

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Kompleksitas dinamika perubahan masyarakat dan perkembangan zaman sejatinya mendorong pemerintah untuk berperan lebih aktif dalam melayani masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).¹ Berkaitan dengan hal tersebut, dalam sistem hukum administrasi Indonesia terdapat aturan yang memberikan kebebasan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam mengambil tindakan untuk menyelesaikan permasalahan kongkrit pada penyelenggaraan urusan pemerintahan. Salah satu alasan diberikan kebebasan kepada pemerintah dalam mengambil tindakan adalah karena seringkali peraturan perundang-undangan belum memenuhi kebutuhan dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

Sebelum memahami tentang pemerintah perlu dipahami terlebih dahulu perbedaan pemerintah dengan pemerintahan, hal ini dikarenakan secara teoritik dan praktik terdapat perbedaan diantara keduanya. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan ungkapan lain, pemerintahan adalah

¹ Dzikry Gaosul Ashfiya, "Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang- Undang Cipta Kerja Dan Pengujiannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 6, no. 1 (2023), hlm. 58.

bestuurvoering atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.²

Definisi dari pemerintah sendiri dapat dipahami dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti luas yang biasa disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang dalam rangka penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuannya.³ Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa pemerintah itu meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif dan/atau seluruh alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit atau *bestuurvoering*, mencakup organisasi fungsi-fungsi yang bertugas menjalankan roda pemerintahan, yang menitikberatkan pada kekuasaan dalam fungsi eksekutif saja.⁴

Pada Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Berikutnya pada Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan “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 dengan undang-undang”. Kemudian Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan “Gubernur, Bupati, dan Walikota

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke. (Depok: PT RAJAHRAFINDO PERSADA, 2018).

³ Evita Isretno Israhadi, *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*, (Jakarta: Cintya Press, 2020), hlm. 13.

⁴ Ibid, hlm. 13.

masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pada Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Definisi tentang pemerintahan daerah diatur pada Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 23/2014), yang berbunyi “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”.

Pada Pasal tersebut diatas (Pasal 1 angka 2 UU No. 23/2014) dijelaskan penyelenggara urusan pemerintahan pada pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Pemerintah daerah diatur pada Pasal 1 angka 3 UU No. 23/2014 yang berbunyi “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Hal demikian juga diatur pada Pasal 59 UU No. 23/2014 yang berbunyi :

- (1) Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah sebagaimana diatur pada Pasal 63 UU No. 9/2015, yang berbunyi :

- (1) Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah.
- (2) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk Daerah kota disebut wakil wali kota.

Pada UU Pemerintahan Daerah diatur kondisi saat kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah, hal ini dikarenakan kepala daerah berhenti dari jabatannya. Pada UU Pemerintahan Daerah kondisi tersebut diatur pada Pasal 78 UU No. 23/2014 yang berbunyi :

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. berakhir masa jabatannya;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
 - e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
 - f. melakukan perbuatan tercela;
 - g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;

Selain Pasal tersebut (Pasal 78 UU No. 23/2014) terdapat aturan lain yang mengatur kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya, yaitu pada saat kepala daerah sedang menjalani masa tahanan dan/atau berhalangan sementara. Kepala daerah sedang menjalani masa tahanan diatur pada Pasal 65 ayat (3) UU No. 9/2015 yang berbunyi “Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) dan ayat (2)”. Kondisi ini dapat dihubungkan dengan Pasal 83 UU No. 23/2014, yang berbunyi :

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.
- (3) Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Terdapat upaya pengaktifan kembali kepala daerah setelah diberhentikan sementara karena didakwa melakukan tindak pidana sebagaimana diatur pada Pasal 83 ayat (1) UU No. 23/2014. Upaya pengaktifan demikian diatur pada Pasal 84 ayat (1) UU No. 23/2014, yang berbunyi “Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan Menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan”.

