

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Dalam sistem pemerintahan, Indonesia terbagi atas beberapa sistem pemerintahan. Mulai dari tingkat provinsi hingga tingkat desa/kelurahan. Untuk daerah provinsi dibagi lagi menjadi dua, yaitu daerah kabupaten dan kota. Pada masing masing daerah provinsi, Kabupaten dan Kota memiliki pemerintah daerah yang diatur dengan undang undang. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam artian politik yang dimaksud dengan otonomi yaitu hak menurut hukum yang mengatur kepentingan internal daerah atau organisasinya sendiri. Otonomi juga memiliki arti sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah tanpa diintervensi oleh pihak lain. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, bahwa yang di maksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia<sup>1</sup>.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Undang-undang tentang pemerintahan daerah menyebutkan secara tegas sejumlah tugas wakil kepala daerah. Dalam pola kepemimpinan paket di era reformasi, tugas wakil kepala daerah sebagaimana digariskan dalam undang-undang adalah membantu kepala daerah, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dan melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah apabila berhalangan. Pembagian tugas secara terperinci dilakukan atas kesepakatan kedua pihak yang dirumuskan dan diputuskan dalam ketentuan tersendiri, garis tugas yang sangat umum dalam undang-undang dan pembagian kerja secara terperinci yang diserahkan kepada kesepakatan kedua belah pihak bisa menimbulkan suasana tawar-menawar antara kedua belah pihak. Hasilnya bisa saja memuaskan atau tidak memuaskan salah satu pihak, atau keduanya sama-sama tidak puas karena sebagian kewenangannya terambil oleh pihak lain, maka banyak kasus seperti wakil pemerintah daerah yang sesudah menjabat sebagai wakil pemerintah daerah yang mundur atau mengundurkan dirinya dari jabatan yang di pegang

entah itu menjadi wakil dari bupati atau pun menjadi gubernur dari wakil gubernur yang mengundurkan dirinya sebelum masa priodenya berakhir<sup>2</sup>.

Wakil kepala daerah adalah wakil dari pimpinan tertinggi (kepala daerah) di suatu wilayah pemerintahan. Wakil kepala daerah mempunyai tanggung jawab terhadap kepala daerah. Dalam ketentuannya Wakil kepala daerah dapat meneruskan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Dalam Pasal 66 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa tugas dan fungsi wakil kepala daerah antara lain :

(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

---

<sup>2</sup><http://gagasanhukum.wordpress.com/2011/06/13/instabilitas-peran-wakil-kepala-daerah> diakses pada tanggal, 01 Februari 2019, pukul 21.20

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
  - 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. Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan<sup>3</sup>.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah mengatur tentang tugas dan kewajiban Wakil Wepala Daerah, tidak dijelaskan tentang wewenang wakil kepala daerah. Amanah yang terkandung di dalam Undang Undang mengenai tugas Wakil Kepala Daerah tersebut tidak disertai dengan rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan

---

<sup>3</sup>Undang-UndangNo. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

tugas-tugasnya. Ketidakjelasan wewenang mengenai Wakil Kepala Daerah ini akan berdampak kepada pelaksanaan tugas selama masa kerja. Tugas Wakil Kepala Daerah yang berkaitan dengan kata kerja membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya. Tidak ada batas kewenangan yang jelas antara Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah berbagai tugas tersebut akan menjadi tidak seimbang dalam implementasi dan tanggungjawabnya. Terutama berkaitan dengan aktivitas untuk memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh Wakil Kepala Daerah dimentahkan kembali oleh Kepala Daerah maka wibawa Wakil Kepala Daerah akan pudar. Perbedaan keputusan antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menimbulkan terbentuknya kelompok politik antara kedua belah pihak yang merupakan salah satu penyebab lemahnya keberadaan Wakil Kepala Daerah, hal itu akan berdampak semakin memperbesar potensi konflik antara mereka yang menyebabkan pemerintah tidak efektif.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membuat karya tulis dalam bentuk skripsi dengan judul **“EKSISTENSI WAKIL KEPALA DAERAH DALAM SISTEM OTONOMI DAERAH”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan penelitian ini antara lain :

- 1 Bagaimanakah kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
- 2 Bagaimana tugas, fungsi, dan kewenangan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

## **1.3 Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Eksistensi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Otonomi Daerah antara lain :

- 1 Untuk mengetahui dan mengkaji permasalahan yang di hadapi oleh Wakil Kepala daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 2 Untuk mengetahui dan mengkaji bagaimana kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## **1.4 Kegunaan**

### **1.4.1. Tujuan teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, sekurang-kurangnya dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi dunia ilmu hukum, khususnya di bidang ilmu hukum tata negara, serta

memberikan pengetahuan dan informasi tentang bagaimana Eksistensi Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.

