

DISKRESI PEMBERHENTIAN SEKRETARIS DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN JEMBER

Oleh :

Rudy Adrianus Riri Hena, S.H., M.H.

Abstract

The Regional Government Act does not contain regulatory norms and provides guidance on the submission mechanism of DPRD secretary candidates, including not providing direction for the approval process and the maximum period of approval process. Even Government Regulation No. 18 of 2016 on Regional Devices that should describe more technical Law on Regional Government did not also regulate the mechanism, process or period of time. This certainly causes difficulties in its implementation. Given the uncertainty, the Regent of Jember took discretion to temporarily appoint officials as executors of the secretariat of the DPRD. Jember also mentioned that with the revocation of Local Regulation Number 15 Year 2008 regarding Organization and Working Procedure of Jember Regency, the arrangement of regional apparatus must adjust Article 3 of Regional Regulation Number 3 Year 2016, effective effective January 2, 2017. The juridical consequence of this adjustment is that All regional apparatuses including Farouq's parliamentary secretary should be first-line. This is because the regional devices are still formed based on perda that have been revoked. Its own discretion of the legal basis is the provision of Law Number 30 Year 2014 on Government Administration.

Keywords: *Discretion, Against Dismissal, Secretary Of The House Of Representatives Jember Regency*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.¹

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam undang-undang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata

dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.²

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembangan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 9

² Ali Faried, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005, hlm.27

itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing.³

Pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah dalam memperjuangkan hak-hak rakyat merupakan tanggung jawab bersama antara lembaga legislatif daerah (DPRD) maupun eksekutif daerah (Pemerintah Daerah). Eksekutif melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan Pemerintahan dan Pembangunan, disisi lain tugas-tugas tersebut akan diawasi pelaksanaannya oleh lembaga legislatif sebagaimana amanat Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Seharusnya anggota DPRD yang dipilih melalui suatu mekanisme rekrutment politik yaitu pemilu dapat melaksanakan fungsinya dalam hal pengawasan yang lebih memfokuskan pada pemenuhan berbagai aspirasi rakyat. Namun

dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut DPRD diharapkan pada berbagai kepentingan sehingga terkadang fungsi pengawasan yang sebenarnya terabaikan. hal ini dapat menggambarkan lemahnya komitmen politik DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Peranan DPRD jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan sebenarnya merupakan lembaga yang dapat menjamin tegaknya pemerintahan yang demokratis. Melalui lembaga ini kepentingan dan aspirasi rakyat ditampung kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan publik sesuai dengan aspirasi rakyat. Lembaga ini juga memiliki peran mengawasi jalannya pemerintah daerah dengan membuat produk-produk hukum dan peraturan yang secara teoritis harus ditaati oleh pihak wilayah tersebut tidak terkecuali pemerintah daerah. Kabupaten Jember telah melaksanakan pemilihan kepala daerah pada tanggal 9 Desember 2015 yang lalu dan telah berhasil memilih Faida, sebagai kepala daerah dan Muqit Arief sebagai wakil kepala daerah untuk memimpin Kabupaten Jember untuk periode tahun 2015-2020.

Terkait fungsi pengawasan oleh anggota DPRD kepada Kepala Daerah beberapa waktu yang lalu terjadi permasalahan menyangkut hubungan Bupati dan DPRD Jember. DPRD Kabupaten Jember dalam hal ini mengajukan hak interpelasi kepada Bupati Faida. Interpelasi

³ Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Peraturan Daerah APBD Partisipasif*, Surabaya, CV Putra Media Nusantara, 2010, hlm.36

adalah salah satu hak DPRD yang dijamin secara konstitusional. DPRD Jember menggunakannya untuk mempertanyakan keputusan Bupati Faida mencopot Sekretaris Dewan Farouq, tanpa berkomunikasi terlebih dahulu dengan pimpinan DPRD, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 harus rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.⁴

