

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara menganut sistem demokrasi.¹ Dalam sistem demokrasi, menganut peran besar masyarakat dalam menentukan arah dan tujuan negara.² Peraturan perUndang-Undangan yang mengatur mengenai mekanisme pengisian kekosongan jabatan sebagai kepala daerah maupun wakil kepala daerah yang mengundurkan diri maupun di pecat dari masa jabatannya yang dipilih melalui jalur pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang dalam pasal 1 ayat 1 “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota 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 Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”

Tedapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, cet. ke-6, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 204.Q2

² Meriam Budiarjo, *Masalah Ketatanegaraan*, cet. Ke-3, (Jakarta : PT Gramedia, 1980), hlm. 32.

daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan, yang diatur dengan Undang-Undang”. Negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.³ Indonesia adalah negara kesatuan yang memiliki beberapa daerah yang dipimpin langsung oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bertanggung jawab atas daerah tersebut diatur oleh suatu peraturan perUndang-Undang. Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Tertulis dalam pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menyatakan bahwa “Kepala daerah yang dimaksud untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota. “Kepala daerah memiliki 5 tahun menjabat terhitung sejak pelantikan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Tertulis dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Wakil kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk Daerah kota disebut wakil wali kota. Wakil kepala daerah adalah salah satu jabatan yang penting atau strategis yang terdapat dalam sistem pemerintahan suatu daerah, yang berada dibawah satu (1) tingkat dari kepala daerah sebagai pemimpin suatu pemerintahan daerah,

³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Pratik Pemerintahan dan otonomi daerah*, (Jakarta : Grasindo, 2007), hlm. 100.

Keberadaan wakil kepala daerah sangat diperlukan dan sangat urgen dengan melihat tugasnya, namun dalam kenyataan dilapangan tugas dan fungsi Wakil Kepala Daerah tidak terlihat jelas dan tugas serta fungsi Wakil Kepala Daerah masih kurang.⁴ Dalam perkembangan situasi politik atau terjerat kasus pidana maupun kasus lainnya dalam hal kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah sekarang tidak menutup suatu kemungkinan saat terjadinya kekosongan suatu jabatan wakil kepala daerah terkadang dibiarkan kosong begitu saja sampai dengan berhari-hari maupun berbulan-bulan. Dalam hal ini apabila suatu kepala daerah tidak memiliki wakil kepala daerah untuk membantu mengerjakan tugas/mengurus pemerintahan daerah tersebut. Pengisian kekosongan sebuah jabatan Wakil kepala daerah ini seakan-akan dianggap tidak penting dan dibiarkan berlarut-larut proses pengisiannya oleh pemegang kewenangan yaitu Kepala daerah tersebut dan bersama dengan anggota DPRD. Seperti contoh: Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (sering disebut dengan DKI Jakarta) yang sampai dengan 2020 awal tidak memiliki sosok wakil gubernur di DKI Jakarta karena mengundurkan diri dari jabatan wakil gubernur DKI Jakarta ikut dalam pemilihan Presiden. Secara yuridis normatif 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 menjadi Undang-undang, dalam ketentuan Pasal 176 ayat (4) yang menghendaki dilakukan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah

⁴ C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta : PT, Rinska Cipta, 1991), hlm. 390.

yang masih memiliki sisa jabatan selama 18 (delapan belas) bulan lebih. Ketiadaan norma hukum yang mengatur tentang sebuah batasan waktu maksimal pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, menjadi faktor penyebab sering tidak dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah di Indonesia dikarenakan terjadi kekosongan hukum dan multitafsir mengenai berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk melakukan pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah di tambah dengan tidak adanya atau terdapatnya norma hukum yang mengatur untuk bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan di Indonesia yang menyebabkan menjadi rumitnya suatu mekanisme dalam pengisian wakil kepala daerah daerah di Indonesia.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimana sejarah perjalanan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian senantiasa mengikuti apa yang telah menjadi rumusan masalah, dan menjelaskan apa yang ingin di peroleh dalam proses penelitian. Karena itu, tujuan penelitian haruslah jelas dan tegas serta memiliki keterikatan

