

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dengan tercapainya kemerdekaan Bangsa Indonesia, telah melahirkan kedaulatan bagi Bangsa Indonesia untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia. Hal tersebut telah sesuai dengan yang termaktub didalam alinea ke-IV pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan Umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Berdasarkan hal tersebut, untuk mewujudkan segenap cita-cita yang melatarbelakangi terbentuknya Negara Republik Indonesia, diperlukan adanya pemerintah sebagai unsur penyelenggara tata pemerintahan Negara Indonesia.

Ketentuan UUD 1945 yang merupakan dasar hukum Negara Republik Indonesia, secara jelas telah menggambarkan suatu sistem ketatanegaraan yang berdasarkan kepada pemisahan kekuasaan antara Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Dengan merujuk pada dasar hukum Negara tersebut, yakni UUD 1945 (selanjutnya, disebut UUD 1945) dapat ditemukan adanya sebuah Pasal yang secara jelas memuat ketentuan terkait dengan pemerintahan Daerah.

Hal tersebut telah diatur didalam Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang menentukan bahwa “Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-undang.”

Pemerintah Daerah tersebut, yang terdiri dari pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan daerah kota, berdaulat untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan. Namun, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tersebut, pemerintah daerah harus memiliki seorang pemimpin atau kepala daerah sesuai dengan tingkat pemerintahan daerah yang dipimpinnya.

Berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD 1945, menentukan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa setiap pemerintahan daerah memiliki pemimpin atau kepala daerah dengan penyebutan istilah kepala daerah yang berbeda. Hal tersebut, juga memberikan konsekuensi terhadap tugas dan wewenang yang

dimilikinya, serta wilayah hukum atau administrasi pemerintahan yang dibawah kepemimpinannya. Selain itu, didalam Ketentuan Pasal 18 ayat (7) menentukan bahwa “susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur didalam Undang-undang.” Sehingga, Ketentuan tersebut yang memaksa pemerintah harus tunduk terhadap konstitusi dan menjalankan amanat konstitusi untuk membuat suatu produk hukum berupa Undang-undang yang mengatur Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan lahirnya sebuah Undang-undang yang secara khusus mengatur Tentang Pemerintahan Daerah, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap pembagian wewenang penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintahan pusat dan Pemerintahan Daerah guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan Umum. Tujuannya, adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.¹

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan sebuah produk hukum terbaru, yang telah dibuat oleh pemerintah bersama dengan dewan perWakilan rakyat. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjawab perkembangan keadaan, ketatangeraan, dan tuntutan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, didalam Ketentuan Pasal 5 ayat (2) menentukan bahwa “kekuasaan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan.” Sedangkan, didalam Ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.”

Untuk mengetahui Tentang pengertian asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, dapat dijumpai didalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 8, Angka 9, dan Angka 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

¹Ani Sri Rahayu, Pengantar Pemerintahan Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, Hlm 1

Pemerintahan Daerah. Namun, dalam hal ini, penulis bermaksud hanya ingin mengulas Tentang pengertian asas desentralisasi saja. Sebab, asas desentralisasi yang dimaksud, memiliki keterkaitan erat dengan keseluruhan isi yang akan diteliti dalam karya tugas akhir ini.

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.” Menurut HAW. Widjaja, “Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.”² Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan, didalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah.”

Untuk mengetahui pengertian otonomi daerah, Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.” Selain itu, didalam pendapat yang lain mengenai otonomi daerah, HAW. Widjaja, mengemukakan bahwa “Otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.”³

Berdasarkan uraian tersebut diatas, pada dasarnya desentralisasi merupakan jelmaan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Agar otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik, diperlukan adanya suatu bentuk pemerintahan didaerah tersebut, untuk menjalankan segenap kekuasaan yang telah di serahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Bentuk yang dimaksud dengan pemerintahan disuatu daerah adalah Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

²HAW. Widjaja, Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. Hlm. 21-22

³Ibid hlm. 23

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Sedangkan, didalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa segenap pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom hanya dapat dipimpin (diselenggarakan) oleh Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan kenyataan tersebut, dapat ditemukan pengertian yang serupa, seperti yang telah tertuang didalam Ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala Daerah.” Agar Kepala Daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan efektif dan lancar, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan agar dapat berjalan (terselenggara) secara efektif dan lancar.