#### 1.4.2. Tujuan praktis

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan memahami tentang Eksistensi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diharapkan menjadi pedoman bagi penelitian-penelitian selanjutnya serta menambah keilmuan seiring perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pengetahuan tentang Ketatanegaraan dibidang pemerintahan daerah. Selain itu, penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi guna penelitian ini lebih lanjut tentang Eksistensi wakil kepala daerah dalam sistem otonomi daerah.

#### 1.5 Keaslian

Setelah mencari informasi di internet maupun perpustakaan tentang skripsi dengan judul yang sama terhadap suatu skripsi yang hampir sama disini penulis tidak menemukan dengan judul yang sama namun ada beberapa skripsi yang membahas tentang Wakil Kepala Daerah. yang sama dengan

**Eksistensi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Otonomi Daerah**, yakni :

**Tabel 1.1** Keaslian Penelitian

| No. | Nama/<br>Universitas                | Judul Skripsi                               | Rumusan<br>Masalah                                               | Fokus<br>Pembahasan                                  |
|-----|-------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1.  | Melani<br>Anggareni/<br>Universitas | Kedudukan dan<br>Kewenangan<br>Wakil Kepala | A. Bagaimanakah<br>tugas dan fungsi<br>wakil kepala<br>daerah di | Skripsi ini lebih<br>focus kepada<br>Lemahnya posisi |

|    |                                  |                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Pasundan                         | <p>Daerah<br/>Dihubungkan<br/>Dengan Undang-<br/>Undang Republik<br/>Indonesia Nomor<br/>9 Tahun 2015<br/>Tentang</p> <p>Perubahan Kedua<br/>Atas Undang-<br/>Undang Nomor<br/>23 Tahun</p> <p>2014 Tentang<br/>Pemerintahan<br/>Daerah</p> | <p>Indonesia<br/>menurut<br/>Undang-<br/>Undang No. 9<br/>Tahun 2015<br/>Tentang<br/>Perubahan<br/>Kedua Atas<br/>Undang-<br/>Undang No. 23<br/>Tahun 2014<br/>Tentang<br/>Pemerintahan<br/>Daerah ?</p> <p>B. Permasalahan<br/>apa yang<br/>dihadapi oleh<br/>Wakil Kepala<br/>Daerah Dalam<br/>Menjalankan<br/>tugas dan<br/>fungsinya<br/>berdasarkan<br/>menurut UU<br/>No. 9 Tahun<br/>2015 Tentang<br/>Perubahan<br/>Kedua Atas UU<br/>No. 23 Tahun<br/>2014 Tentang<br/>Pemerintahan<br/>Daerah ?</p> | <p>wakil kepala<br/>daerah adalah<br/>jabatan wakil<br/>kepala daerah<br/>membantu dan<br/>menyukseskan<br/>kepala daerah<br/>dalam memimpin<br/>daerah,<br/>melaksanakan<br/>tugas tertentu,<br/>menggantikan<br/>kepaladaerah<br/>apabila<br/>berhalangan.<br/>Namun pada pasal<br/>tersebut hilng<br/>esensi bahwa<br/>keberadaan wkd<br/>merupakan<br/>kesatuanyg tidak<br/>terpisahkan dan di<br/>pilih secara<br/>langsung oleh<br/>rakyat.</p> |
| 2. | Rahmi/<br>Universitas<br>Andalas | <p>Kedudukan Wakil<br/>Kepala Daerah<br/>dalam<br/>Penyelenggaraan<br/>Pemerintahan<br/>Daerah Menurut<br/>Undang-Undang<br/>No. 23 Tahun<br/>2014 Tentang<br/>Pemerintahan<br/>Daerah</p>                                                  | <p>Bagaimana<br/>kedudukan Wakil<br/>Kepala Daerah<br/>dalam<br/>penyelenggaraan<br/>pemerintahan<br/>daerah menurut<br/>Undang-Undang<br/>No. 23 Tahun 2014<br/>Tentang<br/>Pemerintahan<br/>Daerah</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>Skripsi ini lebih<br/>focus kepada<br/>kedudukan wakil<br/>kepala daerah<br/>tidaklah<br/>inkonstitusional,<br/>pengaturan<br/>kedudukan Wakil<br/>Kepala Daerah<br/>dalam peraturan<br/>Perundang-<br/>undangan<br/>memperoleh</p>                                                                                                                                                                                                                |

|  |  |  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  | legitimasi hukum dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan wewenang Wakil Kepala Daerah bersifat umum kekuasaan penuh ada di tangan Kepala Daerah dan akhirnya memunculkan kegamangan wakil dalam bertindak. Hal ini menunjukan kedudukan Wakil Kepala Daerah tidak setara dengan kepala daerah. |
|--|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Sumber Tabel :** Kreasi Penulis

