



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**KEDUDUKAN WAKIL GUBERNUR DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**

**TESIS**



**ARDISAL  
1021211087**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ANDALAS  
2013**



No. Alumni Unand	ARDISAL	No. Alumni Pascasarjana
------------------	---------	-------------------------

**BIODATA**

a) Tempat/Tanggal Lahir: Padang/11 Agustus 1978 b) Nama Orang Tua: Khaidir (alm) & Rosma (almh) c) Program Studi: Ilmu Hukum d) Fakultas: Hukum e) No. BP: 1021211087 f) Tanggal Lulus: 29 Januari 2013 g) Predikat Lulus: Sangat Memuaskan h) IPK: 3.79 i) Lama Studi: 2 Tahun 6 Bulan j) Alamat: Jl. Raya Kampung Tanjung No.44, Kel. Kuranji, Kec. Kuranji, Kota Padang.

**KEDUDUKAN WAKIL GUBERNUR DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh: Ardisal BP: 1021211087

(Pembimbing: 1. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., 2. Dr. Suharizal, S.H., M.H.)

**ABSTRAK**

Sejak digulirkannya reformasi di Indonesia pada tahun 1998, maka telah terjadi banyak perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia seiring dilakukan amandemen/perubahan terhadap UUD 1945. Salah satunya adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004). Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini berdasarkan UU 32/2004, ternyata masih terdapat permasalahan salah satunya mengenai kedudukan Wakil Gubernur yang pemilihannya oleh UU 32/2004 dilakukan satu paket dengan Gubernur selaku kepala daerah dan dilakukan secara langsung oleh rakyat, padahal UUD 1945 tidak ada mengatur tentang Wakil Gubernur. Berdasarkan hal tersebut, maka dilakukanlah pengkajian secara lebih mendalam dan komprehensif tentang kedudukan Wakil Gubernur tersebut yang sekarang ini -pada satu sisi- masih merujuk pada UU 32/2004 beserta aturan pelaksanaannya dan pada sisi lain UUD 1945 ternyata tidak ada menyebut sedikitpun tentang Wakil Gubernur. Oleh karena itu, dalam tesis ini dilahirkanlah beberapa permasalahan guna melihat: *pertama*, bagaimana kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah?, *kedua*, bagaimana hubungan Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah?, *ketiga*, bagaimana pengaturan kedepan tentang kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?. Selanjutnya dalam penulisan ini guna menjawab permasalahan tersebut, maka landasan teori sebagai pijakan penelitian yang dipakai adalah sebagai berikut: Tipe Penelitian yakni memakai tipe penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian doktrinal, dengan sumber datanya adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau data tersier. Sedangkan Metode Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan undang-undang (*statuta approach*), sedangkan alat pengumpulan data yang dipakai adalah studi dokumen. Berdasarkan hasil penelitian tesis ini dapat disimpulkan bahwa kedudukan Wakil Gubernur tidak dilegitimas oleh UUD 1945 sebagai *grundnorm* tetapi diatur oleh UU 32/2004 selaku UU organik dalam hirarki perundang-undangan. Kemudian, idealnya oleh UU 32/2004 antara Wakil Gubernur dengan Gubernur memiliki hubungan yang sangat erat karena dipilih secara berpasangan dalam satu paket secara langsung oleh rakyat, tetapi praktek yang terjadi bicara lain, hubungan antara keduanya sering tidak harmonis sehingga mengganggu jalannya pemerintahan, disamping legitimasinya dipertanyakan. Oleh karena itu, dari hasil penelitian tesis ini melahirkan sebuah tawaran bahwa terhadap jabatan Wakil Gubernur sebaiknya dihilangkan.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Wakil Gubernur, dan Kedudukan.

Tesis ini telah dipertahankan di depan sidang penguji dan dinyatakan lulus pada tanggal 29 Januari 2013.

Disetujui oleh tim penguji:

Tanda Tangan	1.	2.	3.	4.	5.
Nama Terang	Prof. Dr. H. Elwi Danil, S.H., M.H.	Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.	Dr. Suharizal, S.H., M.H.	Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H.	Yulim, S.H., M.H.

Mengetahui:

Ketua Program Studi :

Prof. Dr. H. Elwi Danil, S.H., M.H.

Ardisal, S.H.

