

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Negara Republik Indonesia merupakan suatu negara berbentuk negara kesatuan sekaligus negara hukum. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat menjadi **UUD 1945**). Adaptasi daripada konsep negara hukum tersebut diimplementasikan dengan adanya UUD 1945 sebagai konstitusi negara, berikut peraturan perundang-undangan yang mengatur banyak aspek, baik dalam strata vertikal maupun horizontal. Termasuk di dalamnya terkait pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Salah satu dampak dari pengaturan pendelegasian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah lahirnya satu gagasan yang kini disebut sebagai Otonomi Daerah. Gagasan tentang Otonomi Daerah dituangkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang terkait. Sehingga menjadi legitimasi suatu daerah menetapkan pemerintahan daerah dan memiliki otonomi mandiri dalam mengurus rumah tangganya. Dalam artian birokrasi atau kewenangan sebagai suatu pemerintahan di daerah tertentu baik tingkat Provinsi, Kabupaten ataupun Kota.

Sementara menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut sebagai UU Pemerintah Daerah), Otonomi Daerah didefinisikan sebagai berikut.

“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.”

Wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hanya saja, kewenangan ini tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang Pemerintah Pusat sesuai dengan UU Pemerintah Daerah.

Pasal 1 angka 12 UU Pemerintah Daerah mendefinisikan tentang Daerah Otonom yang memiliki perbedaan definisi dari Otonomi Daerah. Dimana Daerah Otonom didefinisikan sebagai berikut.

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Kepala Daerah merupakan suatu lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan menjadi pihak penentu arah dan tujuan organisasinya berdasarkan kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya.

Sesuai definisi atau garis besarnya, Otonomi Daerah telah mengatur tentang pembagian wewenang antara pusat dan daerah. Terdapat banyak bentuk kewenangan yang diberikan sebagai bentuk kepercayaan kepada Pemerintah Daerah seperti: kewenangan dalam pendidikan dasar dan menengah, kesehatan, pekerjaan umum, ketenteraman masyarakat serta ketertiban sosial.

Tujuan utama penerapan Otonomi Daerah pun pada akhirnya tidak hanya sekedar memberikan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat pada Pemerintah Daerah, namun juga memberikan kesempatan pada daerah, baik dalam tingkat Provinsi ataupun Kabupaten dan Kota untuk melakukan hak berdemokrasi, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945.

Adanya Pemerintah Daerah juga berperan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bekerjasama dengan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Ketentuan mengenai Otonomi Daerah dan Pemilihan Umum Kepala Daerah diatur dalam UU Pemerintah Daerah UU, Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang, (selanjutnya disebut sebagai UU Nomor 1 Tahun 2015), UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut sebagai UU Nomor 8 Tahun 2015), Serta 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 Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut sebagai UU Nomor 10 Tahun 2016) (untuk Gubernur, Bupati, dan Wali Kota selanjutnya akan disebut sebagai **Kepala Daerah**).

Pasal 59 UU Pemerintah Daerah menegaskan bahwa:

“Kepala Daerah untuk daerah Provinsi disebut Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Bupati dan untuk daerah Kota disebut Wali Kota”.

Pada masa kepemimpinannya, Kepala Daerah diberi batasan masa jabatan yang diatur dalam Pasal 60 UU Pemerintah Daerah bahwa:

“Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.”

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 8 Tahun 2015, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota secara langsung dan demokratis.

Adapun dasar hukum serta ketentuan-ketentuan terkait didalamnya bertujuan untuk menyikapi mekanisme Pemilihan Umum Kepala Daerah serta langkah-langkah pengangkatannya agar terjadi sinkronisasi serta tata kelola yang baik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada), seorang Kepala Daerah menjalankan fungsinya bersama paling tidak seorang Wakil Kepala Daerah. Pada faktanya tidak semua Kepala Daerah dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai yang diharapkan. Maka dari itulah pada pelaksanaan otonomi daerah, ada hal yang sangat penting dan krusial, yang menyangkut mekanisme pemilihan kepala daerah paruh waktu.

Ada beberapa bentuk kendala yang dapat terjadi sehingga Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah tidak dapat menjalankan fungsinya sampai pada waktu yang ditetapkan Undang-Undang.