dengan rumusan masalah.⁵ Maka dari itu tujuan yang ingin di berikan peneliti terhadap dalam penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui bahwa sejarah perjalanan kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui mekanisme seperti apa yang digunakan dalam mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah di Indonesia.
3. Untuk mengetahui diperlukan sebuah norma hukum untuk mengatur batasan waktu maksimal pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Dari setiap penelitian yang di ingin dilakukan oleh seorang peneliti pasti ada sebuah manfaat yang ingin disampaikan secara dari segi teoritis dan segi praktis.

1. Segi teoritis :

Memberikan sumbangan pemikiran atau masukan dalam seberapa penting jabatan wakil kepala daerah dibidang pengelolaan suatu pemerintah daerah ; -ktersebut dan juga menerpkan peraturan yang baik dalam pengisian suatu jabatan wakil kepala daerah.

2. Segi praktis :

- a. Memberikan masukan terhadap pemerintah mengenai tentang tengang waktu untuk mencari wakil kepala daerah pengganti apabila masih ada sisa jabatan

⁵ Jonaedi Efendi dan johnny ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta : Kencana, 2016), hlm. 170

wakil kepala daerah yang lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan seorang wakil kepala daerah tersebut.

- b. Memberi ide, gagasan terhadap pembuat Undang-Undang dalam mengambil langkah untuk mengatasi kekosongan jabatan publik. Di inginkan dengan adanya aturan terbaru mengenai pengisian kekosongan jabatan pada wakil kepala daerah maka kursi jabatan yang tidak terisi dapat langsung di isikan sehingga kekosongan jabatan tersebut dapat teratasi dengan mudah dan cepat.

1.5 KEASLIAN

Dalam penulisan skripsi ditemukan banyak nya judul yang sama dengan penelitian saya maka dari itu saya membuat tabel penlitian sebelumnya, yaitu sebagai berikut:

NO	Nama, Universitas, Tahun	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Pembahasan
1.	Muhammad Yasin, Universitas Tamansiswa Palembang, 2019	Mekanisme Pengisian Jabatan Bupati Muara Enim Sumatera Selatan	1. Apa akibat hukum kekosongan jabatan Bupati di Kabupaten Muara Enim? 2. Bagaimanakah Mekanisme pengisian jabatan Bupati tersebut?	Penelitian ini membahas tentang apa akibat hukum dari adanya kekosongan jabatan bupati di kabupaten muara

				enim, dan juga membahas bagaimana mekanisme untuk pengisian jabatan bupati tersebut.
2	Shinta Dwi Kusniawati, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019	Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Wakil Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah dalam prespektif fiqh siyasah	1. Bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah? 2. Bagaimana analisi Fiqh Siyasah tentang pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah?	Penelitian ini membahas Bagaimana cara analisis Fiqh Siyasah dalam pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah di suatu daerah yang kehilangan wakil kepala daerah nya.

3	Muhammad Nailul Falah, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2017	Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Kudus Periode 2013-2018 (Tinjauan Yuridis Atas Pasal 89 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014)	1. Apakah Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kudus sudah sesuai Undang-Undang yang berlaku? 2. Bagaimana Mekanisme Pengisiann Kekosongan Jabatan Wakil Bupati Kudus menurut Undang-Undang Yang berlaku?	Pada penilitan ini membahas tentang apakah sudah sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku saat ini tentang pengisian jabatan wakil bupati kudus, dan membahas juga bagaimana mekanisme menurut Undang-Undang yang berlaku dalam pengisian jabatan wakil bupati kudus tersebut.
4	Ulilamrir Rahman,	Problematika Pengisian	1. Mengapa kekosongan jabatan	Pada penelitian ini membahas

	Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020	Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah (Studi Kasus DKI Jakarta periode 2017- 2022)	Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta periode 2017-2022 belum terisi? 2. Apakah mekanisme pengisian kekosongan Jabatan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta sesuai dengan Peraturan Perundang- Undangan yang berlaku?	tentang mengapa belum terisinya kekosongan jabatan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta dan membahas juga bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur Provinsi DKI Jakarta sesuai dengan Peraturan Perundang- undangan yang berlaku.
5.	Muchammad Shokhih Muttaqin,	Analisis Pengisian Jabatan	1. Bagaimana pengisian jabatan Gubernur dan	Pada penelitian ini membahas bagaimana cara

	Universitas Sebelas Maret, 2010	Gubernur Dan Wakil Gubernur Di Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konteks Penyelenggaran Pemerintahan Daerah	Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta? 2. Apakah pengisian jabatan Gubernur dan Wakil gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah sesuai dengan asas demokrasi?	pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur di daerah tersebut apakah pengisian jabatan tersebut sesuai dengan asas demokrasi yang ada
--	---------------------------------------	--	--	---

Setiap penelitian pasti ada persamaan dan perbedaan dengan peneliti sebelumnya. Peneliti pertama bernama Muhammad Yasin. Persamaan peneliti pertama dengan penelitian adalah sama-sama mengkaji dengan cara kualitatif yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum tersebut. Sedangkan perbedaan pada penelitian pertama ada dalam pembahasannya yaitu mekanisme pengisian kekosongan jabatan bupati berdasarkan perspektif seluruh Undang-Undang yang berlaku pada saat itu, sedangkan penelitian yang dilakukan pada peneliti membahas pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah berdasarkan perspektif Undang-Undang nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Begitu pun penelitian kedua memiliki persamaan dan perbedaan dalam hal penelitian yang dilakukan peneliti. Peneliti kedua bernama Shinta Dwi Kusniawati. Persamaan peneliti kedua dengan penelitian ini adalah sama-sama mengkaji Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah Oleh Wakil Kepala Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, sedangkan perbedaan pada penelitian kedua ini adalah dengan menggunakan perspektif hukum islam (fiqh siyasah), pada penelitian ini peneliti menggunakan perspektif Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Pada penelitian ketiga ini memiliki persamaan dan perbedaan dalam hal penelitian ini. Peneliti ketiga bernama Muhammad Nailul Falah. Persamaan peneliti ketiga dengan penelitian ini adalah sama-sama mengkaji Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil, sedangkan perbedaan dilihat pada penelitian ketiga ini adalah dengan Undang-Undang nomor yang berbeda tahunnya, menggunakan perspektif Undang-undang nomor 23 Tahun 2014, pada penelitian ini peneliti menggunakan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Pada penelitian keempat ini memiliki persamaan dan perbedaan dalam hal penelitian tersebut. penelitian keempat bernama Ulilamrir Rahman, persamaan peneliti keempat dengan penelitian ini sama-sama mengkaji mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, sedangkan perbedaan dilihat pada penelitian keempat ini adalah membahas problematika pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dengan studi kasus DKI Jakarta, pada penelitian ini peneliti membahas mengapa kekosongan jabatan wakil kepala daerah dengan perspektif Undang-Undang nomor 9 tahun 2015.

Pada penelitian kelima ini memiliki persamaan dan perbedaan dalam hal penelitian tersebut. Penelitian keempat bernama Muchammad Shokhih Muttaqin, persamaan peneliti kelima dengan penelitian ini sama-sama mengkaji pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam konteks pemerintahan daerah, sedangkan

perbedaan dilihat pada penelitian kelima ini adalah membahas dalam konteks penyelenggaraan daerah, pada penelitian ini peneliti membahas bagaimana pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dengan prespektif pada Undang-Undang nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah.

1.6 METODE PENELITIAN

Pengertian dari metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.⁶ Mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode.⁷ Maka dari itu metode penelitian yang peneliti gunakan yaitu metode penelitian hukum normatif yang bisa juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perUndang-Undangan (law in book) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang di anggap pantas.⁸

1.6.1 Jenis Penelitian

Sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum, sedangkan hukum adalah kaidah atau norma yang ada dalam Dalam penelitian hukum normatif dimaksud

⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung : Penerbit Alfabeta, 2017), hlm. 2.