Alumnus Telah Mendaftar ke Pascasarjana/Universitas dan Mendapat Nomor Alumnus:

	Petugas Pascasarjana/Universitas	
No. Alumni Pascasarjana	Nama:	Tanda Tangan:
No. Alumni Universitas	Nama:	Tanda Tangan:

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ardisal, S.H.**

No. BP : **1021211087**

Jurusan : **Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Andalas**

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang saya tulis dengan judul :  
**“KEDUDUKAN WAKIL GUBERNUR DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR  
32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”** adalah hasil  
kerja/karya saya sendiri dan bukan merupakan jiplakan dari hasil kerja/karya  
orang lain, kecuali kutipan yang sumbernya dicantumkan dalam tesis ini.

Jika dikemudian hari pernyataan ini ternyata tidak benar, maka kelulusan dan  
gelar kesarjanaan yang saya peroleh menjadi batal dengan sendirinya.

Padang, 29 Januari 2013

Yang membuat pernyataan,

**Ardisal, S.H.**  
BP: 1021211087

## KATA PENGANTAR



*Alhamdulillahirabbil'alamin.* Puji dan syukur, penulis haturkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, shalawat dan salam tidak lupa penulis sampaikan kepada Nabi besar Muhammad SAW yang telah menghantarkan umatnya ke alam yang lebih baik penuh dengan ilmu pengetahuan seperti sekarang ini. Dengan rahmat Allah SWT, penulis diberi kesempatan untuk menuntut ilmu dan dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul **“Kedudukan Wakil Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”**, sebagai salah satu syarat guna meraih gelar Magister Hukum pada Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Penyelesaian penulisan tesis ini tidak terlepas dari dorongan, dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ucap dan sampaikan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah memberikan sumbangsih pikiran dan waktu sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Secara khusus, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Suharizal, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang telah bersedia meluangkan waktu memberikan bimbingan dan petunjuk yang sangat berguna dalam penyelesaian penulisan tesis ini;

2. Bapak Prof. Dr. H. Teguh Sulistia, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Mardenis, S.H., M.SI., Bapak Prof. Dr. H. Elwi Danil, S.H., M.H. dan Bapak Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H. selaku Ketua dan Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, yang telah menyetujui penunjukan dosen pembimbing dan pengawalan proses ujian akhir tesis ini;
3. Bapak Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H., Bapak Yuslim, S.H., M.H., dan Bapak Frenadin Adegustara, S.H., M.S. selaku tim penguji yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan petunjuk serta saran pada saat ujian dalam rangka perbaikan dan finalisasi penulisan tesis ini;
4. Kakanda Rianda Seprasia, S.H., M.H., rekan seperjuangan Bapak Afrizal Syah, S.S, S.H. dan para sahabat dan rekan seperjuangan lainnya pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas yang tidak disebutkan pada tesis ini, yang telah memberikan dorongan dan menjadi motivator bagi penulis untuk segera menyelesaikan tesis ini;
5. Rekan dan adik-adik seperjuangan pada Kantor Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang sebagai penyemangat bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini;

Selanjutnya teristimewa penulis haturkan sembah sujud dan penghormatan yang setinggi-tingginya dengan penuh ketulusan kepada kedua orang tua penulis Alm Ayahanda Khaidir dan Almh Ibunda Rosma, dulunya dengan tak kenal lelah telah mencurahkan cinta dan segenap kasih sayang serta

perhatiannya kepada penulis beserta saudara-saudara (kakak dan adik) penulis tercinta: Amrizal Khaidir, Armen Khaidir, Evi Erianti, Eni Rosnita dan Yulia Rostika Sari. Berkat disiplin dan kemandirian yang telah diajarkan, akhirnya telah membuahkan hasil, penulis telah dapat menyelesaikan tesis ini guna meraih gelar Magister Hukum.

Tak lupa ucapan yang sama penulis sampaikan pula kepada ibu Mertua Nursyafni yang telah berkorban waktu dan tenaga menjaga dan merawat anak-anak penulis tercinta: Firmansyah Ardi dan Ghaisan Sultansyah Ardi. Berkat pengorbanan waktu dan tenaga beliau, penulis telah diberi kesempatan waktu untuk menyelesaikan tesis ini.

Terakhir, meramu dan menyatukan semua ucapan terima kasih, cinta dan kasih sayang dari penulis, maka selanjutnya penulis rangkai semuanya menjadi satu untuk disematkan kepada yang tercinta, penyemangat hidup, teman berbagi suka dan duka yakni isteriku tercinta: Ratih Madona, Amd. Kep yang selama penulis kuliah, waktu untuk berkumpul telah terampas, tapi dengan penuh sabar isteriku memaklumi dan menerimanya.

Penulis menyadari, tesis ini tidak luput dari kekurangan dan jauh dari kesempurnaan karena kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT. Oleh karenanya penulis mengharapkan masukan, kritik, dan saran yang bersifat membangun demi perbaikan tesis ini. Akhir kata, semoga tesis ini bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya.