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Hukum normatif sendiri merupakan suatu jenis penelitian hukum yang di peroleh dengan melakukan analisis mengenai suatu permasalahan hukum dengan melakukan analisis terhadap suatu permasalahan hukum melalui buku-buku, jurnal hukum, literatur dan bahan referensi hukum lainnya yang berhubungan dengan Eksistensi Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

### 1.6.2 Pendekatan penelitian

Berdasarkan obyek penelitian, penelitian ini mempergunakan beberapa pendekatan. Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang berarti “menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum dan perlu mencari *ratio legis* lahirnya suatu UU”.<sup>4</sup> Pendekatan perundang-undangan dipergunakan dalam penelitian ini, karena fokus penelitiannya menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan tentang lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, seperti : UU, PP, Perpres dan Keppres.

Pendekatan kedua, yakni Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual “beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, sehingga dengan mempelajari pandangan dan doktrin tersebut peneliti akan menemukan gagasan yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi”.<sup>5</sup> Pendekatan Konseptual dipergunakan untuk mencermati dan mengkaji konsep hukum mengenai lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>4</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta : Prenadamedia Group, 2005), hlm. 133 – 134.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 135 – 136.

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Konsekuensi melaksanakan penelitian normatif, maka bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum. Bahan hukum itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Ketiga bahan hukum itu secara berurutan diuraikan, sebagai berikut :

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer pada penelitian ini adalah bahan hukum yang menjadi fokus dalam melakukan penelitian skripsi ini, seperti :

(a) UUD NKRI Tahun 1945.

(b) Undang-undang (UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah)

#### 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung untuk pengkayaan dan penguatan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana dimaksud, meliputi :

(a) Risalah sidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

(b) Pendapat para ahli

(c) Buku-buku literatur hukum.

(d) Disertasi atau laporan penelitian.

(e) Artikel atau makalah.

#### (1) Bahan Hukum Tersier

Adapun bahan hukum tersier, diantaranya adalah sebagai berikut :

(a)Kamus hukum.

(b) Kamus bahasa.

(c)Ensiklopedia.

#### **1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pemilihan tema atau isu hukum dalam penulisan skripsi ini adalah mengenai Eksistensi Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah, dan Penulis mengkonsultasikan dengan dosen pembimbing berkenaan dengan judul dan isu hukum. Dalam hal ini jenis bahan hukum yaitu:

##### **1 Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum dalam penulisan skripsi adalah perundang-undangan,lembar negaa, risalah hukum, catatan-cacatan hukum atau putusan hakim dan juga dari perundang-undangan,Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

##### **2 Bahan Hukum Sekunder**

Literatur-literatur, buku-buku, jurnal hukum, hasil penelitian dan artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penulisan ini. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.

#### **1.6.5 Analisis bahan hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan cara menganalisis baham hukum primer dengan langkah-

langkah normatif serta di lanjutkan dengan pembahasan secara deskriptif mengenai bahan hukum sekunder, kemudian dilakukan dengan penelaan dengan mengacu terhadap suatu pokok bahasan permasalahan. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian diolah dan dibahas menggunakan metode analisis isi yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai secara keseluruhan dari isi penulisan hukum, maka penulis membagi penulisan hukum ini menjadi 4 BAB yang disesuaikan dengan buku pedoman program Pendidikan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, yang diantaranya;

Bab I, merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, merupakan bab tinjauan pustaka yang berisi tentang uraian teori yang digunakan sebagai bahan analisis dalam memecahkan masalah yang ada di dalam rumusan permasalahan, menggunakan literatur, buku-buku, jurnal dan media internet.

Bab III, merupakan pembahasan hasil dari penelitian serta analisa terhadap rumusan masalah yang ada dengan menggunakan kajian kepustakaan sebagaimana yang telah dirumuskan didalam Bab II yaitu eksistensi wakil kepala daerah dalam sistem otonomi daerah.

Bab IV, merupakan bab penutup yang berisi tentang kesimpulan yang merupakan ringkasan atau garis besar terhadap penelitian yang telah dinalisa dan diteliti serta saran yang merupakan usulan yang berwujud solusi atas masalah hukum yang telah dikaji.