

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hasil amandemen kedua Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan yang terkait adalah pengisian jabatan kepala daerah. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Gubernur, Bupati, Walikota masing–masing sebagai kepala pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Pemilihan kepala daerah yang merujuk kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dan yang kemudian digantikan yang baru dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, mengalami perkembangan yang dapat diamati yaitu pada Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang berbunyi :

”Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokrasi berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dan pada ayat (2) dinyatakan bahwa pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Tidak bisa dipungkiri bahwa partai politik merupakan sebuah keniscayaan bagi suatu negara yang menggunakan sistem demokrasi”.

Dengan adanya partai politik, maka membuktikan bahwa Indonesia secara teori sudah menciptakan pemerintahan yang stabil sekaligus demokratis yaitu melalui organisasi politik. Politik hukum merupakan kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum yang memiliki nilai guna dan gerak dalam proses

transformasi masyarakat yang diinginkan.<sup>1</sup> Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan efektivitas pemerintahan daerah adalah hubungan baik (harmonisasi) antara kepala daerah dengan wakil kepala daerahnya. Dalam sejarah pemerintahan daerah, perangkat hukum yang mengatur masalah pemerintahan daerah masih memosisikan jabatan wakil kepala daerah hanya sebatas pelengkap bagi jabatan kepala daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 menciptakan praktik baru dimana calon wakil kepala daerah memiliki fungsi yang juga berdimensi politik, yakni memperluas basis dukungan politik calon kepala daerah.<sup>2</sup> Sejak saat pelantikan tersebut, wakil kepala daerah merupakan pembantu atau bahkan “*subordinate*” dari kepala daerah.<sup>3</sup>

Pasal 26 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berisi tugas dari wakil kepala daerah menunjukkan, tugas seorang wakil kepala daerah lebih terfokus pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya koordinasi, fasilitasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring serta tugas-tugas lain yang sebenarnya dapat dilaksanakan oleh dinas daerah ataupun lembaga teknis daerah. Walaupun ada tugas-tugas lain yang dilaksanakan seorang wakil kepala daerah yang terkait dengan pengambilan kebijakan, biasanya ditentukan dengan kesepakatan atau *bargaining* antara kepala

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, 2006, *Dasar-Dasar Poilitik Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 41.

<sup>2</sup> Suharizal, 2011, *Pemilukada*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 167.

<sup>3</sup> Wakil Bupati Sragen, Agus Faturrahman, pada seminar “Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Efektivitas Pemerintahan” hasil kajian Fisip Universitas Diponegoro, tanggal 17 November 2009 di Semarang mengutarakan; Pengalaman saya sebagai Wakil Bupati Sragen, justru menyadari bahwa fungsi wakil tidak berguna kecuali hanya menghamburkan anggaran negara saja. Saya sudah minta revisi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah supaya wakil kepala daerah diberi kewenangan, bukan hanya diberi penugasan” (Koran Jawa Pos, 18 November 2009, dalam buku Suharizal, *Pemilukada*).

daerah dan wakil kepala daerah maupun partai politik pengusung pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>4</sup>

Fenomena yang terjadi di banyak daerah, kepala daerah beserta wakil terpilih terlibat persaingan, dimana wakil kepala daerah yang dipilih merasa setara dengan kepala daerah yang dipilih karena sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung. Setelah calon terpilih dan menjalankan tugas dengan semestinya, maka dari sanalah terlihat persaingan. Seperti intensitas kemunculan sosok masing-masing dalam pemberitaan di media, penempatan orang-orang kepercayaan di jabatan strategis, hingga yang serius berupa saling pendapat tentang kewenangan dalam pengambilan kebijakan pemerintahan.<sup>5</sup>

Dengan adanya pembagian kekuasaan diantara kepala daerah dengan wakilnya, tidak bisa dikatakan kerjasama diantara mereka akan sama dengan visi dan misi yang dulunya dibuat dan dijanjikan kepada masyarakat pada saat kampanye. Dan yang harus disadari bahwa kesepakatan-kesepakatan yang dilahirkan diantara mereka tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak diatur atau diakomodasikan dalam undang-undang, sehingga apabila terdapat ketidakpuasan diantara mereka atau salah satu pihak merasa dirugikan (terutama dalam hal ini posisi wakil kepala daerah), tidak dapat digugat. Disinilah terletak problematika itu muncul yang akan memicu ketidakharmonisan hubungan dan lain-lain. Dalam perjalanan pengelolaan pemerintahan, terlihat bahwa kepala daerah lebih dominan dalam menentukan dan memutuskan kebijakan-kebijakan

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal 169.

<sup>5</sup> [www. Bataviasa. com](http://www.Bataviasa.com), diakses tanggal 3 oktober 2011.

pemerintahan ketimbang wakil kepala daerah, disamping karena undang-undang memungkinkan demikian, juga karena posisi wakil yang kurang jelas. Hal inilah yang kemudian menjadi problematika seperti rivalitas dan perbedaan preferensi, ketidakjelasan kewenangan, tanggung jawab dan masalah penggantian wakil kepala daerah jika berhalangan tetap.<sup>6</sup>