Bupati Kabupaten Jember Faida menyatakan bahwa, ada ketidakjelasan

peraturan perundang-undangan terkait pemberhentian dan pengangkatan sekretaris DPRD Jember. Ini menjadi alasan pengambilan diskresi. Hal ini disampaikan tertulis Bupati Faida melalui Asisten III Pemerintah Kabupaten Jember Joko Santoso, dalam sidang paripurna interpelasi di gedung DPRD Jember, DPRD Jember mengajukan hak untuk bertanya (interpelasi) menyusul pemberhentian Farouq dari jabatan Sekretaris Dewan (sekwan) tanpa pembicaraan dengan pimpinan parlemen, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.⁵

Ada fakta bahwa peraturan perundang-undangan seputar jabatan pimpinan tinggi pada perangkat daerah, utamanya di Sekretariat DPRD, pengaturannya tidak saling mendukung, menimbulkan beberapa penafsiran. Hal ini, lanjut Faida, menyulitkan implementasi peraturan. Beberapa ketentuan peraturan Undang-Undang yang tidak saling mendukung itu adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 205, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 113, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Pasal 117, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 31 ayat 3 dan Pasal 124 ayat (4).

⁴ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

⁵http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahandaerah/287608/soalsekwan_bupati_jember/beberkan_kebijakannya.html

Berdasarkan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengangkatan dan pemberhentian sekretaris DPRD oleh bupati harus melalui persetujuan DPRD. Namun berdasarkan Pasal 117 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara, jabatan sekretaris DPRD harus berhenti dengan sendirinya apabila yang bersangkutan telah menduduki jabatannya selama lima tahun. Menurut Faida, Farouq telah menduduki jabatan itu sejak 3 Januari 2012, maka akibat hukumnya per tanggal 3 Januari 2017, yang bersangkutan telah berhenti dengan sendirinya sebagai sekretaris DPRD tanpa persetujuan DPRD.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara tidak memberikan tempat bagi adanya persetujuan pimpinan DPRD dalam proses perpanjangan atau penggantian sekretaris DPRD. Undang-Undang Pemerintahan Daerah tidak memuat norma yang mengatur dan memberikan arahan tentang mekanisme pengajuan calon sekretaris DPRD, termasuk tidak memberikan arahan proses pemberian persetujuan dan jangka waktu maksimal proses pemberian persetujuan. Bahkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang seharusnya menjabarkan lebih teknis Undang-Undang Pemerintahan Daerah ternyata juga tidak mengatur mengenai mekanisme, proses

maupun jangka waktu dimaksud. Hal ini tentu menimbulkan kesulitan dalam implementasinya.

Mengingat ketidakjelasan itu, Bupati Faida mengambil diskresi untuk sementara mengangkat pejabat sebagai pelaksana tugas sekretaris DPRD. Faida juga menyebutkan, dengan dicabutnya Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Kabupaten Jember, maka susunan perangkat daerah harus menyesuaikan Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016, yang mulai efektif berlaku 2 Januari 2017. Konsekuensi yuridis penyesuaian ini adalah bahwa semua perangkat daerah termasuk sekretaris DPRD Farouq harus demisioner terlebih dulu. Hal ini dikarenakan perangkat daerah tersebut masih dibentuk berdasarkan perda yang telah dicabut. Diskresi sendiri dasar hukumnya adalah ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah pemberhentian sekretaris DPRD oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk penulisan tesis hukum dengan judul : “Diskresi Pemberhentian Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis

mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut : 1. Apakah proses pemberhentian sekretaris DPRD Kabupaten Jember merupakan suatu bentuk keputusan diskresi bupati ? 2. Bagaimanakah keabsahan mekanisme pemberhentian sekretaris DPRD Kabupaten Jember dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ?

II. PEMBAHASAN

A. Proses Pemberhentian Sekretaris DPRD Kabupaten Jember Sebagai Bentuk Keputusan Diskresi

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Demikian halnya dengan pola kekuasaan lembaga tinggi negara setelah amandemen menempatkan posisi lembaga tinggi negara dalam posisi sejajar sebagai amanat ketentuan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dari beberapa lembaga negara tersebut yang sangat menarik untuk menjadi perhatian adalah hubungan antara DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai eksekutif. Harus diakui bahwa pada hakikatnya, prinsip *separation of power* itu memang dapat menjamin pembatasan

kekuasaan. Akan tetapi, untuk menyerahkan tugas legislasi sepenuhnya kepada DPR tidak realistis, karena legislasi itu sebagian terbesar lebih bersifat teknis yang membutuhkan peran pemerintah.⁶

