

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana dinyatakan pada UUD NRI 1945 Pasal 18 ayat (1) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi menjadi beberapa provinsi, yang masing-masing terbagi menjadi beberapa daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah memiliki pemerintahan sendiri yang diatur oleh undang-undang. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI 1945, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan daerahnya sendiri sesuai prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Di Indonesia, pemerintah daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) memiliki peranan yang penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di tingkat daerah.

Pemerintah daerah sendiri berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka 3 diartikan sebagai kepala daerah yang berfungsi sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah yang mengatur jalannya pelaksanaan pemerintahan daerah yang menjadi tanggung jawab daerah otonom. Kepala daerah yang dimaksud adalah gubernur sebagai kepala daerah provinsi, bupati sebagai kepala daerah kabupaten dan walikota untuk kepala daerah kota. Kepala daerah

dipilih secara satu paket bersama seorang wakilnya melalui proses pemilihan langsung yang diatur melalui undang-undang.

Wakil kepala daerah memang tidak disebutkan dalam UUD NRI 1945, namun kedudukan wakil kepala daerah dapat kita lihat di dalam Pasal 63 Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dimana tersirat bahwa kepala daerah dalam menjalankan tugasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut sebagai wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil wali kota. Dalam UU tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota No. 8 Tahun 2015 Pasal 1 juga secara menyebutkan bahwa frasa jabatan wakil kepala daerah selalu berpasangan dengan kepala daerah baik untuk daerah provinsi, kabupaten maupun kota.

Wakil kepala daerah memiliki tugas sebagaimana yang diatur di UU Pemerintahan Daerah No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas UU NO. 23 Tahun 2014 Pasal 66 bahwa:

- “(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
- a. membantu kepala daerah dalam:
 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
 - b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;

- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan.”

Seiring berjalannya waktu, jabatan wakil kepala daerah juga dapat mengalami terjadinya kekosongan. Hal ini dikarenakan wakil kepala daerah berhalangan tetap, mengajukan permohonan pengunduran diri, diberhentikan, ataupun diangkat menjadi kepala daerah.¹ Adanya jabatan wakil kepala daerah yang kosong akan memunculkan pertanyaan apakah jabatan tersebut memiliki urgensi untuk diisi kembali atau dibiarkan kosong hingga berakhirnya masa jabatan. Secara yuridis pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah diatur dalam UU No. 10 tahun 2016 Pasal 176 ayat (4) yang menyebutkan bahwa;

“Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, menyebutkan bahwa untuk pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong dilakukan apabila sisa waktu masa jabatan lebih dari 18 bulan sejak kekosongan hingga

¹ Ketentuan Pasal 176 ayat (1) “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

berakhirnya masa jabatan. Namun, berdasarkan fakta dilapangan menunjukkan beberapa daerah di Indonesia, khususnya kabupaten maupun kota yang tidak memiliki wakil kepala daerah justru tidak atau belum melakukan pengisian kembali, padahal sisa masa jabatannya lebih dari 18 bulan sejak mengalami kekosongan hingga berakhirnya masa periode jabatan nantinya.

Beberapa kabupaten yang saat ini tidak memiliki wakil bupati dengan sisa masa jabatan terhitung lebih dari 18 bulan sejak terjadi kekosongan hingga penelitian ini diajukan, antara lain:

1. Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara dimana sejak wakil bupati berhalangan tetap pada Agustus 2021 hingga saat ini terhitung 23 (dua puluh tiga) bulan terjadi kekosongan jabatan wakil bupati, belum dilakukan pengisian jabatan wakil bupati.²
2. Kabupaten Dharmasraya Provinsi Sumatera Barat dimana terhitung sudah 17 (tujuh belas) bulan jabatan wakil bupati mengalami kekosongan jabatan dan belum ada pengisian jabatan wakil bupati hingga saat ini.³
3. Kabupaten Bangka Tengah Provinsi Bangka Belitung dimana sejak wakil bupati mengundurkan diri sebagai wakil bupati untuk menjadi pengganti antar waktu Dewan Perwakilan Daerah

²Anonim, 2023, *Daftar Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Sulawesi Tenggara*, Diakses pada tanggal 20 Februari 2023 https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kepala_daerah_dan_wakil_kepala_daerah_petahana_di_Sulawesi_Tenggara (ensiklopedia bebas *Online*)

³Fachruddin Arrazi, 2022, *Jabatan 2 Wakil Kepala Daerah di Sumbar Kosong*, Diakses pada tanggal 20 Februari 2023 <https://padangkita.com/jabatan-2-wakil-kepala-daerah-di-sumbar-kosong/> (Berita *Online*)

Republik Indonesia sejak Juni 2022 sampai saat ini, posisi Wakil Bupati Bangka Tengah masih kosong selama 13 (tiga belas) bulan. Dengan demikian, kekosongan jabatan ini akan berlanjut hingga masa periode jabatan berakhir, yang diperkirakan akan melebihi 18 (delapan belas) bulan.⁴

4. Kabupaten Pulang Pisau Kalimantan Tengah juga tidak memiliki wakil bupati hingga saat ini, dimana sejak wakil bupati dilantik menjadi Bupati Pulang Pisau sejak Juli 2021 menggantikan bupati sebelumnya yang mengundurkan diri jabatan wakil bupati mengalami kekosongan jabatan selama 24 (dua puluh empat) bulan.⁵

Tidak hanya beberapa kabupaten yang tidak memiliki wakil bupati sebagaimana disebutkan di atas, terdapat juga beberapa kota di Indonesia mengalami kekosongan jabatan wakil walikota yang sisa masa jabatannya sejak kekosongan jabatan hingga berakhirnya masa jabatan tersebut lebih dari 18 bulan, antara lain; Jabatan Wakil Walikota Kediri yang kosong selama 41 (empat puluh satu) bulan, Jabatan Wakil Walikota

