

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dengan adanya otonomi daerah terbagi menjadi dua bagian yaitu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jika melihat penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia sebagai penyelenggara pemerintahan. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Melalui sistem pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya.<sup>1</sup> Dengan demikian, pemerintahan daerah tidak hanya sekedar melaksanakan ketentuan yang diberikan oleh pemerintah pusat, namun juga mampu membuat rencana, melaksanakan, mengendalikan, dan mengawasi sendiri daerahnya. Dalam hal ini, setiap keputusan diberikan kepada daerah.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut dengan Kepala daerah, untuk Provinsi disebut Gubernur, untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota disebut Walikota.<sup>2</sup> Kepala daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala daerah, yang masing-masing untuk Provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Walikota.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm. 32.

<sup>2</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan keenam, 2016, hlm. 55.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 55

Kepala daerah yang berdasarkan asas desentralisasi merupakan Kepala Eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut Gubernur yang karena jabatannya juga merupakan Wakil Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya menurut asas desentralisasi, Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi. Tetapi dalam kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Gubernur mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada Presiden Republik Indonesia.<sup>4</sup>

Kepala daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan atau sewaktu-waktu atas permintaan DPRD. Di samping itu, Kepala daerah juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Dalam Negeri sekurang-kurang sekali setahun atau sewaktu-waktu atas permintaan Presiden atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah (Pasal 71 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014). Laporan Kepala daerah atau Walikota kepada Presiden, melalui Menteri Dalam Negeri, disampaikan dengan memberikan tembusan kepada Gubernur sebagai Kepala daerah Provinsi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kepada Kepala daerah dengan tujuan agar daerah mampu mengembangkan potensi yang ada di daerahnya masing-masing untuk menjadikan daerah lebih maju dengan harapan memberikan sumbangsih terhadap berbagai sektor yang ada, terutama sektor

---

<sup>4</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

ekonomi Negara Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Kepala daerah tidak terlepas dari tangan kanan kepala daerah yaitu, Wakil Kepala daerah yang merupakan bagian terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan mengalami perubahan dari masa kemasa, yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang akhirnya perubahan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelum terjadi perubahan pada peraturan mengenai pemerintahan daerah yang sekarang, jauh sebelumnya mengenai Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan banyak perubahan yang terjadi dalam hal kewenangan, tugas, kewajiban dan hak yang ada melekat pada Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Wakil Kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggungjawab kepada Kepala daerah, dan dapat menggantikan Kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila Kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.<sup>5</sup>

Wakil Kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sejatinya memiliki kedudukan yang sama dengan Kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah jika memahami penjelasan

---

<sup>5</sup>Ketentuan Pasal 65 ayat (4) dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam peraturan tersebut. Maka tentunya terjadi sebuah gap antara struktur yang dibangun dalam sistem di Indonesia ini.

Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 tahun 1974 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, wakil Kepala daerah sifatnya memang membantu Kepala daerah dan apa yang akan dilakukan oleh Wakil Kepala daerah berdasarkan pedoman ketentuan Menteri Dalam Negeri.<sup>6</sup> Pada saat itu tidak banyak masalah mengingat Wakil Kepala daerah diangkat dan berasal dari pegawai yang memenuhi persyaratan serta tidak semua daerah memiliki Wakil Kepala daerah karena keberadaannya tergantung pada kebutuhan masing-masing daerah.

Penjabaran diatas memiliki makna bahwa sebelum perubahan-perubahan yang terjadi dalam undang-undang pemerintahan daerah khususnya kewenangan anatar Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah tidak memiliki banyak masalah. Namun seiring perubahan yang terjadi, kewenangan yang melekat ada Wakil Kepala daerah mulai muncul suatu permasalahan mengenai tugas dan wewenang yang diberikan oleh Wakil Kepala daerah. Dimana Wakil Kepala daerah dalam melakukan tugasnya menunggu perintah dari Kepala daerah.

Sementara, permasalahan hukum pengaturan Kewenangan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengaturan kewenangan Wakil Kepala daerah dalam UU N0. 32 Tahun 2004, dimana pengaturan tugas yang sangat umum dan pembagian kerja secara perinci

---

<sup>6</sup> Catur wido Haruni, *Tinjauan Yuridis Normatif Hubungan Kewenangan Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Humanity, ISS 0216-8995, Volume 9, Nomor 1 September 2013 hlm.

yang diserahkan kepada kesepakatan kedua pihak, atau salah satu pihak dalam hal ini Kepala daerah.<sup>7</sup>

Bahkan lebih dari 90 persen Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah tidak lagi harmonis. Gamawan Fauzi mengatakan, di Tahun 2010 ada 244 Kepala daerah yang terpilih. Dari jumlah itu, 93,85 persen pasangan tidak berlanjut sampai akhir masa jabatan mereka. Hanya 6,15 persen yang berlanjut.<sup>8</sup> Beberapa contohnya adalah mantan Wakil Gubernur Prijanto di DKI Jakarta, di Jawa Tengah antara mantan Gubernur Bibit Waluyo dengan mantan Wakilnya Rustriningsih, dan di Kabupaten Garut ada Dicky Chandra. Sebagian dari mereka yang menduduki jabatan Wakil Kepala daerah, mundur di tengah jalan pada saat masa jabatan belum selesai.