Mengenai hal tersebut, telah diatur didalam Ketentuan Pasal 63 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa “Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dibantu oleh Wakil Kepala Daerah.” Sehingga, dapat dipahami bahwa kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah telah diakui oleh Undang-undang. Kendatipun, tugas, dan wewenang antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur didalam Pasal yang berbeda.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 65 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur didalam ketentuan pasal tersebut, tentang hal-hal yang berkaitan dengan tugas kepala daerah, wewenang kepala daerah, larangan bagi kepala daerah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya yang sedang menjalani masa tahanan, konsekuensi hukum yang harus dilakukan apabila terjadi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh kepala daerah agar pemerintahan daerah tetap dapat terselenggara sebagaimanamestinya, serta adanya ketentuan yang mengatur tentang keharusan pemerintah untuk membuat peraturan organik yang memberikan kepastian hukum untuk menjawab peristiwa hukum tentang kekosongan jabatan kepala daerah.

Peristiwa hukum yang dimaksud sebelumnya, ketika kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, berdasarkan ketentuan pasal 65 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “Dalam hal Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah.” Norma yang terkandung didalam pasal tersebut, menerangkan secara tegas tentang kedudukan hukum yang dimiliki oleh wakil kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah untuk tetap melanjutkan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kendatipun, wakil kepala daerah mendapatkan kedudukan hukumnya sebagai pengganti kepala daerah yang berhalangan sementara maupun sedang menjalani masa tahanan, wakil kepala daerah tetap berada dalam posisi yang tidak dapat secara mutlak untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana yang murni menjadi tugas dan wewenang kepala daerah. Hal tersebut tercermin didalam ketentuan pasal 65 ayat (7) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa “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 dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.”

Peraturan tersebut belum dibuat sampai saat ini. Sehingga, berdampak pada lahirnya sebuah ketidakpastian hukum yang dirasakan oleh wakil kepala daerah yang menjalankan posisi sebagai pengganti kepala daerah yang berhalangan sementara maupun sedang menjalani masa tahanan tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur didalam ketentuan pasal tersebut, tentang hal-hal yang berkaitan dengan tugas wakil kepala daerah yang diperoleh langsung dari undang-undang, tugas dan kewajiban yang diberikan oleh kepala daerah kepada wakil kepala daerah, wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggungjawab kepada kepala daerah, serta wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.

Pada kedua Pasal tersebut, Undang-undang telah mengatur secara tegas, antara tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Didalam Pasal-Pasal tersebut, tampak secara jelas, Kepala Daerah memiliki tugas

dan wewenang yang diatur didalam Pasal yang sama, yakni Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2). Namun, berbeda halnya dengan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Wakil Kepala Daerah. Dalam Ketentuan Undang-undang tersebut diatas, Wakil Kepala Daerah secara tegas hanya menjalankan tugas belaka. Padahal untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang efektif sangat dibutuhkan adanya keterlibatan peran aktif Wakil Kepala Daerah untuk membantu Kepala Daerah menjalankan pemerintahannya.

Beberapa Tahun belakangan ini, penulis menemukan suatu peristiwa hukum yang menarik perhatian penulis untuk menelitinya. Penelitian tersebut, oleh penulis juga dimaksudkan sebagai tugas akhir penulis sebagai mahasiswa pascasarjana mahasiswa hukum. Peristiwa hukum tersebut berkaitan erat dengan semakin maraknya Kepala Daerah yang tersandung kasus korupsi yang membuat Kepala Daerah tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya dihadapan hukum. Biasanya, untuk kepentingan hukum, Kepala Daerah yang diduga kuat telah melakukan tindak pidana – dalam hal ini tindak pidana korupsi – Kepala Daerah tersebut harus menjalani masa tahanan sebagaimana yang telah diatur didalam Ketentuan Undang-undang terkait.