⁴ Heru Dahnur, Teuku Muhammad Valdy Arief, 2022, *3 Bulan Kursi Wakil Bupati Bangka Tengah Kosong, Agenda Pembangunan Terganggu*, Diakses pada tanggal 20 Februari 2023 <https://regional.kompas.com/read/2022/09/01/140152778/3-bulan-kursi-wakil-bupati-bangka-tengah-kosong-agenda-pembangunan> (Koran *Online*)

⁵ Anonim, 2021, *Gubernur Kalteng Lantik Bupati Pulang Pisau Sisa Masa Jabatan Tahun 2018-2023*, Diakses pada tanggal 20 Februari 2023 <https://setda.kalteng.go.id/publikasi/detail/gubernur-kalteng-lantik-bupati-pulang-pisau-sisa-masa-jabatan-tahun-2018-2023> (Berita *Online*)

probolinggo yang kosong selama 31 (tiga puluh satu) bulan, dan beberapa kota lainnya di Indonesia.⁶

Dari penjabaran di atas, tentunya hal tersebut tidak sejalan dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 176 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang membahas terkait pengisian kembali jabatan wakil bupati yang kosong. Dalam pasal tersebut menyebutkan dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang kosong jika sejak kekosongan jabatan tersebut hingga berakhirnya masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan. Di samping itu, undang-undang pemerintahan daerah juga memberikan tanggung jawab kepada wakil bupati untuk mendampingi dan membantu tugas bupati dalam memimpin urusan pemerintahan daerah, sehingga dapat meringankan tugas dari kepala daerah.

Adapun penelitian terdahulu yang telah mengkaji masalah tersebut salah satunya penelitian yang dilakukan oleh Tri Suhendra Arbani dengan judul “Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” menjelaskan bahwa terdapat adanya urgensi dalam pengisian kembali dari keberadaan wakil kepala daerah dikarenakan ketika terjadi kekosongan kepala daerah maka wakil

⁶Anonim, 2023, *Daftar kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana di Jawa Timur*, Diakses pada tanggal 3 Maret 2023 https://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kepala_daerah_dan_wakil_kepala_daerah_petahana_di_Jawa_Timur (ensiklopedia bebas *Online*)

kepala daerah menduduki jabatan kepala daerah hingga berakhirnya masa jabatan. Selain itu, keberadaan wakil perlu di isi kembali karena beban kerja berat yang akan diterima oleh kepala daerah karena tidak ada lagi yang mendampingi dan membantu dalam hal memimpin, mengkoordinasikan, dan memantau urusan yang menjadi kewenangan daerah serta tidak ada seseorang yang dapat memberikan saran dan pertimbangan yang kuat kepada kepala daerah.⁷ Namun, berdasarkan hasil observasi penyusun, pemerintah daerah kabupaten dan kota yang tidak memiliki wakil bupati atau wakil walikota tetap menjalankan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah tanpa adanya seorang wakil bupati dan tidak melakukan pengisian kembali jabatan tersebut atau dibiarkan kosong hingga berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penyusun tertarik untuk mengkaji kembali terkait urgensi dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil bupati dan wakil walikota yang kosong terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penelitian hukum empiris dengan melakukan penelitian di daerah yang tidak memiliki wakil bupati dengan judul penelitian “Urgensi Pengisian Jabatan Wakil Bupati Yang Kosong Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.

⁷ Tri Suhendra Arbani, 2018, *Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Hukum Wacana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi, Surakarta Volume 14 Nomor 2, Hlm. 1-17

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran latar belakang masalah, maka penyusun memberikan batasan rumusan masalah yang dikaji, yakni antara lain:

1. Bagaimana urgensi pengisian jabatan wakil bupati yang kosong dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Bagaimana prosedur hukum dalam pengisian jabatan wakil bupati yang kosong?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian tentunya memiliki tujuan dan hasil yang ingin dicapai, adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui bagaimana urgensi pengisian jabatan wakil bupati yang kosong dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Untuk mengetahui bagaimana prosedur hukum dalam pengisian jabatan wakil bupati yang kosong

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat Teoretis
 - a. Memberikan sumbangsih dalam perkembangan ilmu hukum khususnya terkait pelaksanaan dibidang hukum administrasi negara di Indonesia kedepannya

- b. Menjadi bahan bacaan hukum bagi pembaca dalam memahami konsep dan teori dalam hukum administrasi negara khususnya dibidang hukum administrasi pemerintahan daerah.
- c. Menjadi referensi dan bahan kajian hukum dalam penelitian selanjutnya terkait isu hukum dibidang hukum administrasi negara

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan masukan berdasarkan hasil penelitian kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya dalam pengisian jabatan wakil bupati dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah
- b. Memperdalam dan memperkuat pemahaman penulis terkait materi konsep dan teori dalam mengkaji sebuah isu hukum dibidang hukum administrasi negara

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum yang berjudul “Urgensi Pengisian Jabatan Wakil Bupati Yang Kosong Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” merupakan karya asli yang disusun oleh penyusun berdasarkan isu hukum yang dikaji dengan beberapa pendekatan yang relevan dengan isu hukum yang dibahas oleh penyusun. Adapun penelitian sebelumnya yang kemudian oleh penyusun dijadikan sebagai sumber informasi dan

perbandingan dalam penyusunan penelitian ini disajikan dalam bentuk matriks sebagai berikut:

I. Matriks perbandingan penelitian penulis dengan Nur Afiat Syamsul

Nama Penulis	:	Nur Afiat Syamsul	
Judul Tulisan	:	"Konstitusionalitas Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia"	
Kategori	:	Skripsi	
Tahun	:	2017	
Perguruan Tinggi	:	Universitas Hasanuddin	
Uraian	:	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Metode Penelitian	:	Normatif	Empiris
Isu dan Permasalahan	:	Bagaimana konstitusionalitas kedudukan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan juga bagaimana konstitusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam	Bagaimana urgensi dari pengisian jabatan wakil bupati dan wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah

	<p>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah.</p>	<p>dan undang tentang pemilihan kepala daerah. Selain itu penelitian penulis juga membahas dan prosedur dalam pelaksanaan pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang kosong.</p>
--	--	--