Meskipun telah diatur mekanisme pemberhentian sementara saat kepala daerah didakwa melakukan tindak pidana, namun kenyataannya terdapat penerapan hukum

yang berbeda oleh Pemerintah terhadap status hukum seorang Kepala Daerah yang telah ditetapkan sebagai terdakwa.⁵ Hingga saat ini sudah ada beberapa Kepala Daerah yang langsung diberhentikan sementara dari jabatannya ketika ditetapkan sebagai terdakwa, seperti Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah, Bupati Bogor Rachmat Yasin, Gubernur Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho, dan Bupati Klaten Sri Hartini. Selain itu ada juga Kepala Daerah yang telah ditetapkan sebagai terdakwa namun tidak diberhentikan sementara dari jabatannya yaitu Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama. Di samping itu, ada juga Kepala Daerah yang baru ditetapkan sebagai tersangka, namun langsung diberhentikan sementara dan jabatannya yaitu Bupati Ogan Ilir Ahmad Wazir Nofuch Mawardi.⁶

Kondisi berikutnya adalah saat kepala daerah berhalangan sementara, hal ini dapat dirujuk aturannya pada Pasal 66 ayat (4) UU No. 9/2015 yang pada pokoknya berbunyi “Dalam hal kepala daerah sedang berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah”. Maksud dari “berhalangan sementara” disini, dapat diartikan bahwa pejabat yang bersangkutan meninggalkan jabatan untuk sementara waktu dan ia akan kembali memegang jabatannya.⁷ Pada penelitian lain dijelaskan secara umum yang dimaksud dengan berhalangan sementara adalah keadaan tidak dapat melaksanakan tugas dan jabatan karena sedang melakukan pendidikan dan pelatihan/kursus, kunjungan kerja ke

⁵ Sri Sumei, “Pengaturan Pemberhentian Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah Tanpa Melalui Usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” 3, no. No. 4 (2022), hlm. 100.

⁶ Ibid.

⁷ Firdaus Arifin and Fabian Riza Kurna, *Penjabat Kepala Daerah* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 111.

daerah atau ke luar negeri, sakit, cuti, menunaikan ibadah haji, atau alasan lain yang serupa dengan itu.⁸

Kondisi saat kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara mengakibatkan kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya, sehingga tugas dan wewenang kepala daerah dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Hal ini diatur pada Pasal 65 ayat (4) UU No. 9/2015 yang berbunyi “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”. Selain itu diatur juga pada Pasal 66 ayat (1) huruf c UU No. 9/2015 yang berbunyi “Wakil kepala daerah mempunyai tugas: c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara”.

Tugas wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah saat kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara tidak dijelaskan lebih lanjut maksudnya. Apakah pada kondisi tersebut wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah dengan menjabat sebagai kepala daerah sementara atau hanya melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah tanpa menjabat sebagai kepala daerah. Ketidakjelasan ini menjadi problematika karena wewenang sebagai dasar hukum dalam melaksanakan tindakan pemerintah melekat pada jabatan yang diberikan kepada pejabat. Dikarenakan pejabat menjabat sebagai

⁸ Amar Wahyudi, “KEWENANGAN PEJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH DARI PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN,” *MENDAPO Journal of Administration Law* 3, no. 3 (2022), hlm. 181.

kepala daerah, maka pejabat tersebut dapat bertindak sebagai kepala daerah berdasarkan wewenang yang dimilikinya.

Hal demikian secara teoritis didasarkan menurut hukum administrasi negara dalam perspektif hukum publik, yang menyebutkan negara adalah organisasi jabatan dengan dilekati wewenang dalam melaksanakan tindakan pemerintah. Dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungan secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan.⁹ Diantara jabatan-jabatan ini ada jabatan pemerintahan.¹⁰ Meskipun jabatan pemerintahan dapat melakukan perbuatan hukum perdata, namun yang terpenting dalam konteks hukum administrasi negara adalah mengetahui organ atau jabatan pemerintahan dalam melakukan perbuatan hukum yang bersifat publik.¹¹

Dalam hal ini jabatan pemerintahan dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan tidak dapat bertindak sendiri. Perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*), yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan.¹² Menurut E. Utrecht, oleh karena diwakili pejabat maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya.¹³

⁹ HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 70-71.

¹⁰ Ibid, hlm. 72.

¹¹ Ibid, hlm. 73.

¹² Ibid, hlm. 76.

¹³ Ibid, hlm. 76.

Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap, sementara pejabat dapat berganti-ganti. Pergantian pejabat tidak mempengaruhi kewenangan yang melekat pada jabatan.¹⁴ Begitu pula dengan kepala daerah yang merupakan jabatan pemerintahan, berdasarkan pendapat dari SF. Marbun disebutkan kelompok badan atau pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan diantaranya adalah pejabat yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu gubernur pada daerah provinsi, bupati/walikota pada daerah kabupaten/kota, dan pemerintahan desa.¹⁵ Selain itu disebutkan juga pejabat yang menyelenggarakan urusan dekonsentrasi, seperti gubernur, bupati, walikotamadya, walikota administratif, camat, serta lurah.¹⁶

Pada UU Pemerintahan Daerah, pejabat agar dapat menjabat sebagai kepala daerah dan agar dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah harus melalui proses pelantikan terlebih dahulu. Hal ini diatur pada Pasal 61 ayat (1) UU No. 23/2014, yang berbunyi “Kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik”. Berikutnya pada Pasal 165 UU No. 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 Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU No. 8/2015), disebutkan “Ketentuan mengenai tata cara pelantikan Gubernur dan

¹⁴ Ibid, hlm. 77.

¹⁵ Ibid, hlm. 81.

¹⁶ Ibid, hlm. 81.

Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota diatur dengan Peraturan Presiden”.

Peraturan Presiden yang dimaksud oleh Pasal 65 UU No. 8/2015 adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut Perpres No. 16/2016). Pada Pasal 2 Perpres No. 16/2016 disebutkan “Gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik”. Pelantikan gubernur diatur pada Pasal 3 Perpres No. 16/2016, yang berbunyi :

- (1) Gubernur dan wakil gubernur dilantik oleh presiden.
- (2) Dalam hal Presiden berhalangan, pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilaksanakan oleh Wakil presiden.
- (3) Dalam hal Presiden dan wakil presiden berhalangan, pelantikan gubernur dan wakil gubernur dilaksanakan oleh Menteri;

Berikutnya pelantikan bupati diatur pada Pasal 4 Perpres No. 16/2016 yang berbunyi :

- (1) Bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dilantik oleh gubernur.
- (2) Dalam hal gubernur berhalangan, pelantikan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dilaksanakan oleh wakil gubernur.
- (3) Dalam hal gubernur dan wakil gubernur tidak dapat melaksanakan pelantikan bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, pelantikan dilaksanakan oleh Menteri.

Kepala daerah agar dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya harus melalui pelantikan terlebih dahulu. Namun berbeda dengan wakil kepala daerah dalam

melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah sebagaimana diatur pada Pasal 65 ayat (4) UU No. 9/2015 dan Pasal 66 ayat (1) huruf c UU No. 9/2015 yang pada pokoknya mengatur wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah saat kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Pada kedua pasal tersebut tidak disebutkan pelantikan wakil kepala daerah untuk menjabat sebagai kepala daerah agar dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah, tetapi dijelaskan kondisi yang mengakibatkan wakil kepala daerah dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

Di atas telah dijelaskan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap, yang mana dalam hal ini jabatan pemerintahan dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan tidak dapat bertindak sendiri. Perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan, yaitu pejabat. Pada UU Pemerintahan daerah diatur bahwa pejabat agar dapat menjabat sebagai kepala daerah harus dilantik terlebih dahulu, sehingga dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Pada saat kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara artinya terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, dikarenakan pejabat yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Sehingga untuk mengatasi hal tersebut diberikan wewenang kepada wakil kepala daerah agar dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah tanpa melalui pelantikan sebagai kepala daerah.

Pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah tanpa pelantikan sebagai kepala daerah dapat dihubungkan dengan konsep *freies*

ermessen. Pada sistem hukum Indonesia *freies ermessen* disebut juga diskresi sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yang berbunyi “Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.

Kondisi kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya sejalan dengan tujuan diskresi yang diatur pada Pasal 22 ayat (2) huruf a dan huruf d UU No. 30/2014 berbunyi “Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk: a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; dan d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum”. Implikasi dari kondisi kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya mengakibatkan tidak adanya pejabat yang dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah, sehingga terjadi stagnasi pemerintahan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian untuk mengatasi stagnasi tersebut, diberikan aturan agar wakil kepala daerah dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

Pada Pasal 22 ayat (1) UU No. 30/2014 diatur bahwa “Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang”. Dalam hal ini wewenang diskresi wakil kepala daerah secara implisit diatur pada Pasal 65 ayat (4) yang berbunyi “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”, dan Pasal 66 ayat (1) huruf c yang berbunyi “melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara”.