Banyak permasalahan yang ditimbulkan dari kepemimpinan satu paket pada pemilukada. Dari seluruh proses pemilukada, hanya 5, 61 persen pasangan calon kepala daerah dan wakilnya yang tetap dalam satu tim ketika maju mencalonkan diri, selebihnya memilih berpisah dari tim yang sebelumnya. Kepala daerah membentuk tim baru lagi, begitupun dengan wakil kepala daerah<sup>7</sup>. Sebagai contoh kasus Wakil Bupati Garut, Dicky Chandra yang mengundurkan diri dari jabatannya. Dengan alasan bahwa dirinya tidak sepaham dan sejalan lagi dengan Bupati Garut Aceng H.M Fikri dalam mengurus daerah.<sup>8</sup> Kemudian pada akhir Tahun 2012, pengunduran diri dari jabatan oleh Wakil Gubernur DKI Jakarta Prijanto yang berdampingan dengan Fauzi Bowo. Prijanto mengundurkan diri tanpa memberikan alasan pengunduran dirinya dalam surat yang telah dikirim ke Mendagri pada 23 Desember 2011.<sup>9</sup> Apabila dilanjutkan maka akan membuat kesenjangan dalam menjalankan kewenangan pemerintahan daerah.

Jika dibandingkan dengan era reformasi, pada masa ini dicirikan oleh pemilih sebagai pimpinan tunggal. Maksud pernyataan ini adalah kepala daerah

---

<sup>6</sup> “Problematika Kepemimpinan Satu Paket (Dari Presiden Sampai Kepala Daerah)”, *Harian Pikiran Rakyat*, tanggal 22 Juni 2005, Sam’un Jaja Raharja.

<sup>7</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com), diakses tanggal 17 Januari 2011 .

<sup>8</sup> [www.Blogspot.com](http://www.Blogspot.com), diakses tanggal 6 oktober 2011.

<sup>9</sup> “Jurubicara Fauzi Bowo: Prijanto Tak Jelaskan Alasan Mundur”, *Rakyat Merdeka*, 26 Desember 2011.

dipilih terlebih dahulu oleh DPRD, kemudian kepala daerah yang sudah terpilih mengajukan satu wakil kepala daerah yang mampu untuk membantu tugas kepala daerah, selanjutnya melalui mekanisme yang ditentukan dilakukan penetapan dan pengangkatan. Tanpa mengesampingkan kekurangan-kekurangan yang akan terjadi, pola pemilihan yang seperti ini dapat menghindari dualisme kepemimpinan dan perbedaan pendapat pada berbagai kebijakan yang harus diputuskan, tidak ada rivalitas dan lain sebagainya yang akan mengganggu kinerja dari kepala daerah dalam mewujudkan otonomi daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk lebih terarahnya penelitian ini dengan judul yang telah penulis kemukakan sebelumnya, maka penulis memberikan batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca pemilihan umum kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004?
2. Apa permasalahan hukum yang ditimbulkan akibat disharmonis hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca pemilihan umum kepala daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, dan tetap berpedoman pada obyektifitas penulisan seperti suatu karya ilmiah, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan membahas hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca pemilihan umum kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui permasalahan hukum yang ditimbulkan akibat disharmonis hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca pemilihan umum kepala daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian adalah :

1. Manfaat Teoritis, yaitu :
  - a. Untuk menambah pengetahuan penulis di bidang hukum tata negara, khususnya di dalam hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca pemilukada menurut UU No. 32 Tahun 2004. Dan diharapkan juga hasil penelitian ini juga bermanfaat bagi kalangan akademis dan mahasiswa, dosen dan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum tata negara.
  - b. Penelitian ini merupakan salah satu syarat wajib untuk memperoleh gelar sarjana hukum, sehingga penulis sendiri akan berusaha untuk menyelesaikannya dalam bentuk karya ilmiah.

## 2. Manfaat Praktis, yaitu :

Bagi kepentingan praktis, hasil penelitian dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi instansi pemerintahan daerah dan masyarakat yang saat sekarang untuk dapat mengenal dan mengkaji hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca pemilukada menurut UU No. 32 Tahun 2004.

### **E. Metode Penelitian**

#### 1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu pendekatan masalah melalui penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum.

#### 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran secara sistematis, aktual dan akurat terhadap data yang diteliti mengenai kepemimpinan satu paket kepala daerah.

#### 3. Jenis Data dan Sumber Data

1) Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

a. Bahan hukum primer,<sup>10</sup> yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>10</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 113.

- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
  - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
  - d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah.
- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>11</sup> misalnya buku-buku, hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, teori atau pendapat para ahli dan berbagai artikel yang terdapat di internet.

2) Sumber data yang digunakan antara lain:

Data Kepustakaan, Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap<sup>12</sup>. Data diambil dari bahan-bahan bacaan yang ada di perpustakaan, berupa buku-buku, artikel-artikel, jurnal-jurnal, UU dan literatur lainnya.

4. Metode Pengumpulan Data

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 114.

<sup>12</sup>*Ibid*, hal. 112.



Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari Peraturan Perundang-undangan, buku, literatur maupun dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti untuk didapatkan landasan teoritis dari permasalahan penelitian.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

### 1) Pengolahan Data

Data-data yang diperoleh dari penelitian dipelajari kemudian diadakan identifikasi dan kualifikasi terhadap data-data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Kemudian semua data yang diperoleh dirapikan dan dianalisa.

### 2) Analisis Data

Setelah semua data diperoleh, maka selanjutnya data tersebut dianalisa secara kualitatif, yaitu mengumpulkan data yang diperlukan yang diperoleh dari bahan primer dan sekunder. Selanjutnya data yang telah terkumpul kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang ada secara sistematis dan logis.

