

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan secara tegas bahwa:

”Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”

Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk Kesatuan, dan bukan berbentuk federasi (serikat).¹ Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini membawa konsekuensi bahwa pengaturan pemerintah diselenggarakan oleh pemerintah di pusat. Namun menyadari akan wilayah Indonesia yang luas, dengan struktur geografis, sosial budaya dan tingkat perkembangan yang beraneka ragam, maka pengaturan pemerintah daerah ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen menyatakan:

”Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 setelah diamandemen:

(1) 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.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Untuk menjadi Kepala Daerah, seseorang diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yang intinya agar Kepala Daerah

¹ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2000, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 5.

selalu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan, dan berkemampuan sebagai pemimpin pemerintahan, serta mendapatkan kepercayaan rakyat.²

Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Terkait dengan kepala daerah, dapat dikatakan bahwa apabila tindakan Kepala Daerah termasuk dalam bidang Hukum Perdata maka yang diwakili oleh Kepala Daerah adalah organisasi pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota). Tetapi apabila tindakan kepala daerah tersebut termasuk ke dalam lingkup Hukum Tata Negara maka dianggap yang diwakili oleh kepala daerah adalah jabatan Kepala Daerah itu sendiri.³

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, kepala daerah dipilih secara demokratis. Pemilihan kepala daerah secara demokrasi pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sesuai dengan perkembangan hukum dan politik untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara lebih terbuka dengan melibatkan

² Indra Ismawan, 2002, *Otonomi Ranjau Ranjau Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, hlm 14.

³ Dian Bakti Setiawan, 2011, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 26.

partisipasi masyarakat. Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi dimungkinkan untuk calon perseorangan, dalam penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintahan daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilakukan secara demokrasi berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.⁴

Pemilihan kepala daerah secara langsung, dilakukan untuk memenuhi tuntutan reformasi, yakni mengembalikan kedaulatan rakyat, disamping untuk mencegah terjadinya politik uang, sebagaimana terjadi pada waktu pemilihan dilakukan oleh DPRD.⁵ Masa jabatan Kepala Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sama halnya dengan masa jabatan Presiden, masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.⁶ Namun dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat definitif akan ada hal-hal yang menyebabkan pejabat tersebut berhalangan atau tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagaimana seharusnya.

Terdapat dua penyebab pejabat definitif kepala daerah berhalangan melaksanakan tugas rutin yakni karena “berhalangan sementara” dan “berhalangan tetap”. Berhalangan sementara disini berarti kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugas rutin hanya untuk sementara waktu dan akan kembali menjalankan

⁴ Siswanto Sunarno, 2018, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 130.

⁵ Samsul Wahidi, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 123.

⁶ Penjelasan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tugasnya sampai berakhirnya masa jabatan. Sedangkan berhalangan tetap berarti kepala daerah definitif telah diberhentikan atau berhenti dan tidak akan kembali menjalankan tugas-tugasnya.⁷

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, belum mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan calon perseorangan untuk ikut serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁸ Rozali Abdullah menyatakan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.⁹

Penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintahan daerah dalam Pasal 28 D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Untuk mewujudkan ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (1), (4), dan Pasal 28 D Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tentang pemerintah daerah ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat terjadi karena beberapa hal yang salah satunya adalah karena diberhentikan, sebagaimana disebutkan dalam pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

⁷ Firdaus A dan Fabian R, 2019, *Penjabat Kepala Daerah*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm 129.

⁸ Intisarinya UU No. 12 Tahun 2008 ini mengatur dua hal yang belum diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 yakni; 1. Memberikan kesempatan kepada calon perseorangan menjadi kepala daerah. 2. Pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

⁹ Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Lingsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 60.

Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti 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.
- 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 perundangundangan
- h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen.
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian

Lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Pemberhentian sementara kepala daerah terdapat didalam Pasal 83, adapun ketentuan Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa :

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 diberhentikan sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.
3. Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah 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.

Berdasarkan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adapun disebutkan bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah akan diberhentikan sementara jika didakwa melakukan 6 tindak pidana kejahatan dan/atau perbuatan yaitu:

- a. Tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat lima tahun
- b. Tindak pidana korupsi
- c. Tindak pidana terorisme

- d. Makar
- e. Tindak pidana terhadap keamanan negara
- f. Perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Alasan-alasan pemberhentian Kepala Daerah dalam masa jabatannya bermula dari adanya pelanggaran terhadap tugas, wewenang, kewajiban, melakukan perbuatan yang dilarang maupun pelanggaran lainnya yang diatur dalam undang-undang yang secara umum terkait dengan pelanggaran sumpah/janji jabatan kepala daerah, maka DPRD dapat memberdayakan fungsi pengawasan (*controlling*) dengan menjalankan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapatnya terhadap kepala daerah hingga berlanjut pada mekanisme-mekanisme berikutnya (melalui lembaga yang berwenang) dan berimplikasi terhadap pemberhentian Kepala Daerah.

