

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki berbagai pengalaman yang telah dilalui, dalam kurun waktu lebih dari setengah abad hampir semua fase yang dibutuhkan oleh negara modern telah dilalui oleh Indonesia, berbagai macam eksperimen dalam sistem ketatanegaraan pernah dilaksanakan, bahkan gejolak yang terjadi di Timur Tengah saat ini pernah dilewati oleh Bangsa Indonesia. Dan akhirnya mengantarkan Indonesia pada era demokratisasi.

Pada tataran konsep kenegaraan Indonesia, terungkap sebuah prinsip otonomi daerah yang secara jelas dituangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B¹, Otonomi daerah merupakan suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi², bisa dipahami bahwa otonomi daerah merupakan sebuah bentuk yang paling ideal dari sebuah sistem ketatanegaraan dikarenakan pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan keinginan dari masyarakat yang ada di wilayah tersebut.

Penyelenggara pemilihan kepala daerah secara langsung, sampai sekarang terus mengalami penyempurnaan dalam kerangka konseptual ke praktis. UU 32 Tahun 2004 dan PP. Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang

¹ Lihat UUD NRI Tahun 1945 pasal 18, 18A dan 18B.

² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011), hlm 445

menjadi payung hukum bagi pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah secara langsung pada perkembangan seringkali mengalami mengalami revisi, hingga terbitlah produk perundang-undangan baru, seperti PERPU Nomor 3 Tahun 2005 Perubahan Atas UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 17 Tahun 2005 perubahan atas PP No. 6 Tahun 2005, terakhir lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 atas perubahan ke dua UU No. 32 Tahun 2004. Perubahan ini dilaksanakan demi tercapainya proses pemilihan kepala daerah langsung yang lebih baik dan tidak menutup kemungkinan masih akan ada perubahan yang akan datang.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyisakan problematika, yaitu tentang posisi wakil kepala daerah, dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak disebutkan wakil kepala daerah. Posisi wakil kepala daerah merupakan *political appointee*³ yang satu paket dengan kepala daerah atau *administrative appointee*⁴ sebagai jabatan karir. Secara eksplisit Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing- masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini menimbulkan tanda tanya besar apakah jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah jabatan tunggal atau merupakan satu paket, sedangkan kita ketahui bersama bahwa UUD bersifat *litterlijk* sehingga apa yang tertulis itu merupakan norma, UUD selalu menyatakan dengan jelas jabatan-jabatan yang ada dalam pemerintahan misalnya

³ Istilah yang digunakan dalam pemerintahan yang artinya adalah jabatan politik

⁴ Istilah yang digunakan dalam pemerintahan yang artinya adalah jabatan administratif

jabatan wakil presiden⁵, duta besar dan konsul⁶, jabatan- jabatan tersebut disebutkan dalam UUD, tetapi jabatan wakil kepala daerah tidak pernah disebutkan dalam UUD, wakil kepala daerah disebutkan di UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 24, oleh para pembuat undang- undang bisa saja ditiadakan atau membuat mekanisme lain terhadap jabatan wakil kepala daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 memberi ruang kepada calon wakil kepala daerah untuk maju dalam satu paket bersama dengan kepala daerah, sehingga menimbulkan dimensi politik yakni memperluas dukungan politik calon kepala daerah⁷ namun keadaan ini hanya berlangsung pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah dilantik, setelah itu tugas wakil kepala daerah yang lebih terfokus pada kegiatan- kegiatan yang sifatnya koordinasi, fasilitasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring dan tugas- tugas lain yang sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Sejatinya posisi wakil adalah menjadi substitusi dalam situasi tertentu yang tidak memungkinkan kepala daerah untuk menjabat. Tetapi jika diamati, posisi tersebut hanyalah semacam sebagai pelengkap dibandingkan jabatan krusialnya sebagai pendamping kepala daerah. Dari pasal tersebut dapat dilihat posisi wakil kepala daerah cenderung lemah, seperti dibawah ini⁸:

1. Jabatan wakil kepala daerah sifatnya membantu dan menyukseskan kepala daerah dalam memimpin daerah, melaksanakan tugas tertentu, menggantikan kepala