Pengawasan oleh DPRD terhadap kinerja lembaga eksekutif adalah bagian dari penguatan proses demokrasi sehingga harus ada *check and balances* agar terjadi keseimbangan kekuasaan. Dengan demikian, nilai-nilai demokrasi diharapkan dapat tumbuh dengan subur. Pengawasan DPRD haruslah dianggap pengeluran aspirasi rakyat yang diwakilinya melalui proses pemilihan umum rakyat memilih partai politik dan figur wakil rakyat yang diharapkan mampu mengemban amanah dan aspirasinya, tentu sudah menjadi tugas partai politik melalui fraksi-fraksi di DPRD untuk terus menyalurkan aspirasi rakyat.⁷

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, PT. Ichtiar Baru, 1994, hlm.45

⁷ Margono, *Pendidikan Pancasila ; Topik Aktual Kenegaraan dan Kebangsaan*, Malang, Universitas Negeri Malang, 2014, hlm.27

bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi dan tugas masing-masing.⁸

Terkait fungsi pengawasan oleh anggota DPRD kepada Kepala Daerah beberapa waktu yang lalu terjadi permasalahan menyangkut hubungan Bupati dan DPRD Jember. DPRD Kabupaten Jember dalam hal ini mengajukan hak interpelasi kepada Bupati Faida. Interpelasi adalah salah satu hak DPRD yang dijamin secara konstitusional. DPRD Jember menggunakannya untuk mempertanyakan keputusan Bupati Faida mencopot Sekretaris Dewan Farouq, tanpa berkomunikasi terlebih dahulu dengan pimpinan DPRD, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur

staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di samping itu, pada Daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) Hari sejak diterimanya Perda. Dalam

⁸ Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Peraturan Daerah APBD Partisipasif*, Surabaya, CV Putra Media Nusantara, 2010, hlm.36

hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Perda, Kepala Daerah mengundangkan Perda dalam lembaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perangkat Daerah diisi oleh pegawai aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pegawai aparatur sipil negara yang menduduki jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator, dan jabatan pengawas pada Perangkat Daerah wajib memenuhi persyaratan kompetensi Teknis, Manajerial dan Sosial kultural.⁹ Selain memenuhi kompetensi sebagaimana tersebut di atas, pegawai aparatur sipil negara yang menduduki jabatan Perangkat Daerah harus memenuhi kompetensi pemerintahan dengan bukti sertifikasi yang dilaksanakan oleh suatu lembaga sertifikasi yang berwenang menyelenggarakan sertifikasi penyelenggara pemerintahan dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kompetensi pemerintahan antara lain kompetensi pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang terkait dengan kebijakan Desentralisasi, hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah, pemerintahan umum, pengelolaan keuangan Daerah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD, serta etika pemerintahan.

Terkait pembahasan dalam ini disebutkan dalam ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah bahwa Sekretaris DPRD kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/wali kota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi. Hal ini disebutkan juga dalam Pasal 204 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris DPRD dilakukan Bupati atas persetujuan pimpinan DPRD. Dengan demikian ada hubungan koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam konteks pemerintahan daerah baik dalam proses pengangkatan maupun dalam proses pemberhentian sekretaris DPRD. Hubungan koordinasi disini merupakan amanat undang-undang bahwa DPRD adalah mitra pemerintah daerah dalam bingkai pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pemerintahan Daerah sebagaimana telah disebutkan merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis, berdasarkan pemilihan yang demokratis pula. Hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang

⁹ Sirajuddin, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, 2001, hlm.36

kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal tersebut tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah.

Hubungan kemitraan tersebut mempunyai arti atau bermakna bahwa apabila antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsinya masing-masing. Dengan demikian, antar kedua lembaga ini membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsinya masing-masing.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Dengan adanya ketentuan tersebut, diharapkan dapat terwujud hubungan yang serasi, sejajar, dan kemitraan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka tugas dan fungsinya dalam pemerintahan daerah.