Hal tersebut disebut sebagai wewenang diskresi dikarenakan wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah tanpa melalui pelantikan sebagai kepala daerah terlebih dahulu, namun dilaksanakan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan karena tidak ada pejabat yang berwenang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Meskipun diskresi wakil kepala daerah merupakan upaya yang diberikan oleh undang-undang untuk mengatasi stagnasi pemerintahan, namun pada aturan lain terdapat permasalahan yang membatasi pelaksanaan diskresi wakil kepala daerah tersebut. Permasalahan ini dapat dilihat pada Pasal 88 UU No. 9/2015 yang berbunyi :

- 1) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur.
- 2) Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota.

Permasalahan yang terdapat pada Pasal tersebut membatasi wewenang diskresi wakil kepala daerah. Maksud dari pembatasan wewenang diskresi wakil daerah adalah wakil kepala daerah hanya dapat melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sebelum dilantik menjadi kepala daerah. Kemudian untuk mengetahui lingkup dari tugas sehari-hari kepala daerah, perlu dituliskan definisi dari tugas

sehari-hari kepala daerah yang diatur pada penjelasan Pasal 65 ayat (5) UU No. 9/2015 yang berbunyi “Yang dimaksud dengan “melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah” dalam ketentuan ini adalah tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya”.

Pada penjelasan tersebut disebutkan lingkup tugas sehari-hari kepala daerah meliputi tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam beberapa aspek. Meskipun secara eksplisit tidak disebutkan rinciannya dalam tugas kepala daerah, namun dari penjelasan tersebut dipahami lingkup tugas sehari-hari kepala daerah lebih sempit dari keseluruhan tugas kepala daerah. Atau dapat dikatakan tugas sehari-hari kepala daerah adalah sebagian dari keseluruhan tugas kepala daerah.

1.2. Rumusan Permasalahan

Rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana batasan diskresi pada wakil kepala daerah?
2. Bagaimana implementasi konsep diskresi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh wakil kepala daerah?

1.3. Tujuan

Berdasarkan permasalahan hukum yang telah dirumuskan, maka dapat diuraikan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjawab permasalahan batasan diskresi pada wakil kepala daerah.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menjawab permasalahan implementasi konsep diskresi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh wakil kepala daerah.

1.4. Kegunaan

1. Tujuan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan bahan diskusi untuk penelitian selanjutnya dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, yang dalam hal kebebasan wakil kepala daerah dalam bertindak pada saat mengisi jabatan kepala daerah.

2. Tujuan praktis

Penelitian ini diharapkan bisa jadi bahan pertimbangan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindakan yang dapat diambil wakil kepala daerah pada saat kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

1.5. Keaslian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Tugas Akhir Yang Diusulkan
1.	Problematika Pengisian Jabatan Penjabat	Bagaimana prosedur atau mekanisme pengisian jabatan penjabat kepala	Pada masa transisi pra pilkada/pemilu serentak tahun	Membahas wewenang diskresi wakil kepala daerah

	Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024	daerah di masa transisi pra pilkada serentak tahun 2024? Apa saja tugas dan kewenangannya? Serta bagaimana implikasi pengisian jabatan penjabat kepala daerah pada masa transisi pra pilkada serentak 2024 terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia? ¹⁷	2024, mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah sangat tertutup dan minim partisipasi, dan pembatasan kewenangan penjabat kepala daerah yang memiliki kewenangan berbeda daengan kepala daerah.	beserta batasannya saat kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya
2.	Keabsahan Pengisian Penjabat Kepala Daerah Dari Tentara Nasional Indonesia	Keabsahan Pengisian Jabatan Kepala Daerah oleh TNI aktif serta mencari tahu akibat hukum yang ditimbulkan dari pengisian tersebut. ¹⁸	Kekosongan jabatan kepala daerah di isi oleh TNI aktif pada masa transisi pra pilkada/pemilu serentak 2024.	Membahas wewenang diskresi wakil kepala daerah beserta batasannya saat kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya

¹⁷ Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024," *JURNAL KONSTITUSI* 20, no. 2 (2023): 200.

¹⁸ Fahri Bachmid, "Keabsahan Pengisian Penjabat Kepala Daerah Dari Tentara Nasional Indonesia," *LEGAL STANDING JURNAL ILMU HUKUM* 7, no. 1 (2023): 175.