Apabila peristiwa tersebut benar-benar terjadi, tentu akan mengganggu dan menghambat jalannya Pemerintahan Daerah. Sebab, suatu daerah tersebut akan kehilangan seorang kepala pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan. Selain itu, Kepala Daerah yang merupakan unsur penting didalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dituntut harus menyelesaikan tugas dan kewajibannya selama menjabat sebagai Kepala Daerah. Jika Kepala Daerah tersebut harus menjalani masa tahanan, penulis menemukan suatu kebiasaan (budaya) hukum yang menjelaskan Tentang proses pergantian Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan, yang digantikan oleh Wakil Kepala Daerah, selama Wakil Kepala Daerah tersebut masih menjabat maupun tidak tersandung kasus hukum.

Proses pergantian diatas tersebut, dilakukan dengan berdasarkan Ketentuan Pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa: “Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.” Sehingga, didalam praktiknya, Wakil Kepala Daerah dapat menggantikan jabatan Kepala Daerah yang tersandung kasus hukum dan harus menjalani masa tahanan.

Peristiwa yang telah diuraikan tersebut diatas, telah ditemukan di berbagai lini masa, atau media elektronik yang mewartakan Tentang Kepala Daerah sedang

menjalani masa tahanan akibat tersandung kasus hukum. Salah satunya Tentang Kepala Daerah pemerintah kota pasuruan atau dapat disebut sebagai walikota pasuruan, harus menjalani masa tahanan yang disebabkan oleh perbuatan pidana yang telah dilakukan oleh walikota pasuruan tersebut.

Berdasarkan informasi yang penulis himpun di berbagai media elektronik, menerangkan bahwa bapak Setiyono – yang merupakan walikota pasuruan nonaktif – harus menjalani masa tahanan yang disebabkan atas tindak pidana korupsi yang telah dilakukannya. Keadaan tersebut membuat Pemerintahan Daerah dalam beberapa waktu tidak dapat berjalan maksimal. Sehingga, hal tersebut kemudian mendapat respon dari pemerintah yang membuat sebuah keputusan untuk mengangkat Wakil walikota pasuruan Raharto Teno Prasetyo sebagai Pelaksana Tugas (PLT) walikota pasuruan untuk menjalankan pemerintahan sampai batas waktu jabatannya berakhir. Berdasarkan informasi yang penulis himpun dari media elektronik, mewartakan bahwa pengangkatan Wakil walikota pasuruan tersebut berdasarkan surat berNomor 131/1804/011.2/2018, kemudian langsung dilantik oleh gubernur jawa timur.

Apabila proses pengangkatan Wakil walikota tersebut sebagaimana yang dimaksud diatas, untuk menggantikan peran Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pemerintah – dalam hal ini gubernur jawa timur – harus cermat dan teliti didalam menggunakan pertimbangan hukumnya. Sebab, didalam Ketentuan Pasal 65 ayat (7) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menentukan bahwa “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 dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.”

Berdasarkan Pasal tersebut diatas, Undang-undang memerintah dengan tegas agar pemerintah membuat sebuah peraturan pemerintah yang sesuai dengan yang telah diperintahkan oleh Undang-undang tersebut. Sehingga, dapat membantu menjelaskan Tentang kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah ketika berperan menggantikan Kepala Daerah yang sedang menjalani masa tahanan.

Keadaan-keadaan sebagaimana yang telah diuraikan diatas, sangat menarik untuk dilakukan sebuah penelitian terhadap peristiwa hukum tersebut dan menjadikannya sebagai dasar penulisan tugas akhir ini. Berdasarkan peristiwa dan fakta hukum diatas, penulis bermaksud ingin meneliti Tentang “kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah sebagai pengganti Kepala Daerah,” yang menjadi judul tugas akhir ini. Peristiwa tersebut sangat penting untuk diteliti, guna memberikan kepastian hukum bagi pihak yang berkepentingan, yaitu Wakil Kepala Daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis berkeinginan untuk meneliti berdasarkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah Indonesia?.
2. Bagaimana kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah sebagai pengganti kepala daerah yang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara?.