Hasil dan Pembahasan

Penelitian Terdahulu	Penelitian Penyusun
<p>Kedudukan wakil kepala daerah bersifat konstitusional, meskipun dalam UUD NRI 1945 tidak diatur secara langsung. Jabatan ini memiliki landasan hukum berdasarkan UU pemerintahan daerah yang menentukan dan mengatur kedudukan wakil kepala daerah. Secara historis, keberadaan wakil kepala daerah</p>	<p>(1) Tidak terdapat urgensi pengisian jabatan wakil bupati yang kosong dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selama bupati masih sanggup menjalankan tugasnya sebagai kepala penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketentuan Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bukanlah ketentuan untuk</p>

<p>juga terlihat dari praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana wakil merupakan bagian dari struktur pemerintahan daerah. Selain itu, konstitusionalitas pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 Jo UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah juga diakui meskipun tidak dinyatakan secara jelas dalam UUD NRI 1945, asalkan wakil kepala daerah dipahami bagian dari kepala daerah dalam model pemilihan paket sebagaimana yang diatur di undang-undang tersebut, sehingga ketika menginterpretasikan pemerintah daerah perlu juga memasukkan wakil kepala daerah.⁸</p>	<p>mewajibkan dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil bupati yang kosong melainkan syarat yang harus dipenuhi dalam pengisian kembali jabatan tersebut. (2) Prosedur pengisian jabatan wakil bupati diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, PP Nomor 12 Tahun 2018, dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), terdiri dari beberapa tahapan yaitu proses pengusulan, pemilihan, pengesahan, dan pelantikan. Mekanisme pengusulan dan pemilihan yang diatur dalam tata tertib DPRD masing-masing daerah dapat menimbulkan perbedaan mekanisme di setiap daerah dan dapat memungkinkan tidak diaturnya mekanisme tersebut.</p>
--	--

⁸ Nur Afiat Syamsul, 2017, *Konstitusionalitas Jabatan Wakil Kepala daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. hlm 43-84.

II. Matriks perbandingan penelitian penulis dengan Tri Suhendra Arbani

Nama Penulis	:	Tri Suhendra Arbani	
Judul Tulisan	:	“Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”	
Kategori	:	Jurnal Syari’ah dan Hukum	
Tahun	:	2018	
Perguruan Tinggi	:	Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar	
Uraian	:	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Metode Penelitian	:	Normatif	Empiris
Isu dan Permasalahan	:	Bagaimana proses pengisian jabatan wakil kepala daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan,	Bagaimana urgensi dari pengisian jabatan wakil bupati dan wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan undang tentang pemilihan kepala

	<p>pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Penelitian ini juga membahas terkait akibat tidak adanya wakil kepala daerah.</p>	<p>daerah. Selain itu penelitian penulis juga membahas dan prosedur dalam pelaksanaan pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang kosong.</p>
<p>Hasil dan Pembahasan</p>		
<p>Penelitian Terdahulu</p>	<p>Penelitian Penyusun</p>	
<p>Proses pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang kosong dilakukan berdasar PP No. 49 Tahun 2008 PP No. 6 Tahun 2005 mengenai pemilihan, pengesahan, pengangkatan, serta pemberhentian kepala daerah serta wakil kepala daerah. Dalam peraturan tersebut, mengatur bahwa jika terjadi kekosongan posisi wakil kepala daerah, maka kepala daerah mengajukan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD. Usulan</p>	<p>(1) Tidak terdapat urgensi pengisian jabatan wakil bupati yang kosong dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selama bupati masih sanggup menjalankan tugasnya sebagai kepala penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketentuan Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bukanlah ketentuan untuk mewajibkan dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil bupati yang kosong melainkan syarat yang</p>	

<p>tersebut berdasarkan rekomendasi partai politik atau koalisi partai pengusung yang memenangkan pemilihan. Calon tersebut kemudian dipilih dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan tata tertib dewan yang berlaku dengan masa waktu paling lambat 60 hari setelah jabatan tersebut kosong. Hasil pemilihan kemudian ditetapkan melalui keputusan DPRD yang selanjutnya diajukan kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk calon wakil gubernur, atau kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk calon wakil bupati atau wakil walikota, untuk disahkan dan kemudian dilantik sebagai wakil kepala daerah. Selain itu, tidak adanya wakil kepala daerah berdampak terhadap beban kerja kepala daerah yang harus menangani berbagai urusan</p>	<p>harus dipenuhi dalam pengisian kembali jabatan tersebut. (2) Prosedur pengisian jabatan wakil bupati diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, PP Nomor 12 Tahun 2018, dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), terdiri dari beberapa tahapan yaitu proses pengusulan, pemilihan, pengesahan, dan pelantikan. Mekanisme pengusulan dan pemilihan yang diatur dalam tata tertib DPRD masing-masing daerah dapat menimbulkan perbedaan mekanisme di setiap daerah dan dapat memungkinkan tidak diaturnya mekanisme tersebut.</p>
--	---

<p>pemerintahan daerah tanpa ada yang membantu, seperti memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan, mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah, serta menindaklanjuti laporan hasil pengawasan. Kepala daerah kehilangan seorang yang dapat memberikan masukan dan pertimbangan strategis, sesuai dengan posisi jabatannya sebagai pejabat politik dan tugas lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹</p>	
---	--

III. Matriks perbandingan penelitian penulis dengan Muhammad Zainul Arifin dan Rio Muzani Rahmatullah

Nama Penulis	:	Muhammad Zainul Arifin dan Rio Muzani Rahmatullah
Judul Tulisan	:	“Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka

⁹ Tri Suhendra Arbani, 2018, *Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Hukum Wacana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi, Surakarta Volume 14 Nomor 2, Hlm. 1-17.

