

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Rezim Pilkada secara langsung masuk ke dalam rezim pemilu didasari oleh Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) No.012-016-019/PUU-IV/2006 yang mempertimbangkan bahwa dengan metode pemilihan kepala Pemerintah daerah secara langsung maka dapat dianggap bahwa pilkada telah masuk ke dalam rezim pemilihan umum, menurut Taufiqurrahman Syahuri yang menyatakan bahwa Pengertian pemilihan umum tidak hanya terbatas pada pengertian Pasal 22 E UUD NRI 1945 akan tetapi juga lahir dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mana Kepala Pemerintah Daerah dipilih secara demokratis.<sup>1</sup> sehingga rezim pemilihan umum tidak menjadi konsen utama seiringan ditetapkannya PMK No.55/PUU-XVII/2019 yang sejatinya merupakan jawaban dari problematika kedudukan Pilkada terkait dengan pelaksanaannya secara serentak, dalam pertimbangannya, MK menilai bahwa Mahkamah tidak berwenang menentukan model pemilihan serentak karena hal tersebut merupakan kewenangan dari pembuat undang-undang, mengingat bahwa model pemilihan secara serentak tetap dianggap konstitusional, selama mempertahankan keserentakan pemilihan umum memilih anggota DPR, anggota DPD, dan

---

<sup>1</sup> Taufiqurrohmah Syahuri dan Rianda Dirkareshza, 2021, *Eksaminasi Putusan MK No.97/PUU-XI/2013 (Penyelesaian Sengketa Pilkada Langsung)*, Jurnal Delegata Jurnal Ilmu Hukum Vol.6 No.2, hlm.380

Presiden serta Wakil Presiden. Meski MK tidak berwenang untuk menentukan model pemungutan suara akan tetapi dalam putusannya MK memberikan bentuk alternatif yang dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945.<sup>2</sup>

Menurut Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) terdapat 6 (enam) model Pemilihan Umum Serentak, yaitu:<sup>3</sup>

1. Pemilu sekaligus serentak, yang diselenggarakan sekali dalam lima tahun termasuk legislatif pada semua struktur Pemerintah, Pilpres dan Pemilukada;
2. Pemilu serentak yang terbatas pada jabatan legislatif baik pusat dan daerah, disusul dengan pemilihan eksekutif Pemerintahan pusat dan daerah;
3. Pemilu serentak dengan pemilihan umum sela berdasar pada tingkatan nasional dan daerah;
4. Pemilu serentak nasional dan lokal dengan perbedaan jarak waktu;
5. Pemilu serentak nasional yang diikuti oleh pemilu serentak lokal
6. Pemilu Serentak untuk memilih legislatif nasional dan lokal dan eksekutif nasional, diikuti dengan pemilihan umum eksekutif ditingkat lokal.

---

<sup>2</sup> Lihat PMK No 14/PUU-XI/2013

<sup>3</sup> Syamsuddin Haris, Ramlan Surbakti, saldi Isra, Ikrar Nusa Bakti, dkk, 2014, *Pemilu Nasional Serentak 2009 (Position Paper)*, (Jakarta: Electoral Institute LIPI), 19

Pemilihan umum tahun 2019 disahkan dengan model pemilihan opsi pertama yang dilaksanakan secara serentak sekali dalam lima tahun termasuk pada tingkat legislatif pada semua struktur Pemerintah (nasional dan daerah), Pilpres, dan Pilkada. Pengaturan mengenai pemilihan umum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan pengaturan mengenai pemilihan kepala Pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (untuk selanjutnya disebut dengan UU Pilkada). Pemilihan kepala Pemerintah daerah secara serentak dalam UU Pilkada mengatur mengenai Kepala Pemerintah Daerah hasil Pemilihan tahun 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022, Serta bagi kepala daerah hasil pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023. Kemudian pemilihan kepala Pemerintahan daerah secara nasional akan diselenggarakan secara serentak Kembali pada tahun 2024. Berdasar pada aturan tersebut dapat dipahami bahwa pada tahun 2022 dan tahun 2023 terdapat daerah yang mengalami kekosongan jabatan kepala Pemerintah daerah karena pejabat yang terpilih pada 2017 dan 2018 akan habis masa jabatannya.