⁵ Lihat UUD NRI pasal 4 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2),

⁶ Lihat UUD NRI pasal 13

⁷ Suharizal. *Pemilukada: Regulasi Dinamika Dan Konsep Mendatang*. (Jakarta: Grafindo Persada, 2011), hlm 167

⁸ Yusdianto, *Politik Hukum Kedudukan Wakil Kepala Daerah*, dimuat pada <http://gagasanhukum.wordpress.com/2012/01/05/politik-hukum-kedudukan-wakil-kepala-daerah>, diakses tanggal 14 januari 2013

daerah bila berhalangan. Namun pada pasal tersebut hilang esensi bahwa keberadaan wakil kepala daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat dan bersama memimpin menyelenggarakan pemerintahan daerah.

2. Tugas dan wewenang wakil bersifat umum, kekuasaan penuh ada di kepala daerah dan akhirnya ini memunculkan keraguan wakil kepala daerah dalam bertindak.
3. Tidak terdapat indikator yang mengungkapkan wakil kepala daerah dianggap bekerja efektif atau tidak efektif bekerja.
4. Perbedaan Ideologi kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam perencanaan pembangunan daerah

Dalam dua atau tiga tahun pada akhir masa jabatan, sering terdengar ke publik adanya persaingan, gesekan bahkan rivalitas yang berujung pada konflik, antara kepala daerah dan wakil akan saling curiga, saling menyalahkan akibatnya roda pemerintahan tidak kondusif bagi kelancaran pembangunan daerah. Terlepas siapa benar dan salah, bukankah esensi dari memimpin daerah adalah melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab sampai pada akhir masa jabatannya. Padahal kesatuan visi dari kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan faktor penting demi menjamin tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Data Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) mencatat sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2012

terdapat 94%⁹ kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak sinergis dari 545 pasangan kepala daerah yang dipilih secara langsung, hal ini tidak lepas dari undang-undang yang menyatakan bahwa wakil kepala daerah bertanggung jawab terhadap kepala daerah, implikasinya kedudukan keuangan dan protokoler tugas dan wewenang seringkali dianggap tidak *fair* oleh wakil kepala daerah yang mengakibatkan hubungan keduanya tidak harmonis, oleh karena itu peneliti ingin menemukan formulasi baru dalam konflik berkepanjangan ketatanegaran kita terkait dengan kedudukan wakil kepala daerah dalam sebuah penelitian dengan judul “Tinjauan Yuridis Status Dan Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Politik Hukum Nasional”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yakni:

1. Bagaimanakah Status dan kedudukan wakil kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimanakah status dan kedudukan wakil kepala daerah dilihat dalam politik hukum nasional?

1.3 Tujuan penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini yakni:

⁹ <http://www.kemendagri.go.id/news/2012/10/23/mendagri-ada-pasal-pasal-krusial-di-ruu-pilkada> diakses tanggal 14 januari 2013

1. Untuk mengetahui dan memahami status dan kedudukan wakil kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah;
2. Untuk menganalisis status dan kedudukan wakil kepala daerah dari sudut pandang politik hukum nasional.

1.4 Manfaat penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah:

1. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat maupun kaum akademisi tentang kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan;
2. Memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum khususnya dibidang Hukum Tata Negara;
3. Dapat menjadi sumber referensi baru bagi para akademisi maupun para pengambil kebijakan sebagai tuntunan untuk menyusun pemerintahan yang baik.

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab ini berisi Pendahuluan yang mencakup Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini merupakan Bab yang berisi tentang Tinjauan Pustaka yang terdiri dari sub bab dan berdasarkan pada literatur yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang Jenis Penelitian, Metode Pendekatan, Bahan Hukum serta Analisis.

BAB IV: PEMBAHASAN

Pada bab ini dimuat pemecahan masalah terkait dengan penelitian dan juga berisi solusi dari rumusan masalah.

BAB V : KESIMPULAN

Bab ini berisi tentang rangkaian pernyataan tentang masalah masalah yang diteliti.