1.3 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang dirumuskan diatas, maka penelitian ini bertujuan, untuk :

- 1.3.1 Menganalisis kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah;
- 1.3.2 Menganalisis kedudukan hukum Wakil Kepala Daerah yang menggantikan tugas dan wewenang Kepala Daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan hukum Pemerintahan Daerah, khususnya hal-hal yang berkaitan dengan tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, serta tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh Wakil Kepala Daerah ketika mengganti peran jabatan Kepala Daerah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pemerintah, pemerintah daerah, baik Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah yang sedang menjabat dimasing-masing jenjang pemerintahan, masyarakat, maupun berbagai pihak yang menaruh perhatian terhadap bidang kajian otonomi daerah, utamanya yang berkaitan dengan tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, baik didalam menjalankan jabatan pokoknya maupun sebagai pelaksanaan tugas sebagai Kepala Daerah. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah, baik Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan mengenai kedudukan hukum seorang Wakil Kepala Daerah yang menjabat sebagai Kepala Daerah yang sedang menjalani masa tahanan untuk menjalankan tugas, wewenang, dan kewajibannya didalam melakukan tindakan-tindakan hukum. Sehingga, Wakil Kepala Daerah mendapatkan kepastian hukum untuk melakukan tindakan-tindakan hukum sebagai pemimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan Tentang hal-hal yang menjadi tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Daerah, berikut juga ketika menggantikan Kepala Daerah yang sedang menjalani masa tahanan untuk memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sehingga, pengetahuan ini dapat juga dijadikan referensi keilmuan didalam menjalankan roda pemerintahan, bagi masyarakat yang memiliki keinginan untuk menjadi pemimpin penyelenggara Pemerintahan Daerah.
3. Bagi peneliti sendiri, selain untuk kepentingan penyelesaian studi, dimaksudkan juga untuk menambah pengetahuan dan wawasan khususnya yang berkaitan dengan tugas, wewenang, dan kewajiban bagi Wakil Kepala Daerah tatkala juga menjabat sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah.

1.5. Orisinalitas Penelitian

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelitian dan hasil penelusuran yang dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian terdahulu, belum ada penelitian yang membahas tentang kedudukan hukum wakil kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah yang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Orisinalitas penelitian ini digunakan untuk menunjukkan bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul maupun rumusan masalah.

No.	Nama / Tahun	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1.	Tesis / 2015	Rahmad Gevri Falah	Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi? 2. Bagaimana hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam 	Sistem pemerintahan daerah yang diatur pasca reformasi belum menemukan titik ideal dalam praktik pembagian tugas dan wewenang antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah. Meskipun, wakil

				<p>pemerintahan daerah di Indonesia?</p> <p>3. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang</p>	<p>kepala daerah telah mendapatkan kewenangan yang bersumber dari undang-undang (atributif) maupun kewenangan yang diperoleh dari pelimpahan wewenang oleh kepala daerah (mandat). Dalam praktiknya, seringkali terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.</p>
2.	Tesis / 2016	Muljanto Somadjaja	<p>Kajian Teoritis Kedudukan Dan Tanggung Jawab Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Dihubungkan Dengan</p>	<p>1. Bagaimana Kedudukan Hukum Wakil Kepala Daerah Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?.</p> <p>2. Bagaimana Pembagian Tugas Dan Wewenang</p>	<p>Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur tentang kedudukan hukum wakil kepala daerah, seperti halnya, kedudukan hukum wakil presiden. Tetapi, legitimasi</p>

			Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Antara Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Didalam Sistem Pemerintahan Daerah?.	kedudukan hukum wakil kepala daerah dapat ditemukan di undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara tegas tentang pembagian tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sehingga, berakibat posisi Wakil Kepala Daerah dianggap sebagai ban serep belaka.
--	--	--	---	---	--

Berdasarkan penelusuran terhadap judul penelitian tesis yang ada pada program magister ilmu hukum universitas 17 agustus 1945 surabaya dan dari perguruan tinggi yang lain tidak ditemukan judul dan rumusan masalah yang terkait dengan penelitian kedudukan hukum wakil kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah yang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara sebagaimana yang telah diuraikan dan diidentifikasi melalui tabel orisinalitas. Oleh karena itu, keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi, yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif (membangun).

