

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.

Secara konstitusional keberadaan Pemerintah Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang pada intinya bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang. Pada dasarnya pemerintahan negara dibagi-bagi atas daerah provinsi dan kabupaten/kota bertujuan untuk mempercepat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana bentuk menjalankan tujuan Negara sebagaimana yang ditentukan dalam pembukaan UUD 1945 khususnya pada alinea ke IV.

Pembagian atas daerah-daerah tersebut membawa konsekuensi adanya Pemerintah Daerah yang secara konstitusional daerah-daerah tersebut menjalankan berbagai aktifitas pemerintahannya, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan: pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam ayat (7) dinyatakan: Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Setiap pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut dengan Kepala Daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut walikota.¹ Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil Kepala Daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.²

Dalam menjalankan dan mensukseskan berbagai program daerah selain kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah juga dibantu oleh perangkat-perangkat daerah sesuai kebutuhan di daerahnya, yaitu organisasi perangkat daerah (OPD), dalam pembentukan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Peraturan daerah mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. rincian tugas, fungsi dan tata kerja diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.

Melalui sistem pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya.³ Dengan demikian, pemerintahan daerah tidak hanya sekedar melaksanakan ketentuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat, namun juga mampu membuat rencana, melaksanakan, mengendalikan, dan mengawasi sendiri

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan keenam, 2016), hlm. 55.

² *Ibid*, hlm. 55

³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hlm. 32.

daerahnya. Dalam hal ini, setiap keputusan diberikan kepada daerah. Dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, pemerintahan daerah memiliki perangkat daerah yang menjalankan berbagai program pemerintah daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap satuan kerja Organisasi perangkat daerah (disingkat OPD) di pimpin oleh kepala dinas sesuai dengan fungsi dan tugas masing-masing. Setiap kepala dinas bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Dalam hal demikian, kedudukan sekretaris daerah sebagai elemen perantara hubungan struktural antara kepala dinas dan kepala daerah. Setiap kepala dinas membidangi satuan kerja yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Di samping itu setiap dinas dalam pemerintahan memiliki hubungan lintas sektoral termasuk hubungan hierarki dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun demikian, dalam menjalankan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh setiap satuan kerja perangkat daerah, maka kepala dinas melakukan koordinasi dengan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, di samping koordinasi itu dilakukan dengan sekretaris daerah.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki kantor dalam melaksanakan tugas sehari-hari, yang disebut dengan sekretariat daerah. Sekretariat daerah adalah unsur staf kabupaten dipimpin oleh seorang sekretaris daerah yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Sekretariat daerah mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah. Sekretariat mempunyai fungsi pengkoordinasian

perumusan kebijakan Pemerintah Daerah, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, parasarana, dan sarana pemerintahan daerah. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan kepala daerah sesuai dengan tugas fungsinya. Jadi jabatan sekretaris daerah merupakan jabatan yang langsung berhubungan dengan proses terselenggaranya pemerintahan daerah secara umum. Oleh karena itu, jabatan sekretaris daerah tidak sekedar ditunjuk dan ditetapkan oleh kepala daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 115 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan, Khusus untuk pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat daerah kabupaten/kota sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota dikoordinasikan dengan gubernur.

Sebelum kepala daerah menunjuk dan menetapkan seorang sekretaris daerah karena suatu waktu sebagai sekretaris daerah ia akan menggantikan tugas sehari-hari kepala daerah dan wakil kepala daerah. Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur, bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Mengusulkan pengangkatan Wakil Kepala Daerah Daerah Daerah ; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Pasal 65 ayat (2) kewenangan dari Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa, Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas:

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi Wakil Kepala Daerah Daerah Daerah/wali kota;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;

- c. Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (5) ayat (6) dan ayat (7) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan: Ayat (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Selanjutnya ayat (6). Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Dan ayat (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana di maksud pada ayat (5) sampai ayat (6) di atur dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam penjelasan Pasal 65 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 menerangkan bahwa yang dimaksud dengan melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah, dalam ketentuan ini tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, dan

aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya. Selanjutnya dalam penjelasan ayat (6) menerangkan yang dimaksud dengan menjalankan tugas sehari-hari kepala daerah dalam ketentuan ini adalah pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personil, dan aspek perizinan serta kebijakan strategi lainnya. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menyatakan: Pembentukan perangkat daerah dilakukan berdasarkan asas:

- a. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- b. Intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah;
- c. Efisiensi; dan
- d. Efektivitas.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan diatas penulis tertarik untuk mengambil judul skripsi **“Pertanggungjawaban Sekretaris Daerah Dalam Melaksanakan Tugas Sehari-hari kepala Daerah Dan wakil Menurut UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana kedudukan sekretaris daerah dalam sistem pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
- 1.2.2 Bagaimana Pertanggungjawaban Sekretaris Daerah Dalam Menggantikan Tugas Sehari-hari Kepala Daerah?

1.3 Tujuan Penulisan.

- 1.3.1 Mengetahui bagaimana kedudukan sekretaris daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 1.3.2 Mengetahui kepada siapa Sekretaris Daerah melakukan pertanggungjawaban dalam menjalankan tugas sehari-hari Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

1.4 Kegunaan.

1.4.1 Kegunaan Teoritis.

Secara teoritis, manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan menambah koleksi karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran wawasan dan ilmu mengenai terutama mengenai kedudukan dan bentuk pertanggung jawaban sekretaris Daerah dalam melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis.

Hasil penulisan ini semoga dan supaya bermanfaat bagi masyarakat khususnya akademisi maupun praktisi hukum yang menekuni terkait hukum pemerintahan daerah. Selain itu, penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah terhadap hukum khususnya tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.5 Keaslian Tulisan.

Dalam rangka menjaga keorisinalitasan skripsi ini, penulis telah melakukan penelusuran terhadap beberapa tulisan terdahulu. Penelusuran yang dilakukan lebih mengarah pada penulisan yang hampir sama dengan penulisan skripsi ini. Dilakukannya hal ini bertujuan untuk mengetahui perbedaan mendasar pada penulisan skripsi ini dengan tulisan-tulisan yang telah ada sebelumnya. Berikut merupakan hasil penelusuran yang dilakukan terhadap tulisan-tulisan terdahulu:

Tabel 1: Orisinalitas penelitian dan korelasi

No	Nama	Judul Skripsi	Perbedaan
1	M. F Habibullah (Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan 2014)	Tinjauan yuridis terhadap peran pelaksana tugas (plt) Wali kota dalam pemerintahan kota menurut hukum administrasi negara.	Berdasarkan rumusan masalah pada skripsi ini, fokus kajiannya adalah membahas mengenai batas kewenangan pelaksana teknis (plt) walikota dalam menjalankan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta untuk menganalisa peran (plt) wali kota dalam pemerintahan kota. Sedangkan pada skripsi yang hendak disusun oleh penulis akan mengkaji tentang pertanggung jawaban sekretaris daerah dalam menggantikan tugas sehari-hari kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sumber : Kreasi Penulis

1.6 Metode Penelitian.

1.6.1 Jenis Penelitian.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penulis mengkaji mengenai kedudukan dan bentuk pertanggung jawaban sekretaris daerah menurut UU No 23 tentang Pemerintahan Daerah.

1.6.2 Pendekatan Penelitian.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*). Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁴

1.6.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum.

Mengingat penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif, maka dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum, yaitu:

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer.

1. Untuk bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 137.

hakim.⁵Di samping itu bahan hukum primer skripsi ini terdiri dari :

(a). UUD NRI Tahun 1945

(b). UU:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244)

(c). PP:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4263).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 114).

(d). Perpres:

1. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018 tentang Penjabat Sekretaris Daerah.

⁵ *Ibid*, hlm. 181

1.6.3.2 Bahan Hukum Skunder.

Sebagian besar hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku Hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum dan jurnal-jurnal Hukum. Disamping itu juga kamus Hukum dan Komentar-Komentar putusan pengadilan, kegunaan bahan Hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk arah bagaimana skripsi ini mau diisi.

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum.

Metode analisis yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode analisis deskriptif terhadap sistematika hukum.. Analisis bahan hukum secara deduktif adalah dengan penarikan simpulan dari umum ke khusus dalam mengkaji atau menganalisis data primer maupun data sekunder. Penelitian akan membahas mengenai kedudukan pertanggung jawaban sekretaris daerah dalam melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah dan wakil menurut UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.