

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem ketatanegaraan Negara Indonesia adalah negara yang menganut pada sistem pemerintahan demokrasi. Dimana dalam sistem demokrasi, masyarakat memiliki peran besar dalam menentukan arah dan tujuan negara mengingat kedaulatan sepenuhnya berada ditangan rakyat.¹ Pemerintah bekerja bertugas untuk melayani kepentingan-kepentingan rakyat.²

Penggunaan paham demokrasi, kedaulatan rakyat, negara hukum dan hak asasi manusia secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 membawa angin segar bagi kehidupan seluruh bangsa Indonesia. Pertama-tama demokrasi merupakan mekanisme pemerintahan, aktualisasi pemerintahan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Munculnya pemerintahan yang demokratis dapat dimaknai sebagai upaya mekanisme pemerintahan yang sebelumnya diwarnai dengan praktik-praktik pelanggaran hak-hak rakyat yang mendahulukan kepentingan sebagian kecil orang dan menempatkan kepentingan pribadi sebagai titik tolak pelaksanaan pemerintahan dan tindakan-tindakan lainnya.³

Secara filosofis demokrasi dibangun secara partisipatoris (participatory democracy) dengan kebebasan nilai utamanya. Pengisian perwakilan dalam kelembagaan ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui pemilihan umum.

¹ Meriam Budiharjo, “*Masalah Kenegaraan*”, Cetakan ke-3, PT. Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 32.

² *Ibid*, hlm. 162.

³ Koencoro Poerbopranoto, “*Sistem Pemerintahan Demokrasi*”, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6.

Setelah perubahan UUD 1945, dengan tujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu perubahan penting dalam UUD 1945 tersebut adalah pengaturan mengenai pemerintah daerah. UUD 1945 sebelum perubahan, pemerintah daerah hanya diatur dalam satu pasal yang bersifat umum, setelah perubahan pengaturannya menjadi lebih rinci. Salah satu rincian pengaturan tersebut terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam konstitusi setelah amandemen UUD 1945 menunjukkan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam lingkup pemerintahan daerah menjadi bagian penting dalam demokrasi di Indonesia, karena kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan bagian dari pemerintahan pusat yang ada di daerah.

Pemilihan kepala daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan langsung kepala daerah menjadi consensus politik nasional, yang merupakan salah satu instrument penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Indonesia sendiri telah melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, pilkada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru

yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses demokrasi untuk menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal. Sistem ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik, seperti ketika berlaku sistem demokrasi perwakilan. Pemilihan kepala daerah langsung juga memicu timbulnya figure pemimpin yang aspiratif, kompeten, legitimate, dan berdedikasi. Tentu hlm ini karena Kepala Daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada kepentingan elite di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dinamika mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah pernah mengalami pasang surut terhadap kepentingan dalam masyarakat yang pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung dipilih oleh warga masyarakat setempat pernah mengalami suatu perubahan ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara tidak langsung tetapi dipilih melalui anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akan tetapi hal tersebut kemudian mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat diberbagai daerah, maka dalam mengatasi keadaan tersebut dikeluarkanlah PERPPU (Peraturan Pengganti Undang-

Undang) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mekanisme pemilihannya dikembalikan lagi secara langsung dipilih oleh rakyat.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai peran penting dalam mengawal pelaksanaan pembangunan di daerah, terutama dalam suatu usaha untuk mencapai hasil kerja dan target-target yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan dalam kurun waktu pembangunan 5 (lima) tahunan sesuai dengan masa jabatan yang dipegangnya. Peran kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dapat dilihat dari Pasal 65 dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Proses perjalanan penyelenggaraan pemerintahan di daerah pada perkembangannya terkadang terjadi kekosongan pada jabatan kepala daerah ataupun wakil kepala daerah seperti yang dijelaskan dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa : “ Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena : a) meninggal dunia; b) permintaan sendiri; atau c) diberhentikan”. Jika yang terjadi kekosongan pada jabatan kepala daerah dan pengisian jabatan tersebut belum dilakukan maka wakil kepala daerah melaksanakan tugas sehari-hari sebagai kepala daerah yang selaras dengan Pasal 88 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Sedangkan apabila kekosongan terjadi pada jabatan wakil kepala daerah maka mekanisme pengisian jabatannya

menggunakan Pasal 26 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa :

”Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangannya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD”.