Padang, Januari 2013  
Hormat Penulis,

Ardisal, S.H.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual.....	16
F. Metode Penelitian.....	31
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, norma hukum dan asas.....	36
B. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	52

C.	Pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	66
C.1.	Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	73
C.2.	Pengangkatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	79
C.3.	Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	81

### **BAB III PENGATURAN KEDUDUKAN WAKIL GUBERNUR**

A.	Kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	85
B.	Hubungan Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	104
C.	Pengaturan kedepan tentang kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	114

### **BAB IV PENUTUP**

A.	KESIMPULAN.....	121
B.	SARAN.....	123

# KEDUDUKAN WAKIL GUBERNUR DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Ardisal BP: 1021211087

(Pembimbing: 1. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., 2. Dr. Suharizal, S.H., M.H.)

## ABSTRAK

Sejak digulirkannya reformasi di Indonesia pada tahun 1998, maka telah terjadi banyak perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia seiring dilakukan amandemen/perubahan terhadap UUD 1945. Salah satunya adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004). Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini berdasarkan UU 32/2004, ternyata masih terdapat permasalahan salah satunya mengenai kedudukan Wakil Gubernur yang pemilihannya oleh UU 32/2004 dilakukan satu paket dengan Gubernur selaku kepala daerah dan dilakukan secara langsung oleh rakyat, padahal UUD 1945 tidak ada mengatur tentang Wakil Gubernur. Berdasarkan hal tersebut, maka dilakukanlah pengkajian secara lebih mendalam dan komprehensif tentang kedudukan Wakil Gubernur tersebut yang sekarang ini -pada satu sisi- masih merujuk pada UU 32/2004 beserta aturan pelaksanaannya dan pada sisi lain UUD 1945 ternyata tidak ada menyebut sedikitpun tentang Wakil Gubernur. Oleh karena itu, dalam tesis ini dilahirkanlah beberapa permasalahan guna melihat: *pertama*, bagaimana kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah?, *kedua*, bagaimana hubungan Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah?, *ketiga*, bagaimana pengaturan kedepan tentang kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?. Selanjutnya dalam penulisan ini guna menjawab permasalahan tersebut, maka landasan teori sebagai pijakan penulisan adalah menggunakan teori negara hukum, teori pendelegasian dan kewenangan serta teori organ. Kemudian metode penelitian yang dipakai adalah sebagai berikut: Tipe Penelitian yakni memakai tipe penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian doktrinal, dengan sumber datanya adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau data tersier. Sedangkan Metode Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan undang-undang (*statuta approach*), sedangkan alat pengumpulan data yang dipakai adalah studi dokumen. Berdasarkan hasil penelitian tesis ini dapat disimpulkan bahwa kedudukan Wakil Gubernur tidak dilegitimas oleh UUD 1945 sebagai *grundnorm* tetapi diatur oleh UU 32/2004 selaku UU *organik* dalam hirarki perundang-undangan. Kemudian, idealnya oleh UU 32/2004 antara Wakil Gubernur dengan Gubernur memiliki hubungan yang sangat erat karena dipilih secara berpasangan dalam satu paket secara langsung oleh rakyat, tetapi praktek yang terjadi bicara lain, hubungan antara keduanya sering tidak harmonis sehingga mengganggu jalannya pemerintahan, disamping legitimasinya dipertanyakan. Oleh karena itu, dari hasil penelitian tesis ini melahirkan sebuah tawaran bahwa terhadap jabatan Wakil Gubernur sebaiknya dihilangkan.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Wakil Gubernur, dan Kedudukan.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Sejak digulirkannya reformasi di Indonesia pada tahun 1998, maka telah terjadi banyak perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai salah satu buah dari agenda reformasi tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) telah mengalami rangkaian perubahan (amandemen) dalam empat tahap, yaitu tahap pertama tahun 1999, tahap kedua pada tahun 2000, tahap ketiga tahun 2001 dan tahap keempat pada tahun 2002.

Dengan terjadinya perubahan terhadap UUD 1945 telah membawa implikasi terhadap kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>1</sup> *Pertama*, pengaruh kepada sistem penyelenggaraan pemerintahan. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, tidak lagi mempunyai kedudukan yang prima, tetapi sangat tergantung pada keberadaan dan kedudukan serta fungsi lembaga-lembaga negara lainnya. Ada mekanisme hubungan yang bersifat *check and balance* antara Presiden dengan DPR.