Kemudian terkait adanya kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah baik di lingkup daerah provinsi ataupun kabupaten/kota sebagai akibat dari pemberhentian, maka ada pejabat administratif yang menjadi kepala daerah sementara untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut. Jabatan itu dikenal dengan istilah yaitu Pelaksana Harian (Plh), Penjabat Sementara (Pjs), dan Penjabat (Pj). Lain halnya dengan Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang merupakan bagian dari hasil politik melalui pilkada. Pelaksana Tugas Kepala Daerah dijabat oleh wakil gubernur, wakil bupati, atau wakil walikota jika gubernur, bupati, atau walikota di suatu daerah sedang erhalangan sementara. Dasar hukum Pelaksana Tugas mengacu pada Pasal 65 dan 66 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹⁰

Pelaksana Harian Kepala Daerah yang selanjutnya (PLH) adalah jabatan sementara yang biasanya di isi oleh Sekretaris Daerah (Sekda) di suatu daerah untuk

¹⁰ J. Salusu, Pengambilan Keputusan Stratejik : Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit, Jakarta: Grasindo, 1996, hlm 4.

menjalankan tugas sehari–sehari kepala daerah atas perintah dari Menteri Dalam Negeri apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara bersamaan sedang berhalangan sementara untuk menjalankan tugasnya dan biasanya Pelaksana Harian Kepala Daerah menjabat saat jabatan kepala daerah kurang dari satu bulan. Pelaksana Harian Kepala Daerah menjalankan tugas sehari-hari sampai dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah kembali melaksanakan tugasnya atau telah dilantiknya Penjabat Kepala Daerah (Pj). Aturan dan dasar hukum penunjukan PLH yakni Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Pasal 65 ayat (5) dan (6) Undang-Undang nomor 23 tahun 2014. Ketentuan ini diatur pula pada Pasal 6 ayat (1) dan (2) huruf g juncto Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan atau Undang- Undang Administrasi Pemerintahan.

Penjabat Sementara Kepala Daerah yang selanjutnya disingkat (Pjs) adalah pejabat administratif yang berasal dari pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemda Provinsi. Posisi Penjabat Sementara di isi pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana maju kembali dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan sedang menjalankan Cuti di Luar Tanggungan Negara sepanjang masa kampanye. Istilah Penjabat Sementara (Pjs) dahulu disebut Pelaksana Tugas (Plt). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016, kata Pelaksana Tugas (Plt) berubah menjadi Penjabat Sementara (Pjs). Hal tersebut agar terdapat pembedaan antara cuti kampanye dan berhalangan sementara.

Penjabat Kepala Daerah merupakan Aparatur Sipil Negara (ASN) pejabat pimpinan tinggi madya/pratama yang melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah karena terdapat kekosongan kepala daerah/wakil kepala daerah. Bisa itu karena meninggal, ditahan, sakit permanen, maupun hilang. Penjabat Kepala Daerah akan

menjabat sampai kepala daerah/wakil kepala daerah definitif hasil pemilihan menjabat. Seperti yang diketahui mulai tahun 2022 dan tahun 2023 tidak ada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan dipastikan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya di tahun 2022 dan di tahun 2023, jabatan kepala daerah tersebut akan diisi oleh Pj Gubernur untuk Provinsi, Pj Bupati untuk Kabupaten, dan Pj Walikota untuk Kota Administratif dan Kota Madya. Pj gubernur diusulkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) kepada Presiden. Pj bupati/wali kota diusulkan gubernur kepada Mendagri. Aturan dan dasar hukum penunjukan Pj diatur dalam Pasal 201 UU nomor 10 tahun 2016 dan Pasal 86 Undang-Undang (UU) nomor 23 Tahun 2014.¹¹

Penjabat Sementara (Pjs) dan Penjabat (Pj) Kepala Daerah adalah pejabat administratif yang berasal dari pimpinan tinggi madya/pratama/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi. Penjelasan pimpinan tinggi madya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Salah satu contoh konkret kekosongan jabatan kepala daerah dapat dilihat dalam kasus yang terjadi di Kota Padang, Sumatera Barat. Kekosongan ini terjadi dalam dua periode berbeda, yakni pada jabatan Wakil Wali Kota Padang untuk masa jabatan 2019–2024 dan pada jabatan Wali Kota serta Wakil Wali Kota setelah masa jabatan berakhir pada 13 Mei 2024. Kekosongan pertama bermula ketika Mahyeldi Ansharullah, Wali Kota Padang saat itu, mencalonkan diri dan terpilih sebagai Gubernur Sumatera Barat dalam Pilkada 2020. Hal ini menyebabkan Wakil Wali Kota, Hendri Septa, naik menjadi Wali Kota, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Namun, pengisian kekosongan Wakil Wali Kota tidak kunjung dilakukan meskipun secara normatif diwajibkan oleh Pasal

¹¹ Fabian Riza Kurnia dan Rizari, 2019. “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana” : Vol 11, No.2