Pada saat ini ada beberapa di pemerintahan daerah yang sedang mengalami kekosongan wakil kepala daerah, salah satunya seperti pada kekosongan Wakil Bupati di Kabupaten Kudus Propinsi Jawa Tengah dalam masa kurun waktu 2013-2018. Pasca meninggalnya Wakil Bupati Haji Abdul Hamid sejak tanggal 16 Januari 2015 hingga sampai berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Jika dilihat perannya sebagai wakil bupati di Kabupaten Kudus maka dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan :

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

1. membantu kepala daerah dalam:
 - a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Propinsi bagi wakil gubernur; dan

- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota.
2. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
3. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
4. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut di atas, wakil kepala daerah (wakil bupati) bertanggung jawab kepada kepala daerah serta diberikan wewenang dan fungsi untuk membantu tugas dan fungsi kepala daerah. Posisi wakil kepala daerah sangat strategis kalau dilihat dari tugas dan fungsi kepala daerah yang begitu besar, maka peran dan fungsi wakil kepala daerah sangatlah penting dalam pemerintahan lokal untuk mengawal pelaksanaan program-program pembangunan di daerah. Dengan memilih kepala daerah serta wakilnya sekaligus, pemerintahan di daerah bisa lebih aspiratif bagi masyarakat. Sebab pemerintahan di daerah tidak pincang meski kepala daerah berhalangan atau tak lagi bisa menjalankan fungsinya.

Kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang terjadi di beberapa pemerintahan daerah dalam masa jabatan yang masih tersisa terkesan ada suatu pembiaran untuk segera dilakukan pengisian terhadap kekosongan jabatan wakil kepala daerah tersebut. Hambatan dalam proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, khususnya Wakil Bupati Kudus sejak meninggalnya H. Abdul Hamid pada tanggal 16 Januari 2015. Begitu juga yang terjadi di Kabupaten Grobogan, wakil bupati Edi Maryono meninggal dunia pada tanggal 11 maret 2016 sebelum pelantikan dan sampai saat ini

masih mengalami kekosongan, mungkin tidak terlepas dari alasan bahwa jabatan wakil kepala daerah tersebut tidak bersifat imperative karena dalam UUD 1945 tidak disebutkan secara eksplisit mengenai kedudukan seorang wakil kepala daerah. Selain itu mungkin juga karena adanya norma yang kabur dalam Pasal 26 ayat (6) UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yang berisi tentang tata cara pengisian jabatan wakil kepala daerah tersebut di atas yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik pengusung dalam konteks ini dianggap menimbulkan multitafsir. Apabila masalah kekosongan jabatan-jabatan wakil kepala daerah tidak segera diatasi, maka kemungkinan akan timbul masalah-masalah baru yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan sebaiknya dibutuhkan adanya pelaksana tugas sementara untuk menjalankan fungsi tersebut sebagai wakil kepala daerah.

Pada dasarnya peran wakil kepala daerah nampak pada saat pencalonan, peran dalam dimensi politik yakni memperluas basis dukungan politik kepala daerah untuk memenangkan Pilkada. Kontribusi calon wakil kepala daerah cukup besar untuk memenangkan pertarungan pilkada. Kontribusi bisa diwujudkan dalam bentuk politik (anggota partai politik pengusung), dalam bentuk finansial, atau dalam bentuk perluasan dukungan yang biasanya diambil dari tokoh masyarakat berbasis agama, suku atau kedaerahan. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa arti penting wakil kepala daerah hanya terjadi saat pencalonan. Dalam kedudukannya sebagai wakil kepala daerah setelah

pelantikan, hampir-hampir peran dan fungsinya tidak ada. Bilapun ada, hanya menyandarkan pada “niat baik” kepala daerah untuk membagi kekuasaannya. Pembagian kekuasaan untuk menjalankan tugas dan kewenangan tertentu sangat dipengaruhi seberapa besar kontribusi wakil kepala daerah saat pencalonan. Posisi kepala daerah tidak lebih sebagai pembantu kepala daerah, dimana tugas dan kewenangan yang dijalankan wajib dilaporkan kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Relasi seperti ini dianggap tidak adil bagi wakil kepala daerah. Mereka yang dipilih bersama dalam satu pasangan paket, dalam menjalankan pemerintahan, wakil kepala daerah menjadi subordinat kepala daerah. Diperparah dengan hak keuangan dan hak protokoler wakil kepala daerah tidak setara dengan kepala daerah. Akibatnya, terbangun kecenderungan hubungan kerja yang kurang harmonis dari pasangan kepala daerah dan wakilnya. Kecenderungan tersebut antara lain tercermin dari pengungkapan keinginan wakil kepala daerah untuk menjadi calon kepala daerah dan menjadi rival pada Pilkada di periode mendatang. Dalam penilaian Depdagri, terjadi 93% pecah kongsi atau sekitar 986 pasangan dan hanya 7% atau 40 yang berpasangan kembali.