*Kedua*, hubungan terhadap bangunan sistem hukum dan sistem politik yang dicita-citakan. Sistem hukum nasional yang tercermin dalam pembentukan undang-undang, tetap menjadi acuan utama dalam pengembangan sistem hukum pada umumnya dengan tetap memberikan ruang yang cukup berarti bagi timbulnya pranata-pranata hukum lokal melalui peraturan daerah, sesuai dengan

---

<sup>1</sup> Yuliandri, *Evaluasi Implementasi Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, disampaikan dalam Rapat Kerja Terbatas Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, Medan 22-24 November 2006, hlm. 2-3.

keadaan dan kondisi daerah, walaupun dengan pembatasan-pembatasan yang ditentukan dalam UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Bergeraknya sistem politik, tidak lagi hanya didominasi oleh kekuatan politik yang bersifat sentral, tetapi peran dari perorangan dan individu di tingkat lokal akan sangat berarti dalam berjalannya sistem politik. Pemilihan keanggotaan DPD melalui pemilihan umum secara langsung adalah bukti konkrit yang dapat dijadikan parameter untuk perubahan sistem ketatanegaraan.

*Ketiga*, peran serta masyarakat secara keseluruhan terhadap berfungsi dan berjalannya sistem ketatanegaraan. Proses pembentukan undang-undang di tingkat nasional serta pembentukan peraturan daerah di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota yang mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan publik adalah ukuran utama adanya peran masyarakat. Peran demikian dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat untuk memberikan masukan dalam proses pembahasan suatu RUU dan/atau Ranperda, yang kemudian masukan tersebut secara signifikan memberi warna terhadap isi dari UU atau Perda.

Selain itu, salah satu perubahan yang juga sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 tersebut adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan asas pembantuan. Selanjutnya Pemerintah Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan otonomi juga diberi hak seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditentukan oleh undang-undang. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga diberi hak untuk

menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka menjalankan roda pemerintahan dan kewenangan otonomi yang diberikan oleh Konstitusi.<sup>2</sup>

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 telah pula mengamanatkan bahwa: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"<sup>3</sup>. Dari ketentuan pasal amandemen tersebut, lahirlah potret baru wajah pemerintahan daerah yang diberi hak otonomi dengan kewenangan desentralisasi yang selanjutnya ditindak lanjuti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan dan pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia memasuki babak baru seiring diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tetapi seiring perjalanan waktu, belum lama berjalannya pelaksanaan otonomi daerah kembali menuai kritikan. Pada satu sisi, -katanya- Pemerintah mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, sehingga melahirkan wacana perubahan (revisi) terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang baru saja berlaku.

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar RI 1945, Pasal 18 ayat (2), (5), dan (6).

<sup>3</sup> Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan, undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan kondisi politik dan pemerintahan saat itu. Demikian juga, perkembangan otonomi daerah dalam sejarahnya mengalami pasang surut, setidaknya sudah delapan produk hukum yang mengatur otonomi daerah di negara kesatuan RI. Produk hukum itu adalah: (1). UU No.1 Tahun 1945, (2). UU No.22 Tahun 1948, (3). UU No.1 Tahun 1957, (4). Perpres No.6 Tahun 1959, (5). UU No.18 Tahun 1965, (6). UU No.5 Tahun 1974, (7). UU No.22 Tahun 1999, (8). UU No.32 Tahun 2004.<sup>4</sup>

Dari sejarah perjalanan pemerintahan, telah berkembang pemikiran tentang kedudukan dan hubungan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi,<sup>5</sup> terjadi pola pikir yang mengutamakan dan mementingkan asas desentralisasi dari pada asas dekonsentrasi, sehingga melahirkan konsep otonomi daerah yang isi dan luas otonomi daerah yang seakan-akan kadang dikatakan tidak mengenal batas.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah - sering juga disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah- sebetulnya adalah buah dari gerakan reformasi yang ditindaklanjuti dengan amandemen UUD 1945, tetapi tak lama berselang hanya dalam kurun waktu lebih kurang tiga tahun berjalan, di awal tahun 2002, di tingkat pusat dan elit politik telah terjadi perdebatan pro kontra untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

---

<sup>4</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalian Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 142.