	Pemerintahan Daerah Di Indonesia”	
Kategori	: Jurnal Hukum	
Tahun	: 2019	
Perguruan Tinggi	: Universitas Sriwijaya	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Metode Penelitian	Normatif	Empiris
Isu dan Permasalahan	<p>Bagaimana urgensi diperlukannya sebuah norma hukum yang mengatur terkait batas maksimal kekosongan jabatan wakil kepala daerah dengan berdasar pada alasan-alasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.</p>	<p>Bagaimana urgensi dari pengisian jabatan wakil bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan undang tentang pemilihan kepala daerah. Selain itu, penelitian penulis juga membahas dan prosedur dalam pelaksanaan</p>

		pengisian kembali jabatan wakil kepala daerah yang kosong
Hasil dan Pembahasan		
Penelitian Terdahulu	Penelitian Penyusun	
<p>Terdapat tiga alasan utama yang mendasari pentingnya aturan hukum mengenai batas waktu kosongnya jabatan wakil kepala daerah di Indonesia terkait pemerintahan daerah. Alasan tersebut mencakup aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis. Secara filosofis, jabatan wakil kepala daerah dipandang sebagai posisi strategis dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia, sehingga perlu diisi kembali ketika terjadi kekosongan. Secara yuridis, kebutuhan akan aturan hukum ini didasari oleh ketentuan Pasal 176 UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan</p>	<p>(1) Tidak terdapat urgensi pengisian jabatan wakil bupati yang kosong dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selama bupati masih sanggup menjalankan tugasnya sebagai kepala penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketentuan Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bukanlah ketentuan untuk mewajibkan dilakukannya pengisian kembali jabatan wakil bupati yang kosong melainkan syarat yang harus dipenuhi dalam pengisian kembali jabatan tersebut. (2) Prosedur pengisian jabatan wakil bupati diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, PP</p>	

<p>Walikota, yang telah mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan tersebut. Sementara dari sudut pandang sosiologis, norma hukum diperlukan untuk menjawab aspirasi masyarakat yang menginginkan agar jabatan wakil kepala daerah yang kosong segera terisi kembali.¹⁰</p>	<p>Nomor 12 Tahun 2018, dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), terdiri dari beberapa tahapan yaitu proses pengusulan, pemilihan, pengesahan, dan pelantikan. Mekanisme pengusulan dan pemilihan yang diatur dalam tata tertib DPRD masing-masing daerah dapat menimbulkan perbedaan mekanisme di setiap daerah dan dapat memungkinkan tidak diaturnya mekanisme tersebut.</p>
--	---

¹⁰ Muhammad Zainul Arifin, 2019 dan Rio Muzani Rahmatullah, *Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Hukum Thengkyang, Fakultas Hukum Universitas Sjakhyakirti, Palembang, Volume 3 Nomor 1, hlm. 1-17

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagai negara kesatuan, Indonesia dibagi menjadi beberapa daerah yang masing-masing daerah bukanlah merupakan sebuah negara,¹¹ melainkan sebuah daerah yang disebut dengan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota yang masing-masing oleh undang-undang diberikan tanggung jawab untuk mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah. Hal ini berarti dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi. Sebagai negara yang menganut sistem desentralisasi, tentunya bermakna bahwa urusan pemerintahan itu terdiri dari urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.¹² Artinya terdapat adanya penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan kebutuhan daerah dan kepentingan masyarakat setempat.

Pada dasarnya pembagian urusan pemerintahan di Indonesia terbagi menjadi tiga kategori; yaitu urusan yang dikelola dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, urusan yang dijalankan oleh pemerintah daerah

¹¹Sirajuddin, *Et.al.* 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press, hlm. 17

¹² Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.

provinsi, dan urusan yang ditangani oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota.¹³ Dalam praktiknya, penyerahan urusan pemerintahan dilakukan melalui undang-undang, diikuti dengan peraturan pemerintah tentang pembagian urusan serta peraturan dari menteri atau kepala lembaga non-kementerian untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pelaksanaan urusan wajib dan pilihan.¹⁴

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang didasarkan pada otonomi daerah mengandung pengertian bahwa daerah otonom memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan kepentingan masyarakat setempat.¹⁵

1. Pemerintahan daerah dan pemerintah daerah

Secara yuridis, pemerintahan daerah diartikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana yang diatur dalam undang-undang dasar 1945.¹⁶ Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur

¹³ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.34

¹⁴ Josef Mario Monteiro, 2016, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hlm. 39

¹⁵ Suharizal dan Muslim Chaniago, 2017, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Thafa Media. hlm. 52

¹⁶ *Ibid*, hlm 54

penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁷

2. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah

Terkait asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, Arthur Maass mengklasifikasikan kekuasaan menjadi dua jenis, yaitu kekuasaan secara horizontal yang dikenal sebagai *Capital Division of Powers (CDP)* dan kekuasaan secara vertikal yang disebut *Area Division of Power (ADP)*. *Capital Division of Powers* merujuk pada proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diberikan kepada masing-masing lembaga. Sementara itu, *Area Division of Power* merujuk pada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.¹⁸

Dalam penyelenggaraannya sebagai negara kesatuan Indonesia menganut beberapa asas yang disebut dengan asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sentralisasi dapat diartikan dengan dua konsep yang pertama, konsep statis yang diartikan suatu kondisi dimana proses pengambilan kebijakan dan pelaksanaannya berlangsung di puncak hirarki organisasi. Kedua, konsep dinamis yang diartikan bahwa proses pemusatan kekuasaan pada lokus tertentu.¹⁹

¹⁷ Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka 3

¹⁸ Sirajuddin, *Et.al, Op. Cit.* hlm. 50

¹⁹ *Ibid*, hlm 53

Desentralisasi merupakan istilah yang mencakup banyak aspek dan selalu berhubungan dengan kekuasaan (power) terkait pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat atau lembaga pemerintahan di daerah untuk mengelola urusan pemerintahan.²⁰ Sistem pemerintahan desentralisasi telah menggeser kewenangan pemerintah pusat daerah kepada pemerintah daerah yang pada awalnya menjadi kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah.²¹

Dekonsentrasi berdasar pendapat laica marzuki merupakan proses melimpahkan kewenangan dari alat kelengkapan negara ke instansi di bawahnya (pemerintah) untuk melaksanakan tugas tertentu terkait penyelenggaraan pemerintahan.²²

Tugas pembantuan sebagai penugasan dari pusat kepada daerah untuk sebagian urusan pemerintahan (kewenangan pemerintah pusat) demi terlaksananya beberapa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBN.²³

Selain empat asas yang dijelaskan sebelumnya, dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah terdapat beberapa asas

²⁰ Suharizal dan Muslim Chaniago, *Op. Cit.* hlm. 56

²¹ *Ibid*, hlm 57

²² Sirajuddin, *Et.al.. Op. Cit.* hlm 55-56.

