

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala daerah (yang selanjutnya disebut Pilkada) merupakan pemilihan yang dilaksanakan secara langsung dan demokratis di tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati maupun walikota. Pilkada yang dilaksanakan secara langsung merupakan ruang partisipasi bagi rakyat dalam memilih dan menentukan pemimpin daerah yang di tentukan, karena tujuan diadakannya Pilkada secara langsung yaitu terpilihnya kepala daerah yang terpercaya dan berkenan dihati rakyat, memiliki kemampuan serta berkepribadian yang baik dan moral yang baik. Pilkada secara langsung juga menjadi arena pelatihan pemimpin dalam rangka menyediakan beberapa pemimpin untuk tingkatan yang lebih tinggi.¹

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu hal yang penting dalam unsur hukum tata negara.² Pengisian jabatan tidak dilakukan satu kali melainkan dilaksanakan secara bertahap setiap periode tertentu untuk memilih pejabat daerah guna untuk menunjang berjalannya fungsi negara. Tanpa adanya mekanisme pengisian yang jelas, pengisian jabatan sebagai pelaksana jabatan tidak dapat berjalan dengan baik. Dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut NKRI)

¹ Suharizal. *Pemilukada: Regulasi, Dinamika Dan Konsep Mendatang*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011), hlm. 41

² Soemantri, S. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. (Bandung: Alumni, 2006). hlm. 174

yang menerapkan asas Desentralisasi, pengisian jabatan merupakan bentuk pengisian pejabat negara agar pelaksanaan fungsi Pemerintahan Daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat dapat terlaksana dengan baik.

Bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota, yang ingin mencalonkan diri kembali atau ingin melanjutkan periode kedua pada pemilihan kepala daerah selanjutnya baik di daerah yang sama maupun di daerah yang berbeda, selama masa kampanye harus menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya. Ketika kepala daerah sedang melakukan cuti diluar tanggungan negara maka diperlukan seorang pejabat untuk mengisi jabatan gubernur yang sedang cuti agar tidak menimbulkan dampak kepada masyarakat dalam hal pelayanan publik.

Cuti di luar tanggungan negara adalah keadaan tidak maksud kerja bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota yang diizinkan dalam kurun waktu tertentu, karena melaksanakan kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota dengan tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.³

Kepala daerah yang izin cuti di luar tanggungan negara tugasnya harus digantikan oleh pejabat sementara (yang selanjutnya disingkat Pjs.)⁴ atau pelaksana tugas (yang selanjutnya disingkat Plt.) supaya tidak terjadi

³ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan negara

⁴ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan negara

kekosongan jabatan dalam menjalankan tugasnya. Pjs adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota cuti di luar tanggungan negara untuk melaksanakan kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.⁵ Pjs yang di tunjuk oleh Menteri Dalam Negeri memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta Pjs juga bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri. Sedangkan Plt merupakan pejabat yang menempati posisi jabatan yang bersifat sementara karena pejabat yang menempati posisi itu sebelumnya berhalangan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara (selanjutnya disebut Permendagri tentang CLTN) pada Pasal 4 ayat (2) berbunyi, “*Pjs gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/ setingkat di lingkup pemerintahan pusat atau pemerintah daerah provinsi*”. Berdasarkan pasal tersebut dengan adanya kata “setingkat di lingkup pemerintahan pusat atau pemerintah daerah provinsi”,

⁵ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan negara

maka dapat diisi oleh Birokrat Eselon I atau yang memiliki jabatan tinggi, diisi oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian dengan jabatan jendral maupun perwira dan jabatan tinggi dalam Kepolisian maupun TNI. Seperti yang terjadi di daerah Jawa Barat dan Sumatera Utara dimana di daerah tersebut yang mengisi kekosongan jabatan gubernur yaitu dari unsur TNI ataupun Polri. Seperti kasus yang terjadi bahwa Menteri Dalam Negeri menunjuk Komisi jenderal Polisi M Iriawan Selaku Sekretaris Utama Lembaga Pertahanan Nasional RI Sebagai Pjs Gubernur Jawa Barat dan kepala Divisi Profesi dan Pengamanan yaitu Inspektur Jendral Martuani Sormin. Alasan lain pemilihan Pjs dari kalangan kepolisian adalah untuk menjamin netralitas di Pilkada serentak 2018. Pendekatan Stabilitas dan gelagat kerawanan dijadikan alasan untuk memilih perwira Polri tersebut. Penunjukan anggota polisi aktif tersebut sudah melanggar Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut UU Kepolisian) dimana dalam Pasal 28 ayat (3) menyatakan “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat Menduduki Jabatan di luar Kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.”