<sup>5</sup> Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Kelompok pro melihat bahwa sudah cukup kuat alasan untuk melakukan revisi karena dalam praktek Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 cenderung menimbulkan masalah dalam perkembangan pemerintah daerah. Alasan yang cenderung dikemukakan adalah pelaksanaan otonomi yang sudah kebablasan sehingga menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Contoh konkrit yang sering dikemukakan adalah keengganan Bupati/Walikota untuk memenuhi undangan rapat Gubernur karena merasa tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota. Sementara itu, kelompok yang kontra berpendirian bahwa belum waktunya melakukan revisi. Menurut kelompok kontra, kesalahan justru dilakukan oleh pemerintah pusat karena lamban membuat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.<sup>6</sup>

Dari awal pengesahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebetulnya sudah banyak nada pesimis bahwa undang-undang ini akan mampu bertahan dalam waktu yang cukup lama. Banyak pendapat yang mengatakan bahwa pemerintah pusat tidak ikhlas untuk menyerahkan sebagian besar “kewenangan” kepada daerah. Namun hal ini harus dilakukan karena kuatnya desakan untuk mengganti pola hubungan pusat dan daerah yang *highly centralized* menjadi hubungan yang lebih terdesentralisasi. Seandainya pemerintah pusat melakukan resistensi, maka keinginan beberapa daerah untuk memisahkan diri menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindarkan.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tim Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Pokok Pikiran Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah*, disampaikan kepada Tim DPR RI dalam kunjungan ke Fakultas Hukum Universitas Andalas, tanggal 15 April 2002, hlm. 2-3.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 4.

Tak dapat dibendung, pada akhirnya rencana pemerintah berkuasa untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terwujud juga dan malahan bukan revisi akan tetapi lebih ekstrim lagi yaitu mencabut dan mengganti baru Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004.

Selanjutnya melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Penguatan sistem desentralisasi dengan hak otonomi daerah<sup>8</sup> telah memberikan ruang yang cukup luas bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Kewenangan pemerintahan daerah mencakup seluruh kewenangan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara spesifik ada 23 urusan wajib dan 8 urusan pilihan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana tersebut dalam Peraturan

---

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 1 angka 5: "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Pasal 1 angka 7: "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pemerintah di atas, Pemerintahan Daerah memerlukan instrument peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, Pemerintah Daerah diberi kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang mendorong Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah dapat berjalan dengan baik dan lancar apabila ketentraman dan ketertiban dapat terjaga, terutama harmonisasi hubungan antar penyelenggara pemerintahan di daerah.

Pemerintah Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, melaksanakan pembangunan berdasarkan program-program kerja yang sudah dirancang maka oleh undang-undang juga diberi kewenangan untuk membentuk aturan yang bersifat dan berlaku untuk mengatur daerahnya masing-masing berupa Peraturan Daerah dan aturan pelaksanaannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah disahkan pada tanggal 12 Agustus 2011 dan pengaturannya terdapat pada Pasal 7 dan 8. Undang-undang ini telah memberikan dasar pijakan kepada pelaksana pemerintahan di daerah untuk membuat aturan perundang-undangan berupa

---

<sup>9</sup> Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta, 2009, hlm. v.

peraturan daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan otonomi mereka di daerah masing-masing beserta aturan pelaksanaannya yang bersifat lebih teknis.

Dalam era pemerintahan otonomi daerah sekarang ini, maka daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur dan diberi tugas serta wewenang oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengajukan rancangan Perda; menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (lihat: Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Selain itu, Gubernur selaku kepala daerah juga dibantu oleh seorang Wakil Gubernur yang diberi tugas untuk: membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; memberikan saran dan pertimbangan

kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan. (lihat: Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Gubernur dan Wakil Gubernur selaku penyelenggara pemerintahan daerah di tingkat Provinsi, merujuk kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah satu paket (baca juga: berpasangan) yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan untuk dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu) secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>10</sup>

Tetapi sekarang ini di tingkat pusat, pemerintah dan para elit politik di DPR RI sedang sibuk dengan rencana perubahan/revisi atau lebih tepatnya penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya dengan berbagai alasan dan argumen, salah satunya persoalan pemilihan kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, termasuk juga Bupati/Walikota dengan wakilnya). Namun, sejumlah anggota DPR

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 56 ayat (1) dan (2). Lihat juga Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

khawatir, revisi UU tersebut malah berpeluang menjadi alat untuk menekan kepala daerah seperti Gubernur atau Bupati dan Walikota.<sup>11</sup>

Memperhatikan pendapat dari akademisi pemerhati politik dan ketatanegaraan Indonesia, sebetulnya ada beberapa permasalahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. 1. Penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat, 2. Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreatifitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintah di daerah, 3. Adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar daerah sendiri, 4. Adanya kepentingan yang melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah. Dari keempat permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, permasalahan terbesar ada pada pemerintah pusat.<sup>12</sup>

Terlepas dari semua itu, sekarang ini draf untuk mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang akan dipecah menjadi tiga yaitu: *pertama