

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia memiliki sebuah konstitusi yang bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Di dalamnya dinyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Maka negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan dibagi pula wilayah itu pula dalam berbagai kabupaten/ kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹

Istilah yang bersifat otonom ini, memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur, mengurus serta menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hal ini ditekankan pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm 100.

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, cet. ke-6*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011)

Sesuai yang tercantum dalam UUD 1945, bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan berkedaulatan rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka negara demokrasi dibangun dengan nilai-nilai *participatory democracy*, termasuk dalam mekanisme pengisian institusi dan lembaga perwakilan dengan cara pemilihan umum (pemilu).³ Pemilu diselenggarakan untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUD 1945. Maka hingga sekarang, pelaksanaan pemilu yang dipilih langsung oleh rakyat masih menjadi mekanisme yang digunakan, baik untuk memilih legislatif seperti anggota perwakilan di parlemen, maupun memilih eksekutif seperti presiden dan kepala daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka idealnya para legislatif dan eksekutif yang terpilih harus mempertanggungjawabkan tugas yang diembannya kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Tugas yang diamanahkan mesti dilaksanakan semaksimal mungkin, agar tujuan dan harapan dalam bernegara dapat tercapai. Adakalanya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut mengalami hambatan dan kendala, ialah seperti munculnya kasus kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Salah satu wilayah yang mengalami permasalahan tersebut yaitu Kota Padang.

Pelaksanaan Pilkada di Kota Padang pada tahun 2018 memunculkan kandidat yang terpilih yaitu pasangan Mahyeldi dan Hendri Septa. Pasangan

h. 241.

³ Sigmun Neuman, *Ajaran-ajaran Demokrasi: Perubahan-perubahan Masyarakat dan Pengaruhnya Terhadap Negara dalam Miriam Budiardjo, Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Gramedia, 1985), h. 135.

kandidat ini diusung oleh partai PKS (Partai Keadilan Sejahtera) dan PAN (Partai Amanat Nasional). Selama 2 tahun jabatan menjadi Walikota, Mahyeldi dicalonkan oleh partainya PKS untuk maju pada Pilkada Sumbar tahun 2020, dimana ia dipasangkan dengan Audy Joinaldy dari partai PPP (Partai Persatuan Pembangunan). Pada Pilkada Sumbar inilah, pasangan Mahyeldi-Audy meraih kemenangan, sehingga status Walikota Padang yang sedang diembannya, terpaksa harus ditinggalkan. Mereka kemudian resmi dilantik menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat pada tanggal 25 Februari 2021.

Alhasil, hal tersebut membuat terjadinya kekosongan pada jabatan Wakil Walikota Padang, karena Hendri Septa yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Walikota Padang menjadi Walikota.⁴ Padahal Wakil Kepala Daerah mempunyai kedudukan setara dengan Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam melaksanakan tugas, Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab dan diberi wewenang serta fungsi untuk membantu tugas Kepala Daerah selama masa jabatannya. Posisi Wakil Kepala Daerah sangat diperlukan dan sangat penting dengan melihat tugas dan tanggungjawabnya.

Hal mengenai naiknya Wakil Walikota menjadi Walikota secara otomatis dirumuskan dalam Pasal 203 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Perpu Pilkada), yang menyebutkan bahwa :

“Dalam hal terjadi kekosongan gubernur, bupati dan walikota yang diangkat berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, wakil

⁴SK Kemendagri RI tanggal 28 Maret 2021.

gubernur, wakil bupati dan wakil walikota menggantikan gubernur, bupati dan walikota sampai dengan berakhir masa jabatannya.”

Maka dengan naiknya Hendri Septa menjadi Walikota, membuat posisi jabatan Wakil Walikota menjadi kosong. Secara regulasi, mekanisme pengisian kekosongan wakil kepala daerah dijelaskan pula pada pasal 89 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi :

”Apabila wakil kepala daerah berhenti sebagaimana dimaksud dalam pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (4), pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.”