Tersirat fakta, kedudukan dan peran wakil kepala daerah hampir dianggap tidak ada. Disaat kepala daerah berhlmangan sementara, terkadang penugasan dan pelaksana tugas diberikan kepada sekretaris daerah (Sekda). Persoalan hukum tidak hanya sekedar persoalan undang-undang saja karena hukum senantiasa berkaitan dengan norma-norma/kaidah-kaidah bagaimana

seseorang itu seharusnya melakukan atau tidak melakukan perbuatan terlarang/perbuatan yang tidak seharusnya, melanggar hukum tidak sama dengan melanggar moral/etika; sehingga makna hukum yang ada dalam hukum positif tidaklah cukup tanpa di kaitkan dengan moral yang merupakan “ruhnya” hukum sehingga hukum tanpa ruh adalah sia-sia.

Berdasarkan uraian hlm tersebut di atas, oleh penelitian tertarik untuk menelaah masalah mengenai kekosongan jabatan wakil kepala daerah dengan judul “Fenomena Sosial, Fakta Sosial Dan Fakta Hukum (Telaah Kekosongan Wakil Bupati Kudus Periode 2013-2018)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas mengenai kekosongan jabatan wakil kepala daerah dan implikasinya terhadap pembangunan di daerah, maka permasalahan yang akan diangkat dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pengisian Wakil Bupati Kudus menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Apakah faktor yang mempengaruhi terjadinya kekosongan Wakil Bupati Kudus periode 2013-2018 dilihat dari fenomena sosial, fakta sosial, dan fakta hukum ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan dari penulisan skripsi ini adalah.

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan mekanisme pengisian Wakil Bupati Kudus menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Untuk mengetahui dan menjelaskan faktor yang mempengaruhi terjadinya kekosongan Wabkil Bupati Kudus periode 2013-2018 dilihat dari fenomena sosial, fakta sosial, dan fakta hukum.

D. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini, kegunaan yang hendak didapatkan dapat dipetakan menjadi dua aspek, yaitu:

1. Secara teoritis.

Diharapkan penelitian ini dapat berguna serta bermanfaat bagi pengembangan keilmuan yakni ilmu hukum pada umumnya, serta menambah referensi keilmuan di bidang hukum berkaitan tentang hukum tata negara lebih khusus mengenai mekanisme pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati.

2. Secara praktis.

Diharapkan dapat digunakan menjadi pertimbangan bagi para penyelenggara pemerintahan daerah, penegak hukum, lembaga legislatif, pencari keadilan serta masyarakat umum untuk melakukan penemuan hukum yang mendukung terjadinya pemenuhan keadilan bagi masyarakat untuk mengambil langkah dalam mengatasi kekosongan jabatan wakil bupati.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi dalam 5 (lima) bab, dimana masing-masing bab saling terdapat keterkaitannya. Masing-masing bab diuraikan ke dalam sub-sub bab, sebagaimana diuraikan di bawah ini :

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II mengemukakan mengenai tinjauan pustaka yang terdiri dari kajian teoritis yang berguna untuk acuan melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan, yang terdiri dari sub-sub bab yakni tentang Negara Demokrasi dan Pemerintah Daerah dan Negara Kesatuan.

BAB III menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data, metode penentuan sampel, metode pengolahan dan penyajian data, serta metode analisis data.

BAB IV memuat tentang hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan inti dari skripsi ini yang meliputi mekanisme pengisian Wakil Bupati Kudus menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan faktor yang mempengaruhi terjadinya kekosongan Wakil Bupati Kudus periode 2013-2018 dilihat dari fenomena sosial, fakta sosial.

BAB V merupakan penutup dari skripsi ini yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan tentang topik penelitian. Berdasarkan kesimpulan ini, penulis akan memberikan saran yang diharapkan bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan Fenomena Sosial, Fakta Sosial Dan Fakta Hukum (Telaah Kekosongan Wakil Bupati Kudus Periode 2013-2018).