1.5.2. Kajian Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan kajian yang dilakukan terhadap penelitian terdahulu, diperoleh hasil kajian sebagai berikut:

- a. Penelitian yang dilakukan oleh saudara Rahmad Gevril Falah, yang dimuat didalam tesisnya yang berjudul “Kedudukan, Tugas, Dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia” menitikberatkan pada hubungan yang antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di indonesia. Penelitian ini difokuskan kepada hal tersebut, disebabkan oleh semakin meningkatnya ketidakharmonisan hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sehingga, penelitian ini dilakukan guna menemukan akar permasalahan yang terjadi dengan menggunakan pendekatan peraturan hukum yang ada. tesis ini diawali dengan pembahasan secara umum mengenai kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi. Salah satu yang menjadi topik pembahasan, ialah peranan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan daerah yang tidak begitu penting. Pembahasan juga menyinggung tentang peraturan perundang-undangan yang terkait, yang telah berganti 4 kali. Namun, belum juga mampu menjawab masalah hukum yang ada. pada bagian akhir, tesis ini membahas atau mencoba menawarkan tentang mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang.
- b. Penelitian yang dilakukan oleh saudara Muljanto Somadjaja, yang dimuat didalam tesisnya yang berjudul “Kajian Teoritis Kedudukan Dan Tanggung Jawab Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Dihubungkan Dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, menitikberatkan pada pembahasan yang terkait dengan pengaturan kedudukan hukum wakil kepala daerah didalam konstitusi dasar negara indonesia, yaitu UUD 1945. Kendatipun, didalam undang-undang pemerintahan daerah atau undang-undang yang terkait, telah ditentukan atau diatur mengenai kedudukan hukum wakil kepala daerah, tesis ini mencoba untuk membuat sebuah perbandingan pengaturan hukum yang ada didalam UUD 1945. Perbandingan yang dibahas terkait pengaturan presiden dan wakil presiden yang dimuat didalam UUD 1945, sedangkan wakil kepala daerah tidak menjadi satu-kesatuan dengan kepala daerah dan diatur didalam UUD 1945. Kemudian, tesis ini diakhir dengan pembahasan mengenai pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian merupakan proses penemuan kebenaran yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan yang sistematis dan berencana dengan dilandasi dengan metode ilmiah sebagai kegiatan sistematis dan berencana, ada pola-pola tertentu yang harus di ikuti dan kegiatan penelitian didasarkan pada langkah-langkah yang telah direncanakan dengan matang sebelumnya.⁴ Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk memperelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya kecuali itu juga diadakan pelaksanaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.⁵

Adapun langkah-langkah yang dilakukan untuk mendapatkan hasil yang baik, maka suatu penelitian memerlukan metode penelitian, yakni mulai dari :

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative, yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma yaitu mengenai asas-asas, norma, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁶ Secara lebih spesifik penelitian hukum ini merupakan proses untuk menemukan aturan hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷ Isu hukum yang diangkat dalam tesis ini, perlu penelitian hukum yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁸

Titik berat yuridis normatif, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yang meliputi 3 (tiga) lapisan keilmuan, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi dalam hukum positif, khususnya undang-undang. Sedangkan pada tataran teori hukum, dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan. Jenis penelitian tesis ini, merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji secara kritis dan komprehensif mengenai kedudukan hukum wakil kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah yang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

⁴Hadari Nawawi, Penelitian Terapan, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1990, Hlm. 9

⁵Soejono Soekamto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia Press, Jakarta 1986, Hlm 43

⁶Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 14.

⁷Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2009, h. 35.