Berdasar pada data resmi Komisi Pemilihan Umum (KPU) terdapat 101 wilayah yang memilih Gubernur, Bupati, dan

Walikota di masing-masing wilayah pada Pilkada 2017,<sup>4</sup> kemudian terdapat 171 daerah yang memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota di masing-masing wilayah pada Pilkada 2018.<sup>5</sup> Artinya bahwa sampai tahun 2024 akan ada sejumlah 271 daerah yang akan mengalami kekosongan jabatan kepala Pemerintah daerah.<sup>6</sup> Kekosongan jabatan kepala Pemerintah daerah definitif menjadi permasalahan yang kompleks mengingat setiap daerah memiliki hal-hal yang perlu ditangani secara khusus.

Pemilihan kepala Pemerintah daerah secara langsung menjadi sarana untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin sehingga dapat ikut menentukan nasib dari kemajuan bagi daerah itu sendiri, baik dalam skala nasional maupun dalam skala daerah, Pemilihan umum dan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah salah satu hak asas warga negara dalam negara demokrasi yang ditandai oleh kedaulatan yang berada ditangan rakyat, sehingga melalui pemilihan secara langsung, kepala Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab kepada rakyat sebagai pemilih, sekaligus kepala Pemerintahan

---

<sup>4</sup> Bagus Prihantoro Nugroho, *Ini Data 7 Provinsi, 18 Kota, dan 76 Kabupaten di Pilkada 2017*, <https://news.detik.com/berita/d-3421244/ini-data-7-provinsi-18-kota-dan-76-kabupaten-di-pilkada-2017>, diakses pada pukul 18.30, 25 Oktober 2021

<sup>5</sup> Databoks, *171 Daerah Akan Melaksanakan Pilkada Serentak 2018*, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/06/25/171-daerah-akan-melaksanakan-pilkada-serentak-2018>, diakses pada pukul 19.30, 25 Oktober 2021

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, 2021, *Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024*, Jurnal ETIKA & PEMILU, Vol.7 No. 2 , 48

daerah yang memperoleh dukungan secara langsung dinilai mendapatkan legitimasi yang kuat.<sup>7</sup> Penundaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung berimbas kepada pemenuhan hak asas warga negara untuk menggunakan hak dalam memilih. Pada Maret 2021 Pemerintah berkesempatan untuk mencegah terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah definitif pada tahun 2022 mendatang akan tetapi Pemerintah telah sepakat untuk mencabut RUU Pemilu melalui Program Legislasi Nasional sehingga menguatkan kepastian Pilkada yang akan ditunda dan akan dilaksanakan secara serentak pada tahun 2024.<sup>8</sup>

Mengenai pengisian kekosongan jabatan Kepala Pemerintah Daerah terdapat wacana pengisian kekosongan jabatan Kepala Pemerintahan Daerah melalui penunjukan anggota TNI/Polri aktif pada tahun 2022 dan tahun 2023 serta wacana pengisian kekosongan jabatan Kepala Pemerintah Daerah melalui pengangkatan Sekretaris Daerah menjadi Penjabat Kepala Pemerintah daerah pada tahun 2022 dan tahun 2023, berdasarkan pengalaman pada tahun 2018, Tjahjo Kumolo Selaku Mendagri pada saat itu menunjuk Komisaris Jenderal Mochamad Iriawan sebagai penjabat Gubernur Jawa Barat, Penunjukan tersebut

---

<sup>7</sup> Rusli Isa, 2009, Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Sebagai Legitimasi Kepemimpinan di Era Otonomi Daerah, Jurnal Inovasi, Vol.6 No.2, 187