176 Undang-Undang yang sama, yang menyatakan bahwa kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah harus diisi apabila sisa masa jabatan lebih dari 18 bulan. Kegagalan pengisian tersebut disebabkan oleh konflik internal partai politik pengusung, yaitu PKS dan PAN, yang tidak mencapai kesepakatan atas nama calon yang akan diusulkan ke DPRD. Akibatnya, selama lebih dari tiga tahun, posisi Wakil Wali Kota Padang dibiarkan kosong, yang berdampak pada beban kerja yang lebih besar bagi Wali Kota serta berkurangnya efektivitas dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah.¹²

Kekosongan kedua terjadi setelah berakhirnya masa jabatan Wali Kota Hendri Septa dan Wakil Wali Kota Ekos Albar pada 13 Mei 2024. Untuk menghindari kekosongan pemerintahan, Gubernur Sumatera Barat menunjuk Sekretaris Daerah Kota Padang, Andree Algamar, sebagai Pelaksana Harian (Plh) Wali Kota Padang. Penunjukan ini bersifat sementara dan terbatas kewenangannya, mengingat Plh tidak dapat mengambil keputusan strategis ataupun menyusun kebijakan anggaran. Hingga pertengahan April 2025, belum ada penunjukan Penjabat (Pj) Wali Kota Padang secara resmi oleh Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Ketidakpastian ini menimbulkan kekhawatiran mengenai stagnasi administrasi dan terhambatnya pelayanan publik di Kota Padang.¹³

Berdasarkan uraian tersebut, kemudian menjadi landasan bagi penulis untuk melakukan penelitian terhadap **“PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH YANG KOSONG BERDASARKAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA”**

¹² M. Suryani, "Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (Studi Kasus Kota Padang)," *Madania: Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan*, Vol. 7, No. 2 (2023). Diakses dari: <https://journals.fasya.uinib.org/index.php/madania/article/view/505>.

¹³ Binews.id, *Andree Algamar Jadi Plh Wali Kota Padang, Ini Pesan Ekos Albar*, diakses pada 15 April 2025 dari: <https://binews.id/berita/17241>.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota?
2. Bagaimana pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk Menganalisis Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota
2. Untuk Menganalisis pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya, terkhusus hukum tata negara yang berkaitan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah Sebelum dan Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota.

2. Manfaat Praktis

Sebagai bentuk masukan kepada pemerintah dalam Prosedur Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota. dan Prosedur pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat penting guna mendukung penulis dalam mendapatkan data dan segala yang dibutuhkan dalam penelitian hukum ini. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Sifat Penelitian

Sifat yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisis Deskriptif. Analisis Deskriptif adalah penelitian yang memaparkan objek penelitian tanpa ada maksud lain untuk mengambil kesimpulan yang berlaku secara umum. Penelitian ini akan

mendeskripsikan, tentang “Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Yang Kosong Berdasarkan Sistem Pemerintahan Di Indonesia”

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau data sekunder, penelitian hukum normatif ini disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan atau studi dokumen.¹⁴

Metode penelitian hukum normatif yaitu pendekatan penelitian menggunakan kajian kepustakaan atau *library research* dengan cara meneliti berbagai bahan pustaka atau data sekunder seperti: Peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, majalah, koran, artikel dari internet, dan lainnya yang terkait dengan pokok bahasan.

3. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum yuridis normatif pada dasarnya menggunakan beberapa pendekatan yang dilakukan dalam mengkaji setiap permasalahan. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) Adapun penjelasannya sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-Undang (Statute Approach)

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan yang penulis lakukan dalam penelitian ini adalah terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan dengan Undang-

¹⁴ Maiyestati, 2022, *Metode Penelitian Hukum*, LPPM Universitas Bung Hatta, Padang, hlm 19.

Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati Dan Walikota berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta Peraturan perundang-undangan lainnya

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang pemilihan gubernur, Bupati dan walikota, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan Pemilihan gubernur, Bupati dan Walikota.

4. Sumber Data

Penulis dalam penelitian ini menitikberatkan pada sumber data yang akan digunakan adalah data sekunder. Data sekunder meliputi buku-buku, dokumen-dokumen resmi dari pemerintah, data arsip, yurisprudensi Mahkamah Agung dan sebagainya.¹⁵

Data sekunder sebagai sumber atau bahan informasi dapat merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

¹⁵ *Ibid*, hlm 20.

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- 8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- 9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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

10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 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 adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer (buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, media cetak, atau elektronik). Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan lain-lain.¹⁶

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen dan studi Pustaka. Studi Dokumen merupakan pengumpulan data yang dilakukan mencari informasi yang nyata melalui data tertulis menggunakan *Content Analysis*, berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal penelitian, hasil penelitian terdahulu dan sebagainya.¹⁷

¹⁶ *Ibid*, hlm 56.

¹⁷ Burhan Ashofa, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 103.

6. Analisis Data

Data dalam penelitian ini dilakukan dengan Analisis Kualitatif. Analisis Kualitatif yaitu dengan mengelompokkan data menurut aspek-aspek yang di teliti tanpa menggunakan angka-angka atau dengan kata lain analisis kualitatif adalah data yang muncul berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka.¹⁸



¹⁸ Maiyestati, *loc cit*, hlm 82.