Dengan banyaknya presentase mengenai permasalahan yang timbul antara Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah, ini sudah membuktikan bahwa sejatinya terdapat gap atau permasalahan internal yang timbul antara Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah yang tidaklah jauh dari lingkup kewenangan, kewajiban, tugas dan hak yang diberikan oleh undang-undang.

Padahal menurut undang-undang, Wakil Kepala daerah memiliki tugas, wewenang, kewajiban serta fungsi yang jelas, yakni fungsi pengawasan, konsultatif, koordinasi dan eksekutif. Walaupun hal ini tidak sepenuhnya menunjukkan bahwa *power sharing* antara Kepala daerah dan Wakilnya sudah ideal. Masih dibutuhkan pembenahan berkaitan dengan pembagian

---

<sup>7</sup> Catur wido Haruni, *Tinjauan Yuridis Normatif Hubungan Kewenangan Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Humanity, ISS 0216-8995, Volume 9, Nomor 1 September 2013, hlm. 154 - 166

<sup>8</sup> Gugun El Guyanie, *Politik Hukum Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Desentralisasi*, Jurnal Islamic Review, Volume III No. 1 April 2014 M. / Jumādī al-Akhīrah 1435 H

kewenangan yang tegas antara Kepala daerah dan Wakilnya agar tidak menimbulkan ketegangan secara politik.<sup>9</sup>

Perubahan demi perubahan yang terjadi dalam sistem pemerintahan daerah yang ada di Indonesia menjadikan kewenangan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah memiliki banyak permasalahan mengenai penegasan kedudukan Wakil Kepala daerah yang dianggap Kepala daerah jabatannya lebih tinggi dibandingkan dengan Wakil Kepala daerah. Namun jika dikaitkan dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, wakil pemerintah daerah juga mengemban tugas dan wewenang yang sama dalam sistem pemerintahan. Lantas bagaimana kedudukan Wakil Kepala daerah di Indonesia?.

Penjelasan diatas tentunya menimbulkan permasalahan baru mengenai posisi Wakil Kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan dan politik hukum hubungan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam pemerintahan daerah. Perlu dilakukan sebuah analisis baru mengenai permasalahan yang timbul sesuai dengan perubahan politik hukum seiring dengan perubahan yang terjadi dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

Terdapat banyak politik hukum yang timbul seiring pergantian peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan, tugas, kewajiban dan hak yang ada pada Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Berdasarkan Undang – undang no 23 tahun 2014 pada pasal 1 ayat 3 berbunyi Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin kewenangan daerah otonom. Hal ini yang seharusnya definisi pada pasal ayat 3 itu

---

<sup>9</sup> Gugun El Guyanie, *Politik Hukum Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Desentralisasi*, *Jurnal Islamic Review*, Volume III No. 1 April 2014 M. / Jumādī al-Akhīrah 1435 Hhlm. 66

definisinya di tambah adanya Wakil Kepala daerah, jadi definisinya adalah Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin kewenangan daerah otonom. Asumsinya adalah bisa jadi di suatu daerah tertentu Kepala daerah jadi karena pengaruh dari Wakil Kepala daerah. Namun untuk memperoleh analisis yang mendalam perlu kiranya penulis melakukan penelitian mengenai politik hukum Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah pada tingkatan Kabupaten/Kota. Dalam tulisan ini ruang lingkup dari sebutan Kepala daerah adalah Bupati, dan yang disebut sebagai Wakil Kepala daerah itu adalah Wakil Bupati.

Sehingga berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul skripsi **“Perkembangan Hubungan Kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”**.

## **1.2 Rumusan Permasalahan**

Rumusan permasalahan hukum dari uraian latar belakang adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana cara memperoleh kewenangan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana hubungan kewenangan antara Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari rumusan permasalahan yang telah diuraikan diatas adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui cara memperoleh kewenangan antara Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan.
2. Mengetahui hubungan kewenangan antara Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan Teoritis

Tujuan teoritis dari penulisan skripsi ini adalah untuk menambah wawasan dan memberikan kontribusi pemikiran baru tentang posisi Wakil Kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan dan politik hukum hubungan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam pemerintahan daerah.