²³ Andi Pangeran Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: Rajawali Pers. hlm 28

yakni: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.²⁴

3. Jabatan bupati dan jabatan wakil bupati

Berdasarkan ketentuan Pasal 59 UU Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014, jabatan bupati merupakan sebutan bagi kepala daerah untuk daerah kabupaten. Sebagai kepala daerah, bupati memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten, dimana bupati memiliki tanggung jawab dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di kabupaten menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Adapun yang dimaksud dengan jabatan wakil bupati, mengacu pada undang-undang pemerintahan daerah No. 9 Tahun 2015 Pasal 63 Ayat (2), wakil bupati merupakan sebutan nama jabatan bagi wakil kepala daerah untuk daerah kabupaten. Melihat ketentuan pada undang-undang tersebut, maka wakil bupati merupakan seseorang yang memiliki kewenangan untuk membantu bupati sebagai kepala daerah untuk daerah kabupaten dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah di lingkup kabupaten.

²⁴ *Ibid*, hlm 49-50

4. Tugas bupati dan wakil bupati

Tugas dan wewenang bupati sebagai kepala daerah kabupaten dapat dilihat pada undang-undang pemerintahan daerah No. 9 Tahun 2015 Pasal 65, yaitu:

“1. Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan; dan
 - f. dihapus.
 - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang;
- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Adapun tugas dari wakil bupati dapat dilihat di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 66 mengenai tugas wakil kepala daerah dimana tersirat tugas wakil bupati antara lain:²⁵

- a. Membantu bupati dalam memimpin jalannya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
- b. Membantu melakukan koordinasi kegiatan perangkat daerah serta menindaklanjuti adanya laporan atau temuan hasil pengawasan oleh aparat pengawasan
- c. Membantu bupati dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat daerah kabupaten, kelurahan, dan desa.
- d. Memberikan masukan dan pertimbangan kepada bupati dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
- e. Menjalankan tugas dan wewenang bupati apabila bupati menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara
- f. Menjalankan tugas yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, berdasarkan keputusan bupati, wakil bupati juga melaksanakan tugas dan kewajiban lainnya yang diberikan oleh

²⁵ *Ibid*, hlm. 52

bupati. Wakil bupati menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada bupati dalam menjalankan tugasnya, serta berkewajiban bersama bupati menjalankan tugas hingga berakhirnya masa jabatan.²⁶

5. Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) kabupaten/kota

Selain lembaga eksekutif terdapat pula lembaga legislatif di daerah kabupaten atau kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten atau kota.²⁷ DPRD dibentuk untuk mewujudkan demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah.²⁸ Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk kabupaten atau kota paling sedikitnya 20 orang dan maksimal 50 orang, dimana jumlah tersebut disesuaikan dengan jumlah penduduk masing-masing daerah kabupaten atau kota.²⁹

Adapun tugas DPRD kabupaten atau kota berdasarkan UU pemerintahan daerah No. 9 Tahun 2015 Pasal 154 ayat (1) yaitu:

- “(1) DPRD Kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
- a. membentuk perda kabupaten/kota bersama bupati/wali kota;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai apbd kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
 - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan apbd kabupaten/kota;

²⁶ *Ibid*, hlm. 52-53.

²⁷ *Ibid*, hlm. 67.

²⁸ Sirajuddin, *Et.al.. Op. Cit.* hlm 161

²⁹ *Ibid*, hlm. 165

- d. memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Tugas dan wewenang DPRD, selanjutnya diatur dalam peraturan tata tertib dewan kabupaten atau kota. Tugas dan wewenang yang diberikan kepada DPRD berdasar pada suatu pandangan bahwa badan legislatif memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat dan dapat mewakili aspirasi rakyat. Sedangkan, lembaga eksekutif bertugas mengikuti dan mengimplementasikannya berdasarkan prinsip-prinsip dan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif.³⁰

B. Hakikat Jabatan Dalam Pemerintahan

Susunan birokrasi pemerintah terdiri dari jabatan yang diisi oleh pejabat politik dan jabatan yang diisi oleh para pejabat karier. Kehadiran

³⁰ Andi Pangeran Moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Op. Cit.* hlm 82

pejabat politik yang berasal dari partai politik merupakan hal yang biasa dalam birokrasi pemerintahan utamanya sejak zaman pemerintahan orde baru.³¹ Dalam birokrasi pemerintahan terdiri dari jabatan teknis yang kompetensi profesional dari birokrat untuk melaksanakan urusan administrasi dan jabatan politik yang memimpin organisasi atau birokrasi tersebut.³²

1. Pengertian dan konsep jabatan

Jabatan sendiri disebut dengan beragam istilah, diantaranya badan atau organ, badan administratif, bahkan dalam hukum publik jabatan seringkali disebut sebagai subjek hukum, badan hukum maupun badan.³³ Secara etimologis, kata “jabatan” berasal dari kata dasar “jabat” yang diberi imbuhan “an”, berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan” (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan.³⁴

Bagir Manan mendefinisikan jabatan sebagai ruang lingkup kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu dimana secara menyeluruh dapat menggambarkan tujuan dan tata kerja organisasi. Kumpulan dari ruang lingkup pekerjaan tersebut yang