Berdasarkan UU di atas, maka jelas dari perspektif hukum tata negara, Hendri Septa selaku Walikota Padang merupakan sosok yang bertanggungjawab dalam hal pengisian kekosongan wakilnya. Adanya pembiaran kekosongan jabatan Wakil Walikota (Wawako) ini dapat dipandang sebagai tindakan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Pihak yang dirugikan, dalam hal ini masyarakat Kota Padang, dapat menjadi penggugat secara keperdataan melalui Pengadilan Negeri Padang. Regulasi terkait kekosongan jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah secara administrasi telah tegas mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dilandaskan asas legalitas, perlindungan terhadap HAM dan asas umum pemerintahan yang baik. Adanyanya fenomena kekosongan jabatan ini, secara otomatis telah membuat anggaran dinas jabatan

Wakil Walikota yang telah dianggarkan di APBD Kota Padang tidak akan terpakai sama sekali.⁵

Secara regulasi terkait permasalahan ini, sebenarnya telah diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, yang menyebutkan bahwa DPRD bertugas memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 bulan. Lalu juga berdasarkan pasal 131 ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang menyatakan bahwa apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah maka kepala daerah mengusulkan dua orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usulan partai-partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan.

Kekosongan jabatan itu sendiri telah terjadi semenjak tanggal 7 April 2021, hari dimana dilantiknya Hendri Septa sebagai Walikota seiring terpilihnya Walikota sebelumnya, yaitu Mahyeldi, sebagai Gubernur Sumbar. Menyikapi hal tersebut, pihak DPRD Kota Padang mengaku telah sejak lama mendesak kedua partai pengusung pasangan Mahyeldi-Hendri Septa pada Pilkada 2018, untuk sesegara mungkin mengirimkan nama calon Wawako ke legislatif. Tetapi hal itu tidak juga kunjung terealisasi dan akhirnya menjadi permasalahan yang berlarut-larut. Terdapat beberapa hal yang dianggap menjadi alasan berlarut-larutnya permasalahan kekosongan jabatan Wawako di Kota Padang. Pertama, bisa

⁵ Wawancara dengan Suharizal, Pengamat Hukum Tata Negara, via telpon, 25 Oktober 2022.

disebabkan karena tidak adanya sanksi terhadap partai-partai pengusung jika tidak mengirimkan nama calon.⁶ Kedua, adanya penilaian bahwa kedua partai pengusung tidak mendapat sinyal bahwa Hendri Septa ingin didampingi oleh wakil. Hal ini disinyalimen disebabkan karena perhitungan politik jangka pendek Hendri Septa untuk pilkada 2024. Dengan tidak adanya Wawako yang mendampingi, maka ia menjadi satu-satunya *incumbent* yang akan maju pada pilkada tersebut.⁷

Bila melihat fenomena ini dari apa yang terjadi terhadap kedua partai pengusung, maka Partai PAN sebagai salah satu partai pengusung, pernah mengusulkan nama Ekos Albar, salah satu kader partai mereka, sebagai calon Wawako. Pihak PAN menganggap bahwa kedua partai berhak mengusulkan masing-masing nama calon, dan biarkan mekanisme pemilihan dilakukan di rapat DPRD. Sementara, dari pihak Partai PKS sebetulnya pada bulan Mei 2021 pernah mengusulkan dua nama kader mereka, yaitu Muharlion dan Mulyadi Muslim sebagai calon pengisi jabatan Wakil Walikota.⁸ Akan tetapi wacana itu kemudian hilang begitu saja. Disinyalir, PKS masih berkeinginan untuk duduk bersama dengan PAN terlebih dahulu. Mereka mengklaim, telah beberapa kali menyurati Hendri Septa, baik selaku Walikota maupun selaku Ketua DPD PAN Kota Padang, namun tidak pernah ditanggapi. Namun berdasarkan perkembangan terakhir, pada tanggal 11 Oktober 2022, PKS secara resmi mengajukan nama calon Hendri

⁶ Pendapat Mastilzal Aye, Ketua Fraksi Gerindra DPRD Kota Padang, dimuat pada langgam.id tanggal 8 Juli 2022.

⁷ Pendapat Vidya Eka Putra, Pengamat Sosiologi, dimuat pada covesia.com tanggal 12 Juli 2022.

⁸ Padangkita.com, *PKS Resmi Tunjuk Muharlion Dan Mulyadi Muslim Jadi Cawawako Padang*. 9 Mei 2021, diakses pada tanggal 30 Januari 2023.

Susanto sebagai calon Wawako. Pengumuman resmi ini dilakukan di kantor DPD PKS Padang, yang dihadiri oleh beberapa jajaran petinggi dan pengurusnya.