⁸Agus Yudha Harnoko, Hukum Perjanjian, (asas proporsionalitas dalam kontrak komersial), Kencana , Jakarta, 2004, hal. 37.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Penelitian hukum normatif ini menggunakan empat pendekatan, yaitu : pendekatan konsep atau conceptual approach, pendekatan peraturan perUndang-undangan atau statute approach, pendekatan sejarah atau historical approach, dan pendekatan studi kasus atau *case study*.⁹

Pendekatan peraturan perUndang-undangan (*statute approach*) digunakan, karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perUndang-undangan yang terkait dengan tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, baik saat menjalankan jabatan pokoknya maupun saat menjabat sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah. Pendekatan ini perlu memahami hierarki dan asas-asas peraturan perUndang-undangan. Pendekatan ini juga digunakan untuk menemukan jawaban terhadap materi muatan hukum yang di rumuskan dalam penelitian ini. Pendekatan peraturan perUndang-undangan ini merupakan pendekatan yang mengharuskan, mengkaji, maupun mempelajari konsistensi dan kesesuaian peraturan perUndang-undangan yang satu dengan yang lain, terkait dengan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini.

Pendekatan teori dan konseptual (*teoretical and conseptual approach*), merupakan pendekatan penelitian, yang bertitik tolak pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Bahwa dengan memperhatikan pandangan dan doktrin tersebut, akan ditemukan pengertian-pengertian hukum, serta konsep-konsep hukum, sesuai dengan permasalahan atau materi muatan hukum yang akan di teliti. Dengan menggunakan pendekatan konsep ini, diharapkan dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab materi muatan hukum yang menjadi titik tolak penelitian.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Pada dasarnya, penelitian hukum normatif adalah meneliti hukum dalam wujudnya sebagai norma, seperti tertuang dalam peraturan perUndang-undangan. Dimulai dari konstitusi Negara, yakni Undang-undang dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, sampai dengan peraturan daerah. Dalam penelitian ini, mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perUndang-undangan yang terkait dengan objek tesis ini, terutama Undang-

⁹Abdul Kadir Muhammad, Hukum Dan Penelitian Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004 Hlm 54

undang yang muatannya mengatur mengikat Tentang tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah dalam menjalankan jabatan pokoknya maupun sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah. Dalam penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
4. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 menjadi Undang-undang
5. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
6. Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014
7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 / PMK.01/2015 tentang tata cara penunjukan atau pengangkatan Pelaksana Tugas dan penunjukan Pelaksana Harian di lingkungan Kementerian Keuangan
8. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2014 tentang penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
9. Surat edaran nomor 2/SE/VII/2019 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian yang di terbitkan oleh Badan Kepegawaian Nasional.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti studi kepustakaan dan studi dokumentasi, arsip, data resmi pemerintah, buku-buku hukum, jurnal, majalah yang di publikasikan yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang di pergunakan adalah kamus besar bahasa Indonesia, kamus inggris Indonesia, ensiklopedi nasional Indonesia, dan kamus hukum.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum

Tekni pengumpulan bahan hukum dalam penelitian tulisan ini, diawali dengan studi kepustakaan, yaitu inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder.

Kemudian diadakan klasifikasi atau penggolongan bahan hukum yang terkait, selanjutnya bahan hukum tersebut, disusun secara sistematis untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya. Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dikumpulkan dan di kelompokkan untuk dipilih dan dipilah sesuai dengan karakter bahan hukum yang diperlukan; terutama yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang dibahas. Untuk bahan hukum yang kurang relevan, untuk sementara disisihkan terlebih dahulu, dan akan di pergunakan bilamana bahan hukum tersebut diperlukan.

Untuk keperluan analisis terhadap penelitian ini, maka tahapan-tahapan penelitian akan dilakukan melalui 3 (tiga) tahap, yakni:

1. Tahap pertama

Pada tahap ini dilakukan inventarisasi hukum positif yang pernah dan masih berlaku, dimulai dari bahan hukum berupa; konstitusi dasar Negara Republik Indonesia sampai dengan peraturan daerah yang berhubungan dengan otonomi daerah, khususnya yang terkait dengan penelitian ini terhadap tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, baik ketika menjalani jabatan pokoknya maupun ketika menjabat sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah. Bahkan hukum lainnya berupa doktrin-doktrin para ahli hukum tata Negara yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang penulis teliti saat ini. Dalam tahapan ini, dilakukan analisis substansinya untuk dapat mengklasifikasi hukum positif tersebut secara logis sistematis, yaitu dengan:

- a. Penetapan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma hukum positif.
- b. Seleksi terhadap norma-norma yang diidentifikasi sebagai norma hukum positif.
- c. Pengorganisasian terhadap norma-norma hasil identifikasi ke dalam sistem yang komprehensif.

2. Tahap kedua

Pada tahap ini penulis melakukan sebuah identifikasi hukum positif terhadap tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, baik ketika menjalani jabatan pokoknya maupun ketika menjabat sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah. Langkah ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis isi dan struktur hukum positif.

3. Tahap ketiga

Pada tahap ini penulis melakukan analisis terhadap peraturan-peraturan perUndang-undangan yang berhubungan dengan tugas, wewenang, dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, baik ketika menjalani jabatan pokoknya maupun ketika menjabat sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah yang

meliputi konsep hukum, norma hukum, sistem hukum, konsep hukum teknis, lembaga hukum, figur hukum, fungsi hukum dan sumber hukum, dengan pendekatan yuridis analitis, yuridis komparatif, dan yuridis historis.¹⁰

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan diawali terlebih dahulu untuk mengidentifikasi bahan hukum yang telah terkumpul, kemudian di deskripsikan, disistematisasikan dengan mendasarkan pada teori keilmuan hukum dan konsep-konsep ilmu hukum, prinsip-prinsip dan/atau asas-asas hukum. Selanjutnya, analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis yang mendasarkan atau bertumpu pada penalaran hukum (legal reasoning), interpretasi hukum (legal interpretation), dan argumentasi hukum (legal argumentation) secara urut dan runtut. Penggunaan analisis bahan hukum yang demikian, diharapkan dapat menjelaskan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini secara memuaskan.

1.7. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika rancangan tesis ini disusun berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka susunan pembahasan tesis ini di bagi dalam 5 (lima) bab, dengan uraian sebagai berikut:

BAB I pendahuluan, berisi uraian Tentang bagian pendahuluan yang menjelaskan latar belakang permasalahan yang menjadi alasan penting untuk dilakukannya sebuah penelitian. Kemudian dilanjutkan dengan merumuskan isu-isu hukum sebagai titik tolak penelitian ini. Agar penelitian ini mencapai sasaran yang diinginkan, maka ditetapkan tujuan yang hendak di capai dalam penelitian, juga diuraikan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini. Sebelum memasuki pembahasan, terlebih dahulu dikemukakan kajian pustaka yang berkaitan dengan judul tesis. Selanjutnya diuraikan metode yang digunakan dalam penelitian beserta langkah-langkahnya. Dengan langkah-langkah tersebut, penelitian ini dapat di pertanggungjawabkan kebenarannya, sehingga orang lain dapat menelusuri langkah-langkah penelitian yang dilakukan. Bagian akhir dari penelitian ini adalah pertanggungjawaban sistematika.

BAB II pada bab ini, pembahasan akan difokuskan pada landasan teori dan konsep. Adapun teori yang dapat digunakan, diantaranya : teori Tentang kewenangan, teori tentang tanggung jawab, dan konsep Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰Irawan Soerodjo, Kepastian Hukum Atas Tanah Di Indonesia, Surabaya, Arloka, 2002, Hlm 50-52

BAB III pada bab ini, akan dibagi dalam 2 (dua) sub-tema pembahasan. Pembahasan pertama Tentang kewenangan wakil kepala daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah. Pembahasan kedua tentang tugas, dan wewenang Wakil Kepala Daerah ketika mengganti peran Kepala Daerah yang sedang menjalani masa penahanan.

BAB IV sebagai penutup, memuat Tentang kesimpulan atas penjelasan dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, serta saran sebagai rekomendasi dari hasil penelitian ini.