3.	Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan	Bagaimana pengaturan kewenangan pejabat pengganti menurut undang-undang adminitrasi pemerintahan? dan bagaimana pengaturan kewenangan pejabat pengganti kepala daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah? ¹⁹	Inkonsistensi dan kekaburan norma tentang Pejabat Pengganti kepala daerah pada UU Administrasi Pemerintahan dan UU Pemerintahan Daerah mengenai klasifikasi, tugas dan wewenang, serta implikasinya yang menyebabkan perbedaan pendapat.	Membahas wewenang diskresi wakil kepala daerah beserta batasannya pada saat kepala daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya
----	---	--	--	--

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Dalam hal ini penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Pada penelitian hukum jenis ini (penelitian hukum normatif), seringkali hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma

¹⁹ Amar Wahyudi, "Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan," *MENDAPO Journal of Administration Law* 3, no. 3 (2022): 183.

yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.²⁰ Penggunaan penelitian hukum normatif dikarenakan permasalahan hukum yang akan dianalisa beranjak dari peraturan prundang-undangan, yaitu Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan suatu norma yang tertulis dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Masing-masing pendekatan tersebut didefinisikan sebagai berikut :

a. Pendekatan Perundang-undangan

Penelitian hukum dalam level dogmatik hukum atau penelitian untuk keperluan praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan.²¹ Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statute* berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan

²⁰ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2006, 118.

²¹ Peter Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2021), 136.

peraturan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.²²

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual dilakukan dengan tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.²³ Dalam menggunakan pendekatan konseptual, perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum dapat juga diketemukan di dalam undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut, terlebih dahulu harus dipahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada.²⁴

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif mempunyai metode tersendiri dibandingkan dengan penelitian hukum empiris atau penelitian ilmu sosial lainnya, hal ini berakibat pada jenis bahan hukum yang digunakan. Penelitian hukum normatif diawali oleh konsep norma hukum, dalam penelitian hukum normatif bahan hukum yang digunakan adalah sebagai berikut²⁵ :

a. Bahan hukum primer

²² Ibid, 137.

²³ Ibid, 177.

²⁴ Ibid, 178.

²⁵ Ibid, 60.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.²⁶ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- e) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota

²⁶ Ibid, 181.

- h) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2022
Tentang Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah
 - i) Permendagri No. 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas
Permendagri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan
Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil
Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota
- b. Bahan hukum sekunder
- Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁷
- c. Bahan hukum tertier
- Bahan Hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.²⁸
- d. Bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lainnya, yang oleh peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian.²⁹

²⁷ Ibid, 181.

²⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 62.

²⁹ Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode Dan Pendekatan Penelitian Hukum* (Banda Aceh: LEMBAGA KAJIAN KONSTITUSI INDONESIA (LKKI), (2022), 13.

Bahan hukum tersebut diperoleh dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan. Studi pustaka (*bibliography study*) adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.³⁰

1.6.4. Metode Analisa Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode analisa bahan hukum berupa analisa deskriptif, sistematisasi, dan preskriptif. Deskriptif adalah menguraikan (mengabstraksikan) suatu fenomena apa adanya atau posisi dari proposisi-proposisi hukum dan non-hukum yang dijumpai. Sistematisasi adalah berupaya untuk mencari kaitan rumusan suatu konsep atau proposisi hukum antara peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun yang tidak sederajat. Preskriptif adalah memberikan solusi berupa saran ataupun masukan atas permasalahan hukum yang telah diuraikan berdasarkan analisis yang digunakan.

1.7. Sistematika Penulisan

BAB I merupakan pendahuluan dari penelitian, yang berisikan latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan, kegunaan, keaslian, metode penelitian. Pada metode penelitian terdapat beberapa poin yang dibahas, diantaranya adalah jenis penelitian, metode pendekatan, teknik pengumpulan bahan hukum, dan metode analisa bahan hukum.

³⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 65.

BAB II merupakan kajian pustaka yang relevan dengan permasalahan yang akan dianalisis. Pada bab ini berisi uraian yang dimulai dengan konsep peraturan kebijakan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, norma yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, doktrin yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, dan sumber yang lain.

BAB III merupakan hasil penelitian dan pembahasan berupa analisa terhadap rumusan permasalahan. Pada bab ini akan diuraikan dan dibahas mengenai norma yang membatasi pejabat pengganti kepala daerah dalam mengambil kebijakan ditinjau menurut konsep peraturan kebijakan sebagaimana telah dirumuskan pada BAB II.

BAB IV merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan hasil analisis terhadap rumusan permasalahan. Sedangkan saran merupakan usulan yang menyangkut aspek operasional, kongkrit dan praktis berwujud solusi atas permasalahan yang dikaji