Lebih jauh, peneliti mencoba melakukan identifikasi awal perbedaan pendapat dan kepentingan antara aktor-aktor yang terlibat dalam hal kekosongan jabatan Wakil Walikota Padang dari berbagai sumber sekunder. Hal ini dirasa perlu untuk membangun asumsi pada penelitian ini. Dari pihak Hendri Septa selaku Walikota Padang, pernah menyatakan bahwa hingga periode Oktober 2022, dirinya masih belum menerima usulan nama dari kedua partai pengusung. Dia kemudian mengatakan bahwa usulan nama calon Wawako Padang merupakan urusan partai pengusung, dan dirinya tidak berhak memutuskan sendiri. Lebih jauh, Hendri Septa mengajak kedua partai pengusung untuk duduk bersama membicarakan hal tersebut.⁹

Kenyataannya, beberapa pihak menuding pernyataan Hendri Septa tersebut hanya sekedar *lips service* belaka. Walikota Padang tersebut bahkan dianggap memiliki agenda politik jangka pendek dengan tidak didampingi seorang Wakil Walikota. Dinilai bahwa Hendri Septa ingin kembali maju pada pemilihan Walikota periode berikutnya. Dengan ketiadaan seorang Wakil, maka otomatis dia menjadi satu-satunya *incumbent* yang akan bertarung pada pilkada berikutnya.¹⁰

Sementara itu, dari kubu PAN selaku partai yang mengkaderkan Hendri Septa juga terlihat sama “adem ayem”-nya dengan sikap Walikota Padang dalam

⁹JPNN-Sumbar.co.id, *Hendri Septa Ngeles, Wakil Walikota Padang Tetap Kosong*. 22 Oktober 2022, diakses pada tanggal 30 Januari 2023.

¹⁰Langgam.id, *Kekosongan Wakil Walikota Padang Dapat Digugat DI Pengadilan*. 22 Desember 2022, diakses pada tanggal 30 Januari 2023.

hal kekosongan jabatan Wakil Walikota ini. Bahkan belakangan PAN justru menaikkan nama satu calon dari kader mereka sebagai bakal calon Wakil Walikota Padang. Disini terlihat keinginan dari PAN agar jabatan Walikota dan Wakil Walikota Padang kedua-duanya diisi oleh kader mereka. Pihak PAN beralasan bahwa masing-masing parpol pengusung diperbolehkan untuk mengirimkan nama calon karena mekanisme pemilihan nantinya akan dirumuskan di DPRD Kota. Secara regulasi, tindakan dari partai PAN ini memang sah dan legal, namun banyak pihak yang menganggap langkah yang diambil PAN sebagai sesuatu yang tidak etis dan menciderai prinsip berkoalisi.¹¹

Di sisi lain, kubu PKS dari awal menyatakan keinginan mereka untuk duduk bersama dengan PAN untuk menyepakati satu nama saja sebagai calon Wakil Walikota. Mereka bahkan mengklaim beberapa kali telah berkirim surat, baik kepada Walikota Padang dan partai PAN, namun tidak pernah sekalipun ditanggapi. Mereka pun dalam beberapa kesempatan mengeluarkan pernyataan keras, bahwa pembiaran kekosongan jabatan Wawako merupakan tindakan yang melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Beberapa pernyataan dari tokoh-tokoh PKS pun dengan jelas mengisyaratkan agar PAN legowo kursi cawako diisi oleh kader dari PKS.¹² Hal ini mengindikasikan kepentingan politik PKS agar kader mereka tetap muncul dalam rangka kepentingan pilkada berikutnya. Belakangan PKS pun telah menyodorkan nama sebagai calon Wakil Walikota tanpa keinginan untuk duduk bersama antara kedua partai terlaksana.

¹¹AntaraNews.com. *Menyisihkan Ego Partai Demi Terisinya Kursi Wakil Walikota Padang*. 27 Oktober 2022, diakses pada tanggal 2 Februari 2023.

¹²Covesia.com. *Kekosongan Kursi Wawako Padang, Salah Siapa?.* 8 November 2022, diakses pada tanggal 2 Februari 2023.

Untuk lebih jelasnya mengenai kronologis penyebab terjadinya konflik politik tersebut, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1
Kronologis Kekosongan Jabatan Wakil Walikota Padang