³¹ Miftah Thoha, 2016, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 52

³² *Ibid*, hlm. 56-57

³³ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, 2019, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 92

³⁴ Tedi Sudrajat, 2017, *Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan dan Jabatan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 75

akan mewujudkan sebuah organisasi.³⁵ Pada dasarnya, setiap jabatan memiliki fungsi yang melekat atau diberlakukan yang bersifat abstrak dan tidak berubah.³⁶ Agar jabatan dan fungsi-fungsi yang dimiliki bersifat konkret serta berjalan mencapai tujuan maka harus ada pemangku jabatan, yaitu para pejabat sebagai orang per orang (*natuurlijk persoon*) yang duduk atau didudukkan pada suatu jabatan dengan tanggung jawab berdasarkan tugas dan wewenang (*taak en bevoegdheid*) yang dimiliki untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu.³⁷

Jabatan sebagai subjek hukum (individu) berarti pendukung hak dan kewajiban dalam konteks HTN. Sebagai subjek hukum, jabatan memiliki kemampuan untuk melakukan tindakan hukum. Namun, untuk dapat melakukan tindakan hukum, jabatan harus diwakili oleh pihak lain yang dikenal sebagai penjabat.³⁸

2. Ragam jabatan

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan Logemann, lingkungan kerja yang disebut jabatan, harus ditempati dan diwakili oleh seorang manusia pribadi yang disebut sebagai pemangku jabatan.³⁹ Istilah jabatan yang terdapat dalam sistem pemerintahan

³⁵ *Ibid*,

³⁶ *Ibid*,

³⁷ *Ibid*,

³⁸ A'an Efendi dan Freddy Poernomo *Loc. Cit*

³⁹ *Ibid*

di Indonesia, hanya mengenal istilah-istilah yang lazim disebut dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁰

a. Jabatan negara

Jabatan negara merupakan lingkungan kerja yang didalamnya terdapat wewenang untuk melaksanakan fungsi negara atau bertindak atas nama dan untuk negara yang dilakukan oleh alat kelengkapan negara berdasarkan konstitusi.⁴¹ Jabatan negara sering kali disamakan dengan pejabat negara. Macam-macam jabatan negara dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 122 UU ASN No. 5 Tahun 2014.

b. Jabatan pemerintahan

Jabatan pemerintahan diartikan jabatan yang berada pada lingkungan yang didalamnya terkandung wewenang untuk melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya jabatan ini merujuk pada lembaga yang menjalankan fungsi dan tugas administrative yang tidak bersifat ketatanegaraan.⁴²

c. Jabatan karir

Jabatan karir merupakan jabatan struktural yang hanya dapat ditempati oleh pegawai ASN yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) setelah memenuhi syarat dan ketentuan yang

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 79

⁴¹ *Ibid*, hlm. 87

⁴² Tedi Sudrajat, *Op.Cit*, hlm. 88

telah ditentukan. Jabatan struktural merupakan posisi yang secara tegas berada dalam struktur organisasi pemerintahan. Sedangkan jabatan fungsional diartikan sebagai posisi yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang terkait dengan pelayanan fungsional berdasarkan keterampilan dan keahlian yang dimiliki.⁴³

d. Penyelenggara negara (jabatan publik)

Penyelenggara negara merupakan orang-orang yang dipilih, diangkat ataupun ditunjuk melaksanakan jabatan negara dan jabatan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa keberadaan dari penyelenggara negara didasarkan pada definisi pemerintah yang berarti luas sebagai organisasi negara yang utuh sesuai fungsinya baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Adapun pejabat publik merupakan orang yang dipilih dan diberi tanggung jawab menempati posisi atau jabatan tertentu pada lembaga publik baik pusat maupun di daerah.⁴⁴

3. Pengisian jabatan

Dalam proses pengisian jabatan akan selalu dipengaruhi oleh sejarah dan aturan dasar yang mendasari keberadaannya. Dalam menjalankan organisasi perlu adanya pejabat yang menduduki

⁴³ *Ibid*, hlm. 89

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 90

suatu jabatan untuk menjalankan fungsi dan tugas, Berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.⁴⁵

Terkait proses pengisian jabatan Harun Al Rasyid mengemukakan bahwa proses tersebut dapat dilakukan melalui beberapa model yakni pengangkatan, pemilihan, pewarisan secara turun-temurun, pengaliran atau rotasi, pemangkuan karena jabatan (*ex officio*) dan lain sebagainya.⁴⁶

Menurut Logeman, terdapat beberapa cara yang dapat dilakukan dalam melakukan pengisian jabatan, meliputi; pemilihan, pengangkatan, pewarisan, dan pemangkuan jabatan (gabungan jabatan yang dipegang sekarang). Meskipun begitu banyaknya metode pengisian, sebenarnya hal tersebut didasarkan pada dua pilihan yakni pengisian jabatan atas persetujuan kehendak rakyat atau pengisian jabatan yang tidak bergantung pada kehendak rakyat.⁴⁷

C. Kewenangan dan Wewenang Pemerintah

Kewenangan memiliki peran penting dalam studi HTN dan HAN. Badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat melakukan sebuah tindakan atau menjalankan fungsi pemerintahan tanpa adanya kewenangan.⁴⁸ Secara yuridis kewenangan pemerintahan merupakan

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 91

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 91-92

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 92

⁴⁸ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 99

kekuasaan yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan lainnya serta penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik, sedangkan wewenang merupakan hak yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan serta penyelenggara negara lainnya untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan dalam menjalankan pemerintahan.⁴⁹

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa kewenangan memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan wewenang, di mana wewenang terdapat dalam kewenangan. meskipun dalam praktiknya perbedaan antara kewenangan dan wewenang tidak selalu terasa, keduanya tetap berbeda. Kewenangan merujuk pada apa yang disebut sebagai “kekuasaan formal,” yaitu kekuasaan yang diberikan oleh legislatif melalui undang-undang atau berasal dari kekuasaan eksekutif dan administratif. Dimana dalam kewenangan, terdapat berbagai wewenang. Sedangkan yang dimaksud dengan wewenang adalah kekuasaan untuk melaksanakan tindakan hukum publik, seperti menandatangani atau menerbitkan dokumen atas nama menteri, meskipun kewenangan tersebut tetap berada pada menteri (delegasi wewenang).⁵⁰

Menurut Bagir Manan, dalam konteks hukum, istilah wewenang berbeda dengan kekuasaan (*macht*). Wewenang merujuk pada hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Terkait dengan otonomi daerah, hak

⁴⁹ Ketentuan Pasal 1 angka 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, hlm. 2-3.