⁷ Jonaedi Efendi dan johnny ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta : Kencana, 2016), hlm. 171.

⁸ Ibid, hlm. 124.

untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan tipe penelitian yang dilakukan peneliti adalah normatif. Maka proses pendekatan penelitian yang peneliti gunakan dalam penelitian yaitu dengan cara pendekatan perUndang-Undangan (statute approach), karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi sentral pada penelitian ini.⁹ Selain itu ada juga pendekatan historis/sejarah (historical approach).

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan ini merupakan bahan hukum yang terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari perUndang-Undangan yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perUndang-Undangan dan putusan hakim.

2. Bahan Hukum Sekunder

⁹ Johny Ibrahim, *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet. IV, (Malang : Banyumedia Publishing, 2008), hlm. 302.

Sumber bahan hukum sekunder adalah seluruh dokumen selain bahan hukum primer. Sumber bahan hukum yaitu berupa buku-buku, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan segala hal yang dapat mendukung penelitian ini.¹⁰

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier yakni bahan-bahan hukum yang sifatnya memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa sebuah kamus-kamus besar Bahasa Indonesia, kamus hukum, internet dan lain sebagainya.

1.6.4 Teknik Penggumpulan Bahan Hukum

Teknik penggumpulan bahan hukum melalui preses yang bertahap. Berawal dari sumber-sumber yang tertulis yang berasal dari peraturan perUndang-Undangan dan tulis-tulisan lain yang berhubungan dengan pokok penting sebuah permasalahan, kerangka dan dalam ruang lingkup permasalahan.¹¹

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang sudah dikumpulkan tersebut kemudian dianalisis dengan berpedoman pada metode kualitatif, yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan informasi deskriptif analitis, dan terkumpul untuk kemudian menguraikan fakta yang telah ada dalam skripsi ini kemudian ditarik suatu kesimpulan dan saran.¹²

1.7 Sistematika Penulisan

¹⁰ Burhan Ash Shofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. I Jakarta : Rineka Cipta, 1996, hlm. 104.

¹¹ Jonaedi Efendi dan johnny ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Jakarta : Kencana), 2016, hlm. 236.

¹² Ibid. hlm. 104.

Sistematika penulisan ini bertujuan dalam mempermudah pembaca agar dapat memahami dan menafsirkan tujuan permasalahan yang di sajikan. Dalam proposal penelitian ini yang tersusun secara sistematika dengan tujuan untuk memberikan gambaran jelas mengenai jalan pikiran penulis, adapun sistematika penulisan proposal skripsi ini adalah:

- BAB 1 : Berisis uraian berupa Pendahuluan yang berisikan yang berisikan sebagai pengantar dalam pembahasan berikutnya. Bab 1 memuat pola proposal, untuk mengetahui mengapa penelitian dilakukan. Oleh sebab itu, pada bab 1 memuat sistematika pembahasan yang meliputi sebuah: latar belakang masalah, indentifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan masalah, kegunaan penelitian, keaslian penelitian dan metode penelitian, sistematika pembahasan.
- BAB II : Berisi Landasan Teori dalam melakukan sebuah penelitian. Bahasan dalam bab ini teori yang dipaparkan adalah mengenai konsep pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah Oleh Wakil Kepala Daerah Menurut perspektif Undang-Undang Dasar 9 Tahun 2015. Yang ditekankan pada pendekan perundang-undangan yang digunakan sebagai analisis dalam menjawab rumusan masalah.
- BAB III : Memuat Data Penelitian yang memuat Pembahasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah. Data-data yang diambil dan digunakan untuk menganalisis permasalahan yang akan dibahas untuk menemukan sebuah jawaban dari rumusan masalah.
- BAB IV : Bagian dari Penutup, Kesimpulan dan Saran