Pengawasan DPRD adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap

Pemerintah Daerah. Kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang sama dalam struktur organisasi pemerintahan, sebagai satu kesatuan dalam pemerintahan daerah. Pengawasan DPRD kepada Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh DPRD melalui komisi yang merupakan alat kelengkapan dewan secara langsung dan dilaksanakan juga oleh fraksi. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah saat ini tidaklah optimal, hal ini disebabkan karena Anggota DPRD dihadapkan dua pilihan yang sulit, di satu sisi ia harus mengedepankan kepentingan partai yang diwakilinya dan pada sisi yang lain ia juga merupakan representasi rakyat, dimana kedua kepentingan tersebut saling berbeda.

Seperti sudah disampaikan sebelumnya, secara normatif, DPRD mempunyai tiga fungsi : fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kegiatan fungsi ini merupakan “alat” untuk menjalankan fungsi utama DPRD yaitu fungsi keterwakilan (*representativeness*). Secara operasional, ketiga fungsi tersebut berjalan seiring dan saling melengkapi. Dengan demikian, walaupun ketiga fungsi itu bekerja dengan cara dan ruang lingkup yang berbeda, namun ketiga fungsi itu pada dasarnya mempunyai kaitan yang erat satu dengan yang lain.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menjadi menarik untuk dikaji lebih lanjut apakah pemberhentian sekretaris DPRD

Kabupaten Jember oleh bupati Jember merupakan bentuk diskresi? Untuk menjawab permasalahan tersebut, terlebih dahulu penulis kemukakan tentang makna diskresi itu sendiri secara detail. Diskresi merupakan keputusan dan/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. Namun, penggunaannya harus oleh pejabat yang berwenang dan sesuai dengan tujuannya.¹⁰ Pejabat pemerintahan yang dimaksud yaitu unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Dalam konsepsi negara hukum modern, diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu (*inherent aan het bestuur*), sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.¹¹

Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang menurut pendapat sendiri.¹² Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.¹³ Sedangkan Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.¹⁴

Freies ermessen ini digunakan terutama karena ; pertama, kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis; kedua, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya; ketiga, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir. Kebebasan diskresi tersebut adalah kebebasan administrasi yang mencakup

¹⁰ SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 73

¹¹ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm.51

¹² S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 82

¹³ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 3

¹⁴ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 41

kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*).¹⁵ Kebebasan mempertimbangkan ini ada yang bersifat subjektif dan bersifat objektif. Kebebasan mempertimbangkan yang bersifat subjektif (*subjectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki itu dilaksanakan. Sedangkan kebebasan mempertimbangkan yang bersifat objektif (*objectieve beordelingsruimte*) yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia akan menjadi peraturan kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bahwasanya pemberhentian M. Faruq dari jabatan Sekretaris DPRD Jember adalah keputusan diskresi karena ketidakjelasan peraturan. Jika disimak secara seksama, memang sudah ada ketentuan yang mengatur pemindahan pejabat yakni Pasal 204 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 31 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris DPRD dilakukan

Bupati atas persetujuan pimpinan DPRD. Namun demikian, hal tersebut pengaturannya tidak lengkap, sehingga menimbulkan pertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menjelaskan seseorang menjabat sebagai Sekretaris DPRD selama 5 tahun maka seharusnya berhenti sendirinya.

Berdasarkan hal tersebut selain ada ketidaksesuaian dalam ketentuan peraturan perundang-undangan juga terjadi kekosongan hukum khususnya menyangkut ketidakjelasan mengenai mekanisme pemberhentian sekretaris DPRD tersebut secara lengkap dan detail khususnya menyangkut bagaimana bila waktu jabatan sekretaris DPRD berakhir. Secara kelembagaan, bupati dalam hal ini sebagai institusi yang sah untuk memberhentikan sekretaris DPRD sehingga pemberhentian tersebut merupakan diskresi bupati Jember. Namun demikian, persoalannya dalam hal ini bupati tidak melibatkan unsur DPRD sebagai mitra dalam pemerintahan daerah karena jelas dalam peraturan terkait DPRD harus dilibatkan dalam proses tersebut. Dalam hal ini menurut hemat penulis kedepannya, harus ada komunikasi politik yang baik antara bupati selaku pemerintah daerah dengan DPRD Kabupaten Jember dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah, karena bagaimanapun harus ada koordinasi dalam

¹⁵ SF. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-6, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 47

proses pemerintahan dalam batas-batas sebagaimana ditetapkan undang-undang.