Sebagaimana tertuang pada Pasal 78 UU Pemerintah Daerah, seorang Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan dari jabatannya. Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan karena:

1. Meninggal dunia,
2. Permintaan sendiri, dan
3. Diberhentikan.

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud di atas karena:

1. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
4. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
5. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;

Secara normatif, jika Kepala Daerah dinyatakan berhalangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 173 UU Nomor 10 Tahun 2016, maka Wakil Kepala Daerah otomatis akan diangkat menjadi Pelaksana Tugas (Plt) sebelum diangkat menjadi Kepala Daerah pengganti.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 terkait suksesi Presiden dan Wakil Presiden di tingkat pusat, jika Presiden, Wakil Presiden dinyatakan mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka tiga Menteri nomenklatur, yakni Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan akan menjadi pelaksana tugas Presiden secara bersamaan. Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) akan mengadakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan calon Presiden dan Wakil Presiden yang meraih suara terbanyak.

Namun mekanisme tersebut tidak berlaku dalam suksesi Kepala Daerah, dimana timbul permasalahan apabila di saat yang sama, Wakil Kepala Daerah dinyatakan berhalangan maka bukan tidak mungkin akan terjadi kekosongan jabatan di daerah tersebut. Menyikapi hal tersebut, terdapat Pasal 174 UU Nomor 10 Tahun 2016, yang menjadi dasar hukum bahwa DPRD dapat melaksanakan pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil nya sekaligus melalui mekanisme Pemilihan, aturan tersebut dapat diimplementasikan jika sisa masa jabatan Kepala Daerah masih lebih dari 18 (delapan belas) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan.

Apabila sisa masa jabatan Gubernur kurang dari 18 (delapan belas) bulan di dalam Pasal 174 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Presiden dapat menunjuk Penjabat Gubernur, begitupun halnya dengan mekanisme penunjukan Penjabat Bupati atau Wali Kota dalam hal ini Menteri Dalam Negeri berwenang menunjuk Penjabat Bupati atau Wali Kota.

Pada poin pertama, dimana Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pengganti melalui mekanisme pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD akan sangat dipengaruhi oleh dinamika politik yang terjadi antar partai politik sehingga dapat menghambat proses pemilihan yang semestinya.

Terhambatnya roda pemerintahan akibat kekosongan jabatan dapat diantisipasi dengan ketentuan Pasal 65 ayat (6) Undang-Undang Pemerintah Daerah yang menjadi dasar hukum bagaimana Sekretaris Daerah suatu Provinsi ataupun Kabupaten/Kota dapat otomatis menjadi Gubernur ataupun Bupati/Wali Kota dalam status Pelaksana Harian (Plh).

Seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara (selanjutnya disebut sebagai UU Nomor 30 Tahun 2014), seorang pelaksana harian hanya diberikan mandat jabatan dengan tujuan agar jabatan yang ditinggalkan oleh pejabat sebelumnya tidak mengalami kekosongan.

Namun dalam kapasitas itu, terdapat kelemahan dimana pelaksana harian tidak berwenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis dan dapat berdampak pada perubahan status hukum dalam aspek organisasi, kepegawaian serta alokasi anggaran. Kalaupun suatu keputusan strategis harus diambil, maka berdasarkan Pasal 132A ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan Pengesahan Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah (selanjutnya disebut sebagai PP No. 49 Tahun 2008), seorang pelaksana tugas dapat dikecualikan mengambil ataupun melakukan keputusan yang tertuang dalam ayat (1) jika terdapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, namun nyatanya peraturan masih bersifat ambigu sebab adanya ketidakjelasan dalam peraturan tersebut dalam mengatur wewenang pelaksana tugas. Sehingga perlu adanya suatu aturan yang lebih konkrit agar pelaksana tugas dapat mengambil kebijakan strategis dalam pelaksanaan pemerintahan terutama bagi pelaksana tugas yang akan menjalankan tugas lebih dari dua tahun.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyimpulkan bahwa terdapat celah hukum mengenai pengangkatan Kepala Daerah dalam keadaan *force majeure*. Dengan demikian mekanisme hanya bergantung pada DPRD daerah (baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota), sehingga dapat disimpulkan bahwa proses tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi perpolitikan di daerah.