⁵⁰ A'an Efendi dan Freddy Poernomo *Op. Cit.* hlm. 111

diartikan sebagai kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri (*zelf regelen dan zelfbesturen*). Sementara itu, kewajiban secara horizontal diartikan sebagai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan secara vertikal diartikan sebagai kekuasaan untuk melaksanakan pemerintahan dalam kerangka pemerintahan negara.⁵¹

1. Sumber wewenang

Berdasarkan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, yang berarti bahwa sumber wewenang yang dimiliki oleh pemerintah bersumber dari ketentuan perundang-undangan.⁵² Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*" yakni prinsip keabsahan pemerintahan.⁵³ Secara teori kewenangan pemerintah yang berasal dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.⁵⁴

Atribusi berasal dari kata Latin "*tribuere*," yang berarti memberikan atau mendistribusikan, sehingga atribusi merujuk pada wewenang yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu jabatan. Delegasi berasal dari kata Latin "*delegation*," yang berarti penggantian, yang disertai peralihan

⁵¹ Ridwan HR, *Op. Cit.* hlm. 100

⁵² *Ibid*, hlm. 94

⁵³ *Ibid*, hlm. 90-91

⁵⁴ *Ibid*. hlm. 101

wewenang dari satu badan pemerintahan ke badan pemerintahan lain. Mandat, yang berasal dari kata Latin "*mandatus*" yang berarti perintah atau tugas, dimana sebuah perintah harus dilaksanakan oleh penerima mandat (*mandatary*) berdasarkan instruksi dari pemberi tugas (*mandator*), tanpa adanya peralihan wewenang dari pemberi tugas kepada penerima tugas.⁵⁵

2. Sifat wewenang

Dalam kepustakaan hukum administrasi negara wewenang dibedakan menjadi tiga, yakni wewenang yang bersifat terikat, wewenang bersifat fakultatif, dan wewenang bersifat bebas.⁵⁶ Wewenang terikat yakni yakni wewenang yang di dalamnya terdapat aturan dasar yang menentukan kapan dan dalam keadaan apa wewenang tersebut dilaksanakan, atau aturan dasar yang mengatur isi dari keputusan yang harus diambil. Wewenang fakultatif merupakan wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, tetapi yang bersangkutan tidak wajib atau tidak ada keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan terdapat pilihan, sekalipun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan sebagaimana peraturan dasarnya. Adapun wewenang pemerintahan yang bersifat bebas terjadi saat peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintahan

⁵⁵ A'an Efendi dan Freddy Poernomo *Op. Cit.* hlm.112 - 113

⁵⁶ Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, hlm.109

(administrasi) untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang dikeluarkannya.⁵⁷

D. Kerangka Pikir

Penelitian yang berjudul “Urgensi Pengisian Jabatan Wakil Bupati Yang Kosong Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” ini berangkat dari adanya fenomena kekosongan jabatan wakil bupati yang kosong lebih dari sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas bulan) yang dimana di dalam UU No. 10 Tahun 2016 menyebutkan dilakukan pengisian jabatan wakil bupati apabila sisa masa jabatan lebih dari 18 bulan. Namun tidak adanya frasa wajib dan tidak adanya sanksi hukum yang mengikat menjadi perbedaan cara pandang setiap daerah untuk melakukan atau tidak melakukan pengisian kembali jabatan tersebut.