Tentunya walaupun kewenangan untuk keluar dari jalur yang ada telah diberikan, namun badan atau pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi wajib mempertanggungjawabkan keputusannya kepada pejabat atasannya dan masyarakat, sehingga dengan demikian, penerapan asas diskresi akan dapat menjadi salah satu point untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa diskresi umumnya dikeluarkan oleh pejabat eksekutif, hal ini didasari pemikiran bahwa kalangan eksekutif sangat dekat dengan fungsi pelayanan publik. Walaupun tidak bisa ditampik bahwa diluar eksekutif, diskresi juga tidak tertutup dikeluarkan oleh pejabat lain, namun yang paling rentan dengan penggunaan diskresi adalah kalangan eksekutif, khususnya pejabat Tata Usaha Negara. Sementara keputusan Tata Usaha Negara lajimmya ada dua, disamping keputusan pelaksanaan (*executive decision* atau *gebonden beschikking*) juga ada yang disebut dengan keputusan bebas (*discretionary decision* atau *Vrije beschikking*). Keputusan bebas inilah yang kita kenal dengan istilah asas diskresi atau *Freies Ermessen*. Meskipun dalam membuat suatu keputusan (*beschikking*) yang bernama

diskresi belum diatur secara tegas atau bertentangan dengan undang-undang, namun bukan berarti bahwa diskresi yang hendak dikeluarkan tidak memiliki dasar pijakan.

Dalam hal ini, kebijakan dibagi menjadi dua kategori, yaitu pertama kebijakan yang bersifat mutlak (absolut) yang kedua yaitu kebijakan yang bersifat tidak mutlak (relatif), hal ini dapat terjadi karena hukumnya tidak jelas. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diskresi tetap dapat digunakan dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya.

Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu untuk adanya keleluasaan bergerak, diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) suatu kebebasan bertindak yang seringkali disebut diskresi atau *Fries Ermessen*.¹⁶

¹⁶ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta 2001, hlm 205

Diskresi atau *Freies Ermessen* sebagai suatu kebebasan bertindak sudah barang tentu akan rentan dengan kompleksitas masalah karena sifatnya menyimpangi asas legalitas dalam arti sifat "pengecualian". Bahkan ketika implementasinya sarah arah, maka kebijakan jenis ini tidak jarang justru menimbulkan kerugian yang lebih besar kepada warga masyarakat. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa banyak diantara aparat pemerintahan yang mengeluarkan diskresi tidak sesuai dengan aturan main yang telah ditentukan.¹⁷

Sering terjadi bahwa akibat dari diskresi yang dilakukan justru telah terjadi macet di wilayah lainnnya. Dalam kondisi yang demikian, maka diksresi yang dilakukan oleh kepolisian tadi sangatlah tidak tepat, Karena sesungguhnya yang terjadi adalah hanyalah pemindahan persoalan semata, memindahkan kemacetan dari yang seharusnya menjadi tanggungjawabnya, dipindahkan ke tempat lain dengan harapan agar si pelaku diskresi bisa terbebas dari masalah kemacetan. Oleh sebab itulah, maka batasan terhadap diksresi menjadi sangat urgen dan mendesak. Batasan toleransi dari diskresi ini diberikan oleh Sjahran Basah sebelumnya, yaitu adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; untuk

menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; tidak boleh mengakibatkan kerugian kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral.¹⁸ Selanjutnya, menurut Muchsan, pelaksanaan diskresi oleh aparat pemerintah (eksekutif) dibatasi oleh 4 (empat) hal, yaitu :¹⁹ Apabila terjadi kekosongan hukum; Adanya kebebasan interprestasi; Adanya delegasi perundang-undangan; Demi pemenuhan kepentingan umum.

