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	24
2.3. Penyalahgunaan Wewenang .....	26
2.3.1 Pengertian Penyalahgunaan Wewenang .....	26
2.4. Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang .....	28
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>32</b>
3.1. Dampak Pelaksanaan Pemerintah Daerah pada Kepala Daerah yang berstatus Tersangka .....	32
3.2. Kekuatan Hukum kebijakan yang dikeluarkan oleh Bupati yang berstatus tersangka .....	37
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>40</b>
4.1. Kesimpulan .....	40
4.2. Saran .....	41
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>42</b>