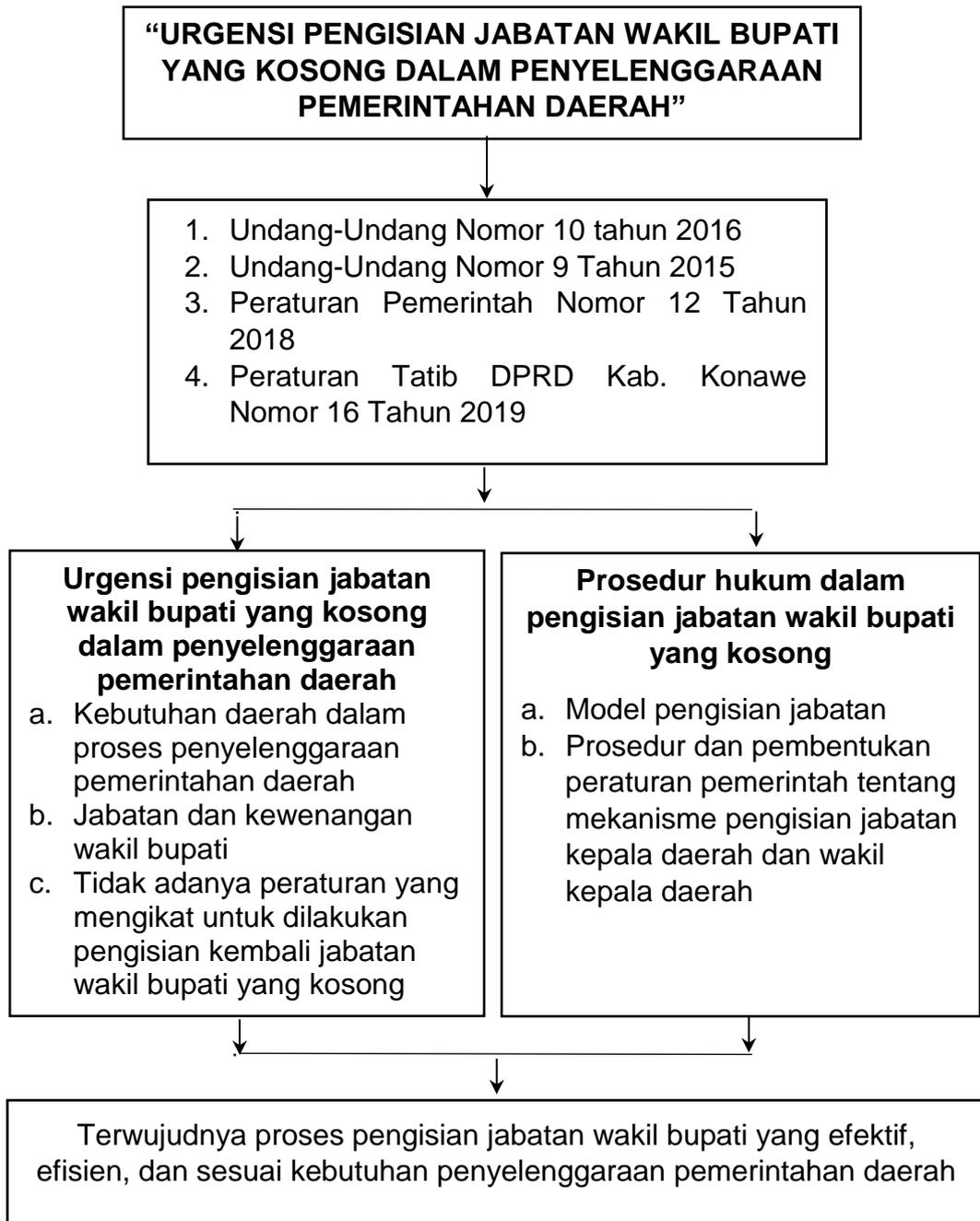
Jabatan wakil merupakan jabatan politik yang dalam pengaturan pengisiannya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik pemenang pilkada kepada bupati untuk diajukan ke DPRD dan dipilih oleh seluruh anggota DPRD, sehingga rentan terjadi adanya masalah dalam proses pengisian dan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di kemudian hari, terlebih apabila nantinya yang terpilih tidak memiliki kesepahaman dengan bupati sehingga rentan terjadinya disharmonisasi antara bupati dan wakil bupati. Berdasarkan hal tersebut maka dalam proses pengisian kembali jabatan wakil bupati harus didasarkan atas urgensi atau kebutuhan adanya sosok wakil dalam penyelenggaraan

⁵⁷ *Ibid.* hlm. 110

pemerintahan daerah, kewenangan jabatan wakil bupati, dan pengaturan pengisian jabatan wakil bupati berdasarkan peraturan terkait.

Prosedur hukum tentang pengusulan dan pengangkatan wakil bupati juga harus diatur secara jelas dan spesifik sehingga nantinya dapat menjadi pedoman dalam proses pengusulan dan pengangkatan wakil. Sejauh ini terdapat dua peraturan yang menjadi pedoman utama yaitu Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 dimana selanjutnya mekanisme tersebut diatur didalam peraturan tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah masing-masing kabupaten, namun fakta dilapangan berdasarkan penelusuran yang dilakukan penyusun menunjukkan bahwa mekanisme tersebut belum termuat secara jelas bahkan tidak diatur dalam peraturan tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah. Hal tersebut juga memungkinkan terjadinya perbedaan mekanisme proses pengusulan dan pengangkatan wakil bupati serta memungkinkan proses pemilihan yang menghabiskan waktu cukup lama. Berdasarkan hal tersebut sebaiknya mekanisme pengusulan dan pengangkatan diatur dalam peraturan tersendiri melalui peraturan pemerintah tentang pengisian jabatan kepala daerah wakil kepala daerah provinsi, Kabupaten, dan Kota yang mengatur dari proses pengusulan, pemilihan, dan pengangkatan wakil kepala daerah.

BAGAN KERANGKA PIKIR



E. Definisi Operasional

- a. Bupati adalah kepala daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah ditingkat atau wilayah kabupaten.
- b. Wakil bupati adalah wakil kepala daerah ditingkat atau wilayah kabupaten yang bertugas membantu kepala daerah.
- c. Urgensi wakil bupati adalah kebutuhan atau pentingnya keberadaan wakil bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- d. Urgensi pengisian jabatan wakil bupati yang kosong adalah suatu yang berkaitan dengan kebutuhan atau kepentingan untuk dilakukan pengisian kembali suatu jabatan wakil bupati yang mengalami kekosongan.
- e. Pemerintah daerah merupakan kepala daerah bersama seluruh perangkat pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- f. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Jabatan adalah suatu tingkatan kedudukan dalam lingkungan pekerjaan pada suatu organisasi pemerintahan yang memiliki fungsi dan tugas yang melekat.

- h. Pemangku jabatan adalah seorang yang dipilih, ditunjuk, diangkat, atau diwarisi untuk menduduki suatu jabatan dan melaksanakan fungsi dan tugas atas nama jabatan sesuai kewenangan yang melekat pada jabatan.
- i. Kewenangan adalah kekuasaan formal yang dimiliki oleh badan atau pejabat untuk bertindak dan mengambil keputusan dalam pelaksanaan urusan penyelenggaraan pemerintahan.
- j. Batas kewenangan adalah batas-batas terhadap kekuasaan wakil kepala daerah untuk bertindak dalam membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.
- k. Membantu adalah memberikan bantuan tenaga dan pikiran terhadap suatu pekerjaan agar dapat tercapai dengan baik dan sukses seperti yang direncanakan.
- l. Prosedur hukum adalah tata cara atau langkah-langkah yang diatur secara sah dan menjadi acuan atau panduan yang harus ditaati dalam proses pengisian jabatan wakil bupati.
- m. Batas waktu adalah batas yang diberikan terhadap proses pengisian jabatan wakil bupati untuk terciptanya efisiensi dan memiliki kepastian hukum.