Bintan R. Saragih berpendapat bahwa diskresi tidak perlu diatur atau dibatasi karena sudah ada pertanggung-jawabannya sendiri baik secara moral maupun hukum. Ditambahkan lagi oleh Bintan R. Saragih, bahwa pengaturan mengenai diskresi pejabat hanya lazim digunakan pada sistem parlementer, sementara sistem presidensial lebih menggunakan kebiasaan. Dalam melakukan aktivitasnya, pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam kategori kedua, *rechtshandelingen*. Tindakan hukum

¹⁷ Marcus Lukman, *Makna dan Peranan Freies Ermessen Dalam Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Intrniti Press, 2009, hlm.27

¹⁸ Sjahran Basah, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta 2001, hlm 117

¹⁹ Muchsan dalam *Paulus Effendi Lotulung, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1996, hlm.45

pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu:²⁰ Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri; a). Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan; b). Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi; c). Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Freies Ermessen ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya *hak inisiatif* untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan Undang Undang tanpa persetujuan DPR, *hak delegasi* untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah Undang Undang, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat *enunsiatif*. Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan yaitu; *Pertama*, paham pembagian kekuasaan

menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ, karena itu fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; *Kedua*, dalam negara kesejahteraan pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; *Ketiga*, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat, mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.²¹

Dengan berbagai manfaat inilah, maka kemudian sangat diyakini bahwa bila pembuat diskresi benar-benar mengeluarkan diskresi sesuai dengan mekanisme dan prosedur yang ada, maka sangat diyakini bahwa penerapan diskresi akan dapat berdampak pada terciptanya pemerintahan yang baik. Masyarakat akan benar-benar terlayani dengan pembentukan diskresi, dan aparatur pemerintah juga akan mendapat apresiasi yang luar biasa dari masyarakat karena mampu melakukan terobosan hukum dalam rangka meningkatkan pelayanan demi menuju kesejahteraan rakyat. Demikian halnya dengan pemberhentian sekretaris DPRD oleh bupati Jember, Faida. Disatu sisi hal tersebut sebagai diskresi namun bila tidak melibatkan DPRD justru akan dilihat sebagai bentuk kesewenang-wenangan penguasa sebagai bentuk main hakim sendiri. Oleh

²⁰ Bintang Saragih, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 2000, hlm.54

²¹ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Mahkamah Agung RI, 2007, hlm.27

karena itu ke depan, diharapkan ada komunikasi politik yang baik antara bupati selaku kepala daerah dengan DPRD sebagai mitra dalam unsur pemerintahan daerah Kabupaten Jember, sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang baik.

B. Keabsahan Mekanisme Pemberhentian Sekretaris DPRD Kabupaten Jember dengan Diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Ketentuan tentang pemberhentian sekretaris DPRD diatur dalam Pasal 204 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 31 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut jelas disebutkan bahwa Sekretaris DPRD kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/wali kota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi. Dengan demikian ada hubungan koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam konteks pemerintahan daerah baik dalam proses pengangkatan maupun dalam proses pemberhentian sekretaris DPRD. Hubungan koordinasi disini merupakan amanat undang-undang bahwa DPRD adalah mitra pemerintah daerah dalam bingkai pelaksanaan pemerintahan daerah.

Di era otonomi daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi kian penting, karena pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola berbagai urusan dan kebijakan di tingkat daerah. Pada dasarnya, jika pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, DPRD dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara minimal. Tetapi jika dalam pelaksanaan banyak terjadi penyimpangan, maka pelaksanaan fungsi ini harus maksimal. Penguatan fungsi pengawasan ini dapat dilakukan salah satunya melalui optimalisasi fungsi dan peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah.²²

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi terpenting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa

²² Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006, hlm.36

fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada eksekutif substansinya adalah mengarah pada pengawasan politik atau kebijakan.

Pada dasarnya, pengawasan adalah sub fungsi pengendalian terhadap pemerintah daerah. Pemerintah daerah membutuhkan sebuah fungsi pengawasan yang mampu memberi "tanda bahaya" jika terjadi penyimpangan. fungsi pengawasan DPRD bukan saja merupakan sebuah proses untuk memantau kegiatan yang dilakukan oleh eksekutif agar berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Ia juga merupakan sebuah proses untuk melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah dan mungkin terjadi. Pengawasan yang baik selalu merupakan langkah pencegahan yang efektif terhadap penyimpangan dalam proses penyelenggaraan pemerintah.

Untuk melihat batas-batas penggunaan diskresi dapat melihat rumusan di dalam Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Rumusan pokok pasal tersebut memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan

yang baik.²³ Dari rumusan tersebut terlihat bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*).

Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika didalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum. Mengenai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*).²⁴

²³ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan: Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat : a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. sesuai dengan AUPB; d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif; e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan f. dilakukan dengan iktikad baik

²⁴ Julista Mustamu, *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Sasi Vol.17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, hlm. 4-5

Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur *willekeur* jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).²⁵ Sedangkan penggunaan diskresi dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila menggunakan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.²⁶

Meskipun didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak mengatur sanksi apabila ketentuan keharusan melapor kepada atasannya tersebut tidak dilaksanakan, tetapi paling tidak dengan dijadikannya batas-batas penggunaan diskresi sebagai suatu norma yang mengikat, maka hal tersebut sudah cukup untuk menghindari dilaksanakannya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan²⁷, sebab tujuan utama dari normatifikasi adalah menciptakan dan menjadikan Hukum Administrasi Negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum, baik bagi

warga negara maupun administrasi negarapenggunaan *freies ermessen* oleh Badan/Pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif.

Meskipun upaya administratif sudah dilakukan, namun yang dijadikan sebagai obyek gugatan adalah tetap keputusan diskresi dan bukan jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi atas banding administrasi, karena apabila yang dijadikan obyek gugatan adalah jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka apabila gugatan dikabulkan dan Tergugat diwajibkan untuk mencabut keputusan obyek sengketa, maka yang dicabut adalah jawaban atasan pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan bukan keputusan diskresi itu sendiri padahal yang dipersoalkan oleh masyarakat adalah keputusan diskresinya.

Sebagaimana disebutkan oleh Bupati Jember melalui asisten III Pemkab bahwa pemberhentian Farouq dari jabatannya sebagai sekretaris DPRD Jember, merupakan keputusan diskresi karena ketidakjelasan aturan. Dalam jawabannya bupati menilai undang-undang yang mengatur tentang perangkat daerah, utamanya dalam hal pemberhentian dan pengangkatan sekretaris DPRD tidak jelas, sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 31 ayat (3) Peraturan

²⁵ *Ibid*

²⁶ Lihat Pasal 31 dan 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

²⁷ Rusli K. Iskandar, *Normatifikasi Hukum Administrasi Negara, dalam SF Marbun dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press, 2001, hlm. 187

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menyebutkan, pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris DPRD dilakukan atas persetujuan pimpinan DPRD terlebih dahulu. Namun demikian, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau ASN menyebutkan, bahwa pejabat yang sudah menduduki posisi tertentu selama 5 tahun seharusnya berhenti dengan sendirinya.

Berdasarkan ketentuan tersebut jelas bahwa pemberhentian sekretaris DPRD Jember oleh Bupati Jember dapat dikategorikan sebagai diskresi, namun prosedurnya yang keliru tanpa pemberitahuan kepada ketua DPRD Jember. Prosedur pengangkatan dan pemberhentian sekretaris DPRD sudah jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang bersifat khusus atau *lex spicialist* dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur dengan jelas, bahwa pengangkatan maupun pemberhentian sekretaris DPRD harus meminta persetujuan pimpinan DPRD. Komunikasi yang intensif antara eksekutif dan legislatif menjadi faktor penting dalam membangun Jember kedepan. Karena itu, diharapkan jalinan komunikasi jangan sampai macet, namun harus ditingkatkan di antara kedua belah pihak demi masa depan Jember yang lebih baik.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses pemberhentian sekretaris DPRD Kabupaten Jember merupakan suatu bentuk keputusan diskresi oleh bupati karena ketidakjelasan peraturan, yaitu karena ada beberapa aturan yang mengatur pemindahan pejabat yakni Pasal 204 ayat (2) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 31 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris DPRD dilakukan Bupati atas persetujuan pimpinan DPRD. Namun demikian, hal tersebut berbeda dengan ketentuan dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menjelaskan seseorang yang menjabat sebagai Sekretaris DPRD selama 5 tahun, maka dengan sendirinya berhenti karena telah habis masa jabatannya.
2. Pemberhentian sekretaris DPRD Jember oleh Bupati Jember dapat dikategorikan sebagai diskresi, namun prosedurnya yang keliru tanpa pemberitahuan kepada