2. Tujuan Praktis

Hasil dari penulisan ini semoga bermanfaat bagi seluruh instansi yang membutuhkan sumbangan pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan skripsi ini. Penulisan ini juga diharapkan mampu memberikan pengaruh positif terhadap pola pikir praktisi dalam membuat suatu regulasi yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

### **1.5 Keaslian Penelitian**

Setelah mencari diberbagai kepustakaan, terdapat penulisan literatur yaitu berupa jurnal yang memiliki judul yang hampir sama. Namun pembahasan pada masing-masing jurnal sangat berbeda dari skripsi yang akan ditulis oleh penulis. Perbedaan tersebut akan diuraikan dalam bentuk tabel, sebagai berikut:

| <b>URAIAN</b>              | <b>KARYA TULIS</b>                                                                                                                                                                   | <b>SKRIPSI PENULIS</b>                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PENULIS</b>             | Catur Wido Haruni<br>Fakultas Hukum<br>Universitas<br>Muhammadiyah Malang                                                                                                            | Firman Akbar<br>Fakultas Hukum<br>Universitas Trunojoyo<br>Madura                                                                                                                                                                                         |
| <b>JUDUL</b>               | Tinjauan Yuridis Normatif<br>Hubungan Kewenangan<br>Kepala<br>daerah dengan Wakil<br>Kepala daerah dalam<br>Penyelenggaraan<br>Pemerintahan Daerah                                   | Perkembangan Hubungan<br>Kewenangan Kepala<br>daerah dan Wakil Kepala<br>daerah dalam<br>Penyelenggaraan<br>Pemerintahan Daerah                                                                                                                           |
| <b>RUMUSAN<br/>MASALAH</b> | Mengkaji lebih dalam<br>secara yudidis<br>normatif mengenai<br>Hubungan<br>Kewenangan Kepala<br>daerah dengan Wakil<br>Kepala daerah dalam<br>Penyelenggaraan<br>Pemerintahan Daerah | 1. Bagaimana kewenangan<br>Kepala daerah dan Wakil<br>Kepala daerah menurut<br>peraturan perundang-<br>undangan?<br>2. Bagaimana hubungan<br>kewenangan antara Kepala<br>daerah dan Wakil Kepala<br>daerah dalam penyeleng-<br>garan pemerintahan daerah? |
| <b>PERBEDAAN</b>           | Wakil Kepala daerah atau<br>lembaga Wakil Kepala<br>daerah sebaiknya<br>ditiadakan, kedudukan dan<br>fungsi Wakil<br>Kepala daerah sebenarnya<br>dapat digantikan oleh<br>sekretaris | Memberikan kejelasan<br>terhadap kewenangan/hak<br>yang diperoleh Wakil<br>Kepala daerah. Mengingat<br>tugas dan kewajiban yang<br>diemban oleh Wakil Kepala<br>daerah setara dengan Kepala<br>daerah.                                                    |

|                  |                                                                         |                                                                         |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                  | daerah yang merupakan jabatan karier aparatur negara.                   |                                                                         |
| <b>PERSAMAAN</b> | Menganalisis Hubungan Kewenangan Kepala daerah Dan Wakil Kepala daerah. | Menganalisis Hubungan Kewenangan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. |

**Sumber : Karya Penulis**

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan jenis penelitian hukum normative, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Penelitian ini didasarkan pada posisi Wakil Kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan dan politik hukum hubungan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam pemerintahan daerah dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu dengan membandingkan kewenangan yang ada dalam undang-undang pemerintahan daerah disetiap perubahannya. Seperti, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Noor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta teori-teori dari bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

### 1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*). Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami Hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

### 1.6.3 Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi 3, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum yaitu :

#### A. Bahan Hukum Primer

Untuk bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>11</sup> Adapun bahan hukum dalam penulisan skripsi ini antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 137.

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm. 181

- e. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- f. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- g. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Pemerintahan Daerah.
- h. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **B. Bahan Hukum Sekunder**

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah, buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum, disamping itu juga, pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah.<sup>12</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi :

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum;
- b. Makalah-makalah
- c. Artikel ilmiah

---

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm. 195-196

### **C. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan meliputi :

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus hokum

#### **1.6.4 Tehnik Analisa Bahan Hukum.**

Metode analisis data yang digunakan dalam skripsi ini adalah menggunakan metode analisis deskriptif. Kerangka acuan yang digunakan adalah posisi Wakil Kepala daerah menurut peraturan perundang-undangan dan politik hukum hubungan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dalam pemerintahan daerah, kerangka berpikir yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan metode deduktif, penulis akan menjabarkan secara umum terlebih dahulu kemudian akan diringkas dalam suatu bahasan dan kesimpulan yang lebih khusus atau mengerucut.