No	Keterangan
1.	25 Februari 2021. Walikota Padang yang masih aktif, Mahyeldi Ansharullah, dilantik menjadi Gubernur Sumatera Barat.
2.	2 April 2021. Hendri Septa yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Walikota Padang, dilantik menjadi Walikota Padang.
3.	9 Mei 2021. PKS berwacana mengusulkan nama Muharlion dan Mulyadi Muslim sebagai calon Wakil Walikota Padang.
4.	Hendri Septa tidak pernah mengajukan nama pengisi jabatan Wakil Walikota ke DPRD Padang.
5.	PKS sebagai salah satu partai pengusung, menginginkan kedua partai untuk bertemu dan bermusyawarah terkait nama calon pengisi jabatan Wakil Walikota. PKS juga mengklaim, telah beberapa kali menyurati Hendri Septa maupun Partai PAN, tetapi tidak pernah ditanggapi.
6.	31 Januari 2022. Tiba-tiba PAN justru mengusulkan nama calon dari kader mereka sendiri, yaitu sosok Ekos Albar. PAN berpendapat bahwa kedua partai sama-sama memiliki hak untuk mengajukan nama calon ke DPRD Padang.
7.	11 Oktober 2022. PKS akhirnya mengajukan nama Hendri Susanto.
8.	Konflik politik antara kedua partai pengusung semakin memanas karena : <ol style="list-style-type: none"> a) Kedua partai pengusung tidak pernah duduk bersama dalam membahas permasalahan kekosongan jabatan Wakil Walikota, sehingga tidak ada komunikasi yang terbangun, malah saling tuding di media. b) Hendri Septa yang juga selaku Ketua Partai PAN Kota Padang, dianggap tidak pernah menghiraukan ajakan PKS untuk berkomunikasi dan bermusyawarah. c) Hendri Septa juga dituding tidak berniat untuk didampingi, dengan alasan untuk kepentingan Pilkada 2024. Ketiadaan Wakil Walikota akan membuat Hendri Septa menjadi satu-satunya <i>incumbent</i> yang akan maju. d) Banyak pihak yang menyayangkan tidak adanya regulasi yang mengatur sanksi bagi kedua parpol karena dianggap merugikan pemerintahan Kota Padang.
9.	2 Januari 2023. Beberapa fraksi di DPRD Padang berniat mengajukan hak interpelasi terkait masalah ini. Fraksi-fraksi yang menyatakan setuju adalah Gerindra, Demokrat, PKS, Gabungan Berkarya dan Nasdem.

Sumber : Olahan Peneliti 2023.

Konflik dalam berpolitik dapat muncul disebabkan timbulnya kontroversi atas peristiwa-peristiwa politik. Konflik merupakan bentuk interaksi yang ditandai dengan bentrokan diantara kepentingan, kebijaksanaan, gagasan atau persoalan-persoalan dasar lainnya yang satu dengan yang lain saling bertentangan. konflik politik cenderung terjadi antara para elit politik yang bisa jadi disebabkan oleh adanya isu-isu negatif, atau prasangka-prasangka yang dihembuskan oleh lawan politik dengan tujuan-tujuan tertentu. Hal yang kemudian menjadikan potensi konflik menjadi terbuka, dan apabila tepat momentumnya, faktor tersebut dapat menjadi suatu gerakan massa yang bergerak seketika dan menuntut perubahan revolusioner.¹³

Belum adanya kepastian mengenai sosok yang akan menjabat sebagai Wakil Walikota Padang, menimbulkan pertanyaan apa yang terjadi diantara partai pengusung kandidat tersebut. Kekosongan jabatan vital yang berlarut-larut menjadi bahan perbincangan publik, yang kemudian mulai muncul berbagai analisa-analisa yang menjurus kepada konflik kepentingan. Hal ini lah yang kemudian membuat peneliti tertarik mengangkat kajian untuk mengidentifikasi kepentingan politik partai koalisi dalam pengisian jabatan Wakil Walikota Padang.

1.2 Rumusan Masalah

Kekosongan jabatan (*Ambtsdrager*), menimbulkan kekhawatiran fungsi-fungsi jabatan tidak akan dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dimaksudkan

¹³Eric Hoffer, 1998. *Gerakan Massa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm 32.

untuk memilih pemimpin di level daerah yang akan menjalankan fungsi pemerintah daerah. Regulasi mengenai permasalahan seperti ini juga telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Atas asumsi tersebut maka pertanyaan peneliti adalah apa saja konflik kepentingan politik dan bagaimana proses konflik kepentingan politik pada partai koalisi partai dalam pengisian jabatan Wakil Walikota Padang.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi tujuan pada penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan identifikasi kepentingan politik dalam partai koalisi dalam pengisian jabatan Wakil Walikota Padang.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan fenomena kekosongan jabatan kepala daerah beserta identifikasi kepentingan politik yang mengiringinya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi penelitian yang mengangkat permasalahan mengenai konflik kepentingan politik pada kekosongan jabatan kepala daerah.