ketua DPRD Jember. Prosedur pengangkatan dan pemberhentian sekretaris DPRD sudah jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang bersifat khusus atau *lex spicialist* dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur dengan jelas, bahwa pengangkatan maupun pemberhentian sekretaris DPRD harus meminta persetujuan pimpinan DPRD. Komunikasi yang intensif antara eksekutif dan legislatif menjadi faktor penting dalam membangun Jember kedepan. Karena itu, diharapkan jalinan komunikasi jangan sampai macet, namun harus ditingkatkan di antara kedua belah pihak demi masa depan Jember yang lebih baik.

B. Saran-Saran

Bertitik tolak dari kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Penggunaan diskresi dari pejabat publik yang mana pun, tentunya harus dilandasi oleh semangat dan tekad untuk senantiasa mempertanggungjawabkan kebijakan sikap dan tindakannya. Oleh karenanya penggunaan diskresi harus tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Agar pelaksanaan setiap diskresi benar-benar sesuai dengan harapan, maka baik oleh pelaku (subjek) diskresi maupun sasaran (objek) diskresi seyogianya harus saling bersedia dan mampu mawas diri. Kesiediaan introspeksi, di samping retrospeksi, diharap dapat mendorong penggunaan diskresi secara benar, baik dan bertanggung jawab. Sehingga dengan demikian, maka tidak tertutup kemungkinan bahwa diskresi akan berdampak pada terwujudnya pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006
- Amir Santoso, *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 1998.
- Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Peraturan Daerah APBD Partisipatif*, Surabaya, CV Putra Media Nusantara, 2010
- Ali Faried, *Demokratisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 2005
- Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah*, dalam Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2007
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Calvin MacKenzie, *Politics and Policy Implementations*, Princentyon University Press, 2006

- Dandi Ramdani. *Otonomi Daerah Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003
- Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia
- Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005
- Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, (Artikel tidak dipublikasikan)
- J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007
- J.J.H Bruggink, *Alih Bahasa Arief Sidharta, Refleksi tentang Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press
- Khairul Muluk, *Desentralisasi Teori, Cakupan dan Elemen*, Insan Mulia Pressindo, Malang, 2014
- Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, CV. Alfabeta, 2012
- Marbun, SF. *Pokok-Pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001
- Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, Bandung, 2012
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016
- Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Admistrasi Indonesia*, Gadjah Mada UniversityPress, Yogyakarta, 2008
- Prajudi Atmosudirjo, S. Prajudi. 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, eds. kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002
- Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 2010
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Soenobo Wirjosoegito, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004
- Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.
- William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1998.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Aparatur Sipil Negara ;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
tentang Perangkat Daerah

Sumber Internet :

<http://birohukum.jogjaprov.go.id/index.php/berita/provinsi-diy/443-pembentukan-perda-oleh-Moedji-Rahardjo>

<http://okamahendra.wordpress.com/2008/12/15/implikasi-hukum/>

http://m.beritajatim.com/politik_pemerintahandaerah/287608/soalsekwan_bupati_jember_beberkan_kebijakannya.html

Black Law Dictionary :

<http://thelawdictionary.org/> diakses 9 Maret 2017

Novel Ali, Diskresi Pejabat Publik
[http://www.yipd.or.id/berita_agenda/index.php?act=detail&p_id=3514&p_cat=.](http://www.yipd.or.id/berita_agenda/index.php?act=detail&p_id=3514&p_cat=)

BIODATA SINGKAT PENULIS

RUDY ADRIANUS RIRI HENA, S.H.

pada saat ini tengah menyelesaikan pendidikan Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember tahun 2017.