Selain menitikberatkan pada DPRD daerah, penulis juga menemukan fakta bahwa ketergantungan pengambilan keputusan pelaksana tugas dan pelaksana harian pada izin Kementerian Dalam Negeri dapat menimbulkan proses birokrasi yang panjang. Kondisi ini tidak hanya berakibat pada lambatnya roda Pemerintahan, namun juga berakibat pada tertumpuknya (*overwhelmed*) beban kerja Kementerian Dalam Negeri. Permasalahan ini terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Dimana terdapat kekosongan kewenangan akibat pejabat definitif berhalangan tetap. Pada kesempatan ini penulis memaparkan satu contoh kasus dan kronologisnya.

Kasus tersebut terjadi pada Kepala Daerah pengganti di Kota Bandung. bermula ketika Yana Mulyana dilantik di tanggal 18 April 2022 silam imbas meninggalnya Wali Kota Oded Muhammad Danial pada tanggal 10 Desember 2021.¹

Setelah Yana Mulyana dilantik sebagai Wali Kota Bandung secara definitif, Gerindra dan PKS sebagai partai pengusung Wali Kota dan Wakil Wali Kota memiliki kewenangan mengajukan 2 (dua) orang untuk dicalonkan sebagai Wakil Wali Kota pengganti sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 176 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016.

Kesepakatan untuk memilih orang kedua di Kota Kembang tersebut tidak menemukan hasil akibat tarik ulur politik yang terjadi antara kedua partai pengusung ini. Kebuntuan politik ini berakibat pada Pemerintah Daerah bersama DPRD mencapai *deadline* pemilihan Wakil Wali Kota di bulan Maret 2022.²

¹ Liputan6.com, 2022, "PKS Blak-Blakan Soal Alotnya Pengganti Wakil Wali Kota Bandung", *available from*; (<https://www.liputan6.com/news/read/4889109/PKS-blak-blakan-soal-alotnya-pengganti-Wakil-wali-kota-Bandung>), diakses tanggal 27 Oktober 2024

² *Ibid.*

Deadline atau akhir waktu ini sesuai dalam Pasal 176 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Wali Kota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.

Akibat dari permasalahan politik tersebut menimbulkan posisi Wakil Wali Kota Bandung kosong hingga berakhirnya masa jabatan Wali Kota definitif yang jatuh pada bulan September 2023.³

Pada praktiknya, tidak semua daerah berada dalam kondisi politik yang stabil atau sesuai dengan yang diharapkan. sehingga sering sekali dalam situasi kekosongan jabatan Kepala Daerah, permasalahan politik di daerah (utamanya di DPRD) pada akhirnya membuat mekanisme pemilihan menjadi terhambat hal ini turut berdampak pada roda pemerintahan di daerah tersebut.

Secara teknis mekanisme pengangkatan pelaksana harian pada akhirnya dipilih untuk menghindari kekosongan jabatan secara *de jure*, namun secara *de facto* hal demikian tetap tak dapat menghindari kekosongan jabatan. Sebab seperti yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya, seorang pelaksana harian dalam suatu jabatan, termasuk Gubernur maupun Bupati/Wali Kota tidak dapat berwenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang dapat berdampak pada perubahan status hukum dalam aspek organisasi, kepegawaian, serta alokasi anggaran.

Sementara jika Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri maupun Pemerintah Provinsi (jika kasusnya terjadi pada Pemerintah Kabupaten/Kota) mengambil keputusan, maka pengambilan keputusan tersebut hanya terbatas pada pengangkatan Penjabat Gubernur ataupun Bupati/Wali Kota. Berdasarkan Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Wali Kota (selanjutnya disebut sebagai Permendagri Nomor 4 Tahun 2023), seorang Penjabat (Pj) Kepala Daerah tidak diberikan kewenangan untuk beberapa aspek strategis.

³ JabarEkspres.com, Wanda Novi, 2022, "Kursi Wakil Wali Kota Bandung Dipastikan Kosong, Begini Kata Pengamat", *available from*; (<https://jabarekspres.com/berita/2022/03/25/kursi-wakil-wali-kota-bandung-dipastikan-kosong-begini-kata-pengamat>), diakses 27 Oktober 2024

Seperti perizinan, pemekaran daerah, maupun kebijakan lainnya yang dianggap bertentangan dengan kebijakan Kepala Daerah sebelumnya.

Penulis berpendapat bahwa kewenangan Penjabat Kepala Daerah menurut Permendagri tersebut tetap tidak mengurangi permasalahan roda Pemerintahan akibat kekosongan pejabat Kepala Daerah definitif, kecuali kewenangan secara keuangan yang memang diberikan setara dengan Kepala Daerah definitif. Salah satu kewenangan keuangan termasuk perancangan RAPBD. Selebihnya kewenangan yang dimiliki oleh Penjabat Kepala Daerah tersebut sangat terbatas.

Jika proses pengambilan keputusan dalam DPRD tidak berjalan semestinya, maka pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri hanya dapat mengambil keputusan dengan menunjuk seorang pelaksana harian maupun Penjabat Kepala Daerah yang masing-masing diantaranya tidak memiliki kewenangan penuh. Sehingga pembatasan kewenangan demikian dapat berpengaruh pada berfungsinya roda pemerintahan daerah secara keseluruhan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, maka penulis berpendapat ada permasalahan hukum yang dapat dijadikan pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana suatu mekanisme pemilihan pelaksana tugas Kepala Daerah dalam sisa masa jabatan menjadi masalah hukum?
2. Apa dampak jika mekanisme penunjukkan pelaksana harian atau Penjabat Kepala Daerah tetap dijalankan?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian menggambarkan luasnya cakupan lingkup penelitian yang akan dilakukan. Ruang lingkup penelitian dibuat untuk mengemukakan batas area penelitian dan umumnya digunakan untuk mempersempit pembahasannya.

Maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui permasalahan hukum yang terjadi dalam pengangkatan Kepala Daerah pengganti di sisa masa jabatan.
2. Untuk mengetahui atau menemukan upaya pemecahan masalah hukum yang terjadi sehingga dapat mencegah masalah yang sama dalam lingkup pengangkatan Kepala Daerah di sisa masa jabatan di masa yang akan datang.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dengan mengedepankan rumusan masalah yang penulis telah jelaskan, maka yang menjadi tujuan penulis untuk meneliti objek hukum sebagai berikut :

1. Untuk menjelaskan apa permasalahan hukum dalam pengangkatan Kepala Daerah pengganti di sisa masa jabatan.
2. Untuk mengetahui dan memberikan solusi memecahkan permasalahan hukum yang diharapkan dapat mengembalikan bentuk hukum administrasi atau tata negara yang seharusnya (*das sollen*).

Penulis membagi kegunaan penelitian menjadi dua bagian, yaitu kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis. Adapun yang menjadi kegunaan penelitian sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini berguna untuk memaparkan apa permasalahan hukum yang terjadi dalam pengangkatan Kepala Daerah pengganti dalam sisa masa jabatan agar dapat dikaji lebih lanjut.
2. Secara praktis, penelitian ini berguna untuk menemukan permasalahan hukum serta memberi solusi bagaimana mekanisme permasalahan hukum dapat diperbaiki dan tidak terjadi di masa yang akan datang.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

Dalam melakukan penelitian, penulis mengambil teori-teori hukum sebagai dasar analisis pembahasan isu hukum yang telah rumuskan. Disamping itu penulis juga akan menyematkan beberapa konsep yang menjadi unsur-unsur dari penelitian yang penulis lakukan. Dalam penelitian ini, penulis mengambil kerangka teori berdasarkan bahan hukum sekunder sebagai salah satu metode penelitian.

1. Kerangka Teori

Sebagaimana yang diterangkan oleh Ronny Hanitijo Soemitro, setiap penelitian haruslah disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. adanya penggunaan teori berperan sebagai bahan analisis untuk menjelaskan, memecahkan, dan mengendalikan masalah yang ada dalam penelitian ini.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Kerangka Teori merupakan landasan yang digunakan untuk membangun kebenaran dari rumusan masalah hukum dalam penelitian.

Kerangka Teori mencakup berbagai pemikiran atau pendapat secara teoritis. Beberapa teori terkait diantaranya: teori perundang-undangan, dan teori kewenangan yang akan dijabarkan sebagai berikut :

a. Teori Perundang-undangan

Menurut Maria Farida Indarti Soeprapto, istilah Perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) memiliki dua pengertian, diantaranya :

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan di tingkat nasional atau daerah.
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁴

Selanjutnya Hans Kelsen sebagaimana turut dikutip oleh Maria Farida Indrati mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*), dimana norma hukum disusun dalam hierarki (tata susunan), di mana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih jauh karena bersifat hipotesis dan abstrak yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁵

⁴ Mahendra Kurniawan, *et.al, Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, 2007, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 5

⁵ Fakhry Amin, *et al, Ilmu Perundang-Undangan*, 2023, Serang, hlm. 24

Berdasarkan hukum positif di Indonesia, Perundang-undangan diatur dalam Pasal 1 poin kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai UU Nomor 12 Tahun 2011).

Dimana Peraturan Perundang-undangan dibuat atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan dan berisi aturan umum yang mengikat.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, suatu perundang-undangan harus dibentuk sesuai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Kejelasan rumusan; dan
- 7) Keterbukaan.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- 3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Terkait berlakunya suatu produk peraturan perundang-undangan, maka otomatis berlaku tiga asas utama sebagai acuan penyusunan semua peraturan perundang-undangan. Ketiga asas tersebut adalah:

- 1) Asas *lex specialis derogat legi generali*: Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan aturan yang sifatnya umum dalam hal mengatur ketentuan yang sama.
- 2) Asas *lex superiori derogat legi inferiori*: hukum yang lebih tinggi mengenyampingkan hukum yang lebih rendah jika mengatur ketentuan hukum yang sama.
- 3) Asas *lex posteriori derogat legi priori*: hukum yang baru mengenyampingkan hukum yang lama jika mengatur ketentuan hukum yang sama.

b. Teori Kewenangan

Kedudukan kewenangan atau wewenang sangatlah penting dalam Hukum Tata Negara maupun Administrasi. F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek dalam pendapatnya mengatakan bahwa: "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*". Yang artinya bahwa wewenang merupakan konsep terpenting dalam Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara.

Sebagai konsep hukum publik, wewenang terdiri dari tiga komponen, yakni pengaruh, dasar hukum, dan komformitas hukum.

- 1) Komponen pengaruh menyimpulkan bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Komponen komformitas yang mengandung makna adanya dua standar wewenang, yakni standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Adanya prinsip ini juga berkaitan dengan konsep dasar Negara Hukum, yakni asas legalitas yang menjadi dasar bahwa suatu wewenang berasal dari peraturan Perundang-undangan. Terdapat tiga jenis kewenangan dalam melihat wewenang Pemerintah, yaitu :

- 1) Atributif
- 2) Delegatif
- 3) Mandat

Berkaitan dengan penelitian ini, penulis menitikberatkan pada kewenangan Mandat. Sebab kewenangan tersebut bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan kewenangan dari pejabat atau badan yang kedudukannya lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang kedudukannya lebih rendah. Sehingga teori kewenangan berperan penting untuk menemukan adanya kewenangan yang tidak seharusnya atau seharusnya dilimpahkan terhadap pejabat terkait, sebagai dampak untuk berfungsinya Pemerintahan, khususnya Pemerintah Daerah.

2. Kerangka Konsep

Kerangka Konsep atau sering juga disebut sebagai Kerangka Konseptual adalah kerangka yang menghubungkan antara setiap konsep yang diteliti.

Dalam pendapatnya, Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dimungkinkan menyusun suatu kerangka konseptual baik penelitian hukum normatif maupun penelitian hukum empirik. Dalam kerangka konseptual tersebut umumnya juga merumuskan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi data.⁶

⁶ H. Mohammad Askin, 2023, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta: Kencana.

Dalam penelitian ini, yang menjadi kerangka konseptual adalah sebagai berikut :

- a. Hukum Tata Negara merupakan seperangkat aturan mengenai ketentuan atau peraturan-peraturan Negara sebagai organisasi atau Negara dalam keadaan diam.

Terdapat pendapat beberapa ahli mengenai Hukum Tata Negara, seperti menurut J.H.A Logemann, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi-organisasi negara.⁷

Sementara menurut Scholten, Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenang masing-masing, hubungan satu dengan yang lain atau dengan individu yang lain.⁸

Kemudian Van Vollenhoven mengartikan bahwa Hukum Tata Negara sebagai suatu hukum yang mengatur bentuk negara (baik itu kesatuan atau federal), bentuk Pemerintahan (Kerajaan atau Republik), wewenang dan kekuasaan yang melekat pada jabatan tertentu, hierarki hukum ketatanegaraan, pembagian kekuasaan, dan tentang atasan-bawahan pada otoritas Pemerintahan yang sedang diselenggarakan oleh suatu negara dalam kaitannya dengan wewenang pusat, daerah maupun wewenang istimewa suatu daerah.⁹

- b. Negara Kesatuan merupakan negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana Pemerintah Pusat berada sebagai otoritas tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan.

Menurut CF Strong Negara Kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional. Kekuasaan negara dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi,

⁷ Bewa Ragawino, *et.al*, *Hukum Tata Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 13

⁸ *Ibid.*

⁹ Dian Aries Mujiburohman. *Pengantar Hukum Tata Negara*. STPN Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 9

tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Sehingga hakikat negara kesatuan adalah kedaulatannya yang tidak terbagi.

- c. Kewenangan merupakan suatu kekuasaan yang didapat oleh seorang pejabat penerima kewenangan untuk menggapai tujuan organisasi.

Menurut Mirriam Budiardjo kewenangan ialah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum dan meliputi hal-hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu.¹⁰

Kemudian menurut Elly M Setiadi dan Usman Kolip kewenangan ialah prinsip moral yang searah pada norma dan nilai dalam menjalankan keputusan yang bersifat publik serta memiliki dampak besar dalam pembuatan dan juga praktik dalam keputusan yang bersifat publik.¹¹

- d. Pemerintah Daerah merupakan suatu organisasi yang mencakup pada otoritas penyelenggaraan Pemerintahan di tingkat daerah dengan cakupannya lebih kecil dari satu negara Indonesia, dimana dalam negara itu sendiri juga terbagi berdasarkan daerah-daerah Provinsi. Berikut Provinsi yang didalamnya juga terbagi atas beberapa Kabupaten atau Kota.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :

“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan kewenangan daerah otonom.”

Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Mirriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 36

¹¹ Elly M Setiadi, dan Usman Kolip, 2013, *Pengantar Sosiologi Politik*, PT Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 162

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.¹²

- e. Kepala Daerah merupakan pejabat Pemerintah di daerah dimana Kepala Daerah diberi kewenangan berdasarkan Undang-Undang untuk mengurus dan mengatur suatu daerah yang dipimpinnya sesuai dengan otonomi daerah yang saling berkaitan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah.

F. Metode Penelitian

Menurut Prof. Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum dilakukan mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Selanjutnya menemukan prinsip *know-how* di dalam hukum, dimana prinsip demikian akan memberi preskripsi mengenai apa yang seharusnya dikaji dari isu yang diajukan.¹³

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan pendapat dan fakta yang ada, jenis penelitian yang penulis gunakan adalah metode yuridis-normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai bangunan sistem norma. Definisi yang berkaitan dengan pendekatan perundang-undangan, penulis dapat meneliti objek-objek hukum yang dapat mencakup asas-asas hukum, sistematika hukum, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, ataupun doktrin.¹⁴

Selain dengan metode penelitian normatif, penulis juga menggunakan pendekatan perundang-undangan beserta pendekatan kasus. Adanya penelitian secara normatif bertujuan agar suatu penelitian dapat dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi apakah suatu peristiwa dapat dinyatakan benar atau

¹² The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal 44

¹³ Fajar Mukti. dan Ahmad Yulianto. 2017. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*; Yogyakarta: Pustaka Pelajar

¹⁴ *Ibid.*

salah serta menemukan jawaban mengenai apa yang semestinya diimplementasikan didalam hukum (*das sollen*).¹⁵

2. Sumber Data dan Bahan Hukum

Untuk mengumpulkan data sekunder, penulis mengedepankan studi kepustakaan. Dimana data sekunder yang penulis gunakan dari dua jenis bahan hukum sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer mencakup peraturan perundang-undangan yang disahkan oleh Pemerintah ataupun peraturan perundang-undangan lainnya yang disahkan oleh badan, yurisprudensi ataupun traktat.

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer penulis adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015
- 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016
- 6) PP Nomor 49 Tahun 2008
- 7) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder mencakup buku-buku mengenai Hukum Tata Negara yang mencakup:

- 1) Pendapat sarjana,
- 2) Jurnal,
- 3) Tesis,
- 4) Makalah,
- 5) Artikel-artikel.

¹⁵ Eka Sihombing, dan Cynthia Hadita, 2022, *Penelitian Hukum*; Setara Press, Malang.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari:

- 1) Kamus,
- 2) Bibliografi,
- 3) Sumber-sumber lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Studi pustaka atau dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang tidak dilakukan secara langsung kepada subjek penelitian. Dalam penelitian ini, studi pustaka yang digunakan mencakup pengutipan data dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014,
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015,
- d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016,
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2009,
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023.

Serta buku-buku lainnya yang dijadikan referensi yang diperlukan dalam mencari dan mengolah data dalam penyelesaian penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif dilakukan melalui kegiatan sistematisasi bahan-bahan hukum tertulis. Proses ini melibatkan seleksi terhadap bahan dasar sekunder atau bahan hukum, kemudian mengklasifikasikan bahan hukum tersebut sesuai dengan kategori yang relevan, dan menyusun data penelitian secara sistematis. Sehingga terdapat hubungan dan keterkaitan antara satu bahan hukum dengan bahan hukum lainnya untuk memperoleh gambaran dari hasil penelitian secara menyeluruh.

4. Analisa Data

Menurut Bogdan, analisa data merupakan proses sistematis dalam mencari dan mengorganisir transkrip wawancara, catatan lapangan, serta bahan-bahan lain yang telah dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang data tersebut sekaligus sebagai bahan presentasi terhadap pihak lain.¹⁶

Metode analisis yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, di mana data dianalisis dengan cara menggambarkan temuan menggunakan kata-kata, bukan angka, sehingga lebih menekankan pada kualitas data dibanding kuantitas.¹⁷

Terdapat dua pendekatan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan kepustakaan dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan sumber-sumber yang relevan untuk mendukung penelitian. Sedangkan pendekatan perundang-undangan terdiri dari berbagai analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian.¹⁸

G. Sistematika Penulisan

Berikut adalah sistematika penulisan skripsi yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Bab I : Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang permasalahan, perumusan masalah atau isu hukum, ruang lingkup penelitian yang menentukan luas dan batasan dari penelitian penulis, maksud dan tujuan penelitian, metode penelitian dan kerangka teori dan kerangka konsep serta sistematika penulisan ini.
2. Bab II : Tinjauan Kepustakaan yang memuat landasan teoritis serta penjelasan dari kerangka teori dan kerangka konsep yang termuat dalam Bab I yang dapat mempertegas ruang lingkup penelitian ini.

¹⁶ Ahmad dan Muslimah, *Memahami Teknik Pengolahan dan Analisis Data Kualitatif*, Proceedings 1, no. 1 (2021): 173–186

¹⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan teori hukum pada penelitian disertasi dan tesis*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 5 ed, Kencana, Jakarta, 2009

3. Bab III : Pembahasan yang memuat analisa hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait permasalahan hukum dalam kasus pengangkatan Kepala Daerah pengganti di sisa masa jabatan.
4. Bab IV : Pembahasan yang memuat analisa hukum untuk menjawab permasalahan hukum dan dampak jika penyelesaian permasalahan hukum tetap dengan mekanisme penunjukan pejabat pelaksana harian.
5. Bab V : Penutup yang memuat kesimpulan dari penelitian yang telah penulis uraikan dalam pembahasan. Selain itu, bab ini juga akan memuat saran yang merupakan pertimbangan penulis yang ditujukan kepada penelitian selanjutnya dan Pemerintah Indonesia.