<sup>8</sup> Rinaldo, *Pilkada Serentak 2024 dan Cerita di Balik Batalnya Revisi UU Pemilu*, <https://www.liputan6.com/news/read/4502557/pilkada-serentak-2024-dan-cerita-di-balik-batalnya-revisi-uu-pemilu>, diakses pada 26 Agustus 2021.

dilakukan dengan status Mochamad Iriawan sebagai anggota Polri aktif.<sup>9</sup> padahal sebagaimana dipahami bahwa dalam hal pengangkatan TNI/Polri menjadi ASN, maka anggota TNI/Polri tersebut harus dalam keadaan mengundurkan diri atau pensiun dari instansinya, pengunduran tersebut adalah amanat dari Undang-Undang yang jelas menyebutkan bahwa Prajurit (anggota TNI aktif) hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan,<sup>10</sup> dan anggota kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.<sup>11</sup> Penunjukan anggota TNI/Polri aktif akan mencederai semangat reformasi mengenai pencabutan Dwi Fungsi ABRI. akibatnya opsi penunjukan anggota TNI/Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Pemerintah Daerah tidak dapat menjadi solusi terbaik bagi kekosongan jabatan Kepala Pemerintah Daerah pada tahun 2022 dan tahun 2023.

Opsi lain yakni melalui pengangkatan Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala Pemerintah daerah pada tahun tahun 2022 dan tahun 2023. Sekretaris Daerah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>9</sup> Dian Erika Nugraheny, Penunjukan TNI-Polri Jadi PJ Gubernur, <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/27/15202561/wacana-penunjukan-tni-polri-jadi-pj-gubernur-kemendagri-kami-belum-bahas>, diakses pada pukul 19.03, 25 Oktober 2021

<sup>10</sup> Lihat Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2007 tentang Tentara Nasional Indonesia

<sup>11</sup> Lihat Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

(selanjutnya disebut dengan UU Pemda) mempunyai tugas-tugas yakni dalam membantu kepala Pemerintah daerah menyusun kebijakan serta pengordinasian administratif pelaksanaan tugas Perangkat daerah dan juga dalam pelayanan administratif. Disamping tugasnya untuk membantu kepala Pemerintah daerah, sekretaris daerah juga bertugas sebagai pengganti atau pelaksanaan tugas harian kepala Pemerintah daerah ketika kepala Pemerintah daerah berserta wakil kepala Pemerintah daerah berhalangan sementara maupun dalam masa tahanan, secara umum Sekretaris Daerah memiliki peran vital pada Pemerintahan Daerah, sesuai dengan asas-asas pelayanan publik, Sekretaris Daerah menjadi opsi yang efektif dan efisien sebagai Penjabat Kepala Pemerintah Daerah.

Pengaturan mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala Pemerintahan daerah sejatinya terdapat pada UU Pilkada, namun pengaturan dalam UU Pilkada tidak menjelaskan secara rigid karena hanya mengatur mengenai kualifikasi jabatan yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat gubernur dan sebagai Penjabat Bupati/Walikota. Hal ini membuka peluang yang sangat besar bagi Sekretaris Daerah untuk menjadi Penjabat Kepala Pemerintah Daerah.

Berdasar pada fakta-fakta diatas maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai bagaimana peran serta kemungkinan sekretaris daerah dalam pengisian kekosongan jabatan kepala Pemerintahan daerah sebagai penjabat kepala Pemerintahan daerah sesuai yang telah ditentukan dalam UU Pilkada secara

komprehensif berdasarkan pada asas-asas sesuai dengan UU Pemda, sehingga pada pengangkatan pejabat kepala daerah tidak terjadi polemik yang melibatkan konflik kepentingan serta sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Itu sebabnya penulis memilih judul “TINJAUAN YURIDIS PENGANGKATAN SEKRETARIS DAERAH MENJADI PENJABAT KEPALA PEMERINTAH DAERAH (STUDI KASUS KEKOSONGAN JABATAN KEPALA PEMERINTAHAN DAERAH PADA 2022)”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penting untuk memfokuskan pembahasan masalah pada penelitian ini. Adapun yang menjadi rumusan masalahnya adalah:

- A. Bagaimana pengaturan mengenai pengisian kekosongan jabatan Kepala Pemerintah Daerah?
- B. Bagaimana Peluang Sekretaris Daerah dalam pengisian kekosongan jabatan Kepala Pemerintah Daerah 2022?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Mengingat keterbatasan pemikiran serta waktu yang penulis miliki, maka dalam skripsi ini penulis akan membatasi pada pokok permasalahan sehingga tidak menyimpang dari apa yang menjadi permasalahan. Penelitian ini akan dibatasi hanya



pada Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Pemerintahan Daerah pada tahun 2022.

#### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

##### **1. Tujuan dari penelitian ini adalah:**

- a. Untuk memahami mengenai bagaimana pengaturan mengenai penjabat Kepala Pemerintah Daerah
- b. Guna menjelaskan legalitas Sekretaris Daerah
- c. Untuk menjawab bagaimana peran pengangkatan Sekretaris Daerah dalam pengisian jabatan pada kekosongan jabatan Kepala Pemerintahan Daerah tahun 2022

##### **2. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dengan harapan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun secara praktis:

###### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini penulis harapkan dapat memberi pemahaman bagi masyarakat umum khususnya mahasiswa, terkait dengan peran Sekretaris Daerah dalam melaksanakan tugasnya secara khusus dalam konteks penelitian ini adalah peran Sekretaris Daerah dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah pada 2022.

## **b. Manfaat Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah dalam membuat kebijakan terkait dengan pengisian kekosongan jabatan Kepala Pemerintahan Daerah.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Hukum Normatif (Yuridis Normatif) menurut Mukti Fajar ND penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma, artinya bahwa yang dimaksud dengan sistem norma ialah mengenai asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.<sup>12</sup>

### **2. Pendekatan Masalah**

Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan berupa (*staute approach*) perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan yakni merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan untuk menjadi acuan dalam penelitian, sedangkan pendekatan

---

<sup>12</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010 *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 34

konseptual adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa permasalahan dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya.<sup>13</sup> Mengingat bahwa dalam penelitian ini banyak mengkaji menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan kepala daerah, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sehingga pengkajian melalui peraturan perundang-undangan sangat relevan bagi penelitian ini, dan juga melalui pendekatan konseptual dari Pemerintahan daerah diharapkan dapat dicermati unsur-unsur yang menjadi bagian dari Pemerintahan daerah.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan yakni sumber data sekunder.<sup>14</sup> Sumber data sekunder yakni sumber data yang diperoleh dari bahan perpustakaan dan literatur yang berhubungan dengan objek penelitian.

#### a. Bahan hukum Primer

##### 1. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;

---

<sup>13</sup> Anir Purwati, 2020, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, (Surabaya: Jakad Media Publishing), 87-89

<sup>14</sup> Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Desertasi*, (Bandung: Alfabeta), 100

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjad Undang-Undang;
  4. Peraturan Perundang-Undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum dari zaman penjajahan yang masih berlaku.
- b. Bahan hukum sekunder berupa penjelasan dari bahan hukum primer seperti rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.
  - c. Bahan hukum Tersier yang merupakan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

#### 4. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan penelitian *library research*<sup>15</sup>, melalui penelitian kepustakaan yang berusaha mengkaji buku-buku dan tulisan ilmiah yang berkaitan dengan fokus dari masalah dalam penelitian ini, mengingat bahwa pendekatan yang digunakan adalah *statute approach* dan

---

<sup>15</sup> Sorejono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia), 43

*conceptual approach* maka pengumpulan yang demikian dapat membantu penelitian ini.

## **5. Teknis Analisis Data**

Adapun analisis bahan hukum yang dipergunakan pada penelitian ini dilakukan melalui analisis secara kualitatif dengan menguraikan secara deskriptif analitis .