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota (yang selanjutnya disebut UU Pilkada) pada Pasal 201 ayat (10) menyatakan “ *untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan*

pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan“⁶

Istilah pejabat madya yaitu jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b menyebutkan, “ Jabatan Pimpinan Tinggi Madya Meliputi Sekretaris Jenderal Kementrian, Sekretaris Kementrian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga Non Struktural, Direktur Jenderal, Deputy, Inspektur Jenderal, Inspektur Utama, Kepala Badan Staf Ahli Menteri, Kepala Kesekretariatan Presiden, Kepala Kesekretariatan Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Kesekretariatan Dewan Pertimbangan Presiden, Sekda Provinsi Dan Jabatan Lain Yang Setara”.⁷

Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara dan pengangkatan pejabat sementara yang berasal dari anggota kepolisian telah bertentangan dengan pasal 201 ayat (10) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Tentang Pemilihan Kepala Daerah, karena dalam hierarki perundang-undangan kedudukan undang-undang lebih tinggi dari pada peraturan Menteri Dalam Negeri. Jadi Peraturan Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara dan pengangkatan Pjs Gubernur harus mengikuti peraturan-peraturan yang berlaku.

⁶ Lihat pasal 201 ayat (10) Undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota

⁷ Lihat penjelasan pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Memperhatikan latar belakang di atas, maka judul skripsi yang akan penulis bahas yaitu “Analisa Hukum Pengisian Jabatan Sementara Kepala Daerah Dari Pejabat Diluar Kementerian Dalam Negeri”

1.2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana status hukum pengangkatan pejabat sementara kepala daerah dari luar instansi Kementerian Dalam Negeri?
- b. Apakah pengisian jabatan Sementara kepala daerah oleh Anggota Kepolisian Telah Sesuai dengan Peraturan perundang-undangan?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari skripsi ini adalah :

- a. mengetahui status hukum pengangkatan pejabat sementara dari luar instansi kementerian dalam negeri.
- b. Mengetahui dan menganalisis pengisian jabatan kepala daerah yang berasal dari anggota kepolisian.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari tulisan tentang analisa hukum pengisian jabatan sementara kepala daerah dari pejabat diluar kementerian dalam negeri terdapat dua kegunaan, yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktis:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta

menambah referensi tentang hukum tata negara terkhusus mengenai Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari pejabat diluar kementerian dalam negeri. Terutama dapat menambah pengetahuan, pengalaman, dan pemahaman terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan penulisan ini.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis yaitu memberikan sumbangan pemikiran terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah. Bagi peneliti sendiri disamping untuk menyelesaikan studi juga untuk menambah wawasan dibidang Pemerintahan Daerah khususnya mengenai Pengisian Jabatan sementara Kepala Daerah dari luar kementerian dalam negeri.

1.5. Keaslian Penelitian

Selama penelitian ini dilakukan, terdapat beberapa karya tulis skripsi yang pembahasannya ada kemiripan, yakni sama membahas tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah, namun terdapat perbedaan dari karya tulis skripsi yang sudah ada dengan tulisan yang akan penulis paparkan. Berikut uraian penulisan skripsi yang pembahasannya sama mengenai Pengisian Jabatan Kepala Daerah seperti tabel berikut:

Tabel 1. Perbedaan Penelitian Dengan Skripsi Sebelumnya

No	Nama Peneliti	Judul	Fokus Pembahasan	Korelasi Dalam Penelitian
1	Dhimas Haryo Kuncoro, Universitas Islam Indonesia (skripsi)	Implementasi Permendagri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota Pada Pilkada 2017 Di Kota Yogyakarta	Penerapan permendagri no 74 tahun 2016 dan faktor pendukung maupun penghambat di kota yogyakarta pada pilkada 2017	Dalam penelitian ini membahas mengenai penerpan dari Permendagri nomor 74 tahun 2016 di kota yogyakarta pada pilkada 2017. Sedangkan dalam skripsi yang akan di tulis oleh penulis membahas tentang pengisian jabatan kepala daerah yang cuti di luar tanggungan negara.
2	Leni Nur Indah Sari, universitas Islam Negeri Sunan Ampel (Skripsi)	Pengisian Jabatan Gubernur Dari Kepolisian Republik Indonesia Perspektif <i>Fiqh Siyasah</i>	Pengisian jabatan sementara Gubernur dari Kepolisian Republik Indonesia dan Pengisian jabatan sementara Gubernur dari Kepolisian Republik Indonesia dalam perspektif fiqh siyasah.	Dalam penelitian ini membahas mengenai pengisian jabatan sementara gubernur dari kepolisian republik indonesia menurut perspektif Fiqh Siyasah. Sedangkan dalam skripsi yang akan di tulis oleh penulis membahas tentang pengisian jabatan kepala daerah yang cuti di luar

				tanggungan negara.
--	--	--	--	--------------------

Sumber: Karya Penulis

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini yaitu sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas serta tujuan penelitian, maka penelitian yang akan digunakan yaitu penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian Perbandingan hukum.⁸

Penelitian hukum normatif mencakup :⁹

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum
- d. Penelitian sejarah hukum, dan
- e. Penelitian perbandingan hukum

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini yaitu menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

⁸ Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 51

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 22

dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang di ambil ataupun di telaah.¹⁰ Pendekatan kasus digunakan bukan saja karena *Ratio Decidendi* nya yaitu penafsiran atau penghalusan hukum, melainkan juga dalam hal undang-undang tidak mengaturnya.¹¹

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini ada 3 yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer yang terdiri dari :
 1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2 Dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168)
 2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494)
 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587)

¹⁰ Peter Mahmudi Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media , 2005), hlm. 93

¹¹ *Ibid* . hlm. 164

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota *Jo* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898)
5. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 6037)
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota *Jo* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 120)

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu berupa literatur-literatur, jurnal hukum, dan artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan pokok-pokok permasalahan penulisan ini.

c. Bahan Tersier

1. Kamus Bahasa Indonesia
2. Kamus Hukum

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam skripsi ini baik bahan hukum primer maupun hukum sekunder menggunakan teknik pengumpulan sebagai berikut:

1. Pengumpulan bahan hukum primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan di kelompokkan berdasarkan level ataupun hierarki peraturan perundang-undangan.

2. Pengumpulan bahan hukum sekunder

Pengumpulan bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.¹²

¹² Yudi Widagdo Harimurti, “Politik Hukum Keberadaan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Suatu Analisis Evaluatif)”, *Disertasi*, Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016, hlm. 45.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu menggunakan metode Deskriptif. Metode analisis deskriptif yaitu mendeskripsikan segala hal yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah dalam hal cuti di luar tanggungan negara.

Bahan-bahan hukum tersebut kemudian di olah dan di ulas maupun di bahas dengan metode analisis isi (*content analysis*) yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang ada yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika Penlisan hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab yang tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub-sub bagian yang saling berkaitan yang dimaksudkan untu mempermudah pemahaman terhadap keseluruhan hasil penilitian in. Adapun sistematika Penulisan hukum tersebut adalah sebagi berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada Sub bagian ini menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian , Dan Sistematika Penulisan penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada sub bagian ini menjelaskan tentang tinjauan pustaka dari rumusan masalah yang ada pada Bab I, serta menguraikan beberapa teori yaitu teori jabatan, teori kewenangan serta teori pertanggungjawaban dan teori negara

dan teori bernegara, serta berisi pengertian mengenai jabatan, pengisian jabatan, kepala daerah, dan pengertian cuti diluar tanggungan negara

BAB III HASIL PEMBAHASAN DAN PENELITIAN

Pada sub bab ini memuat serta berisikan hasil dari penelitian yang diperoleh dan pembahasannya mengenai Analisa Status Hukum Pengangkatan Pejabat Sementara Dari Luar Instansi Kementerian Dalam Negeri Dan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Oleh Anggota Kepolisian. Pembahasan pertama mengenai status Hukum pengangkatan pejabat sementara dari luar instansi kementerian dalam negeri. Pembahasan kedua mengenai pengisian jabatan Sementara kepala daerah oleh anggota kepolisian telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan

BAB IV PENUTUP

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dari masalah-masalah yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya dan saran yang berguna bagi semua pihak yang terkait dengan pengisian jabatan sementara kepala daerah diluar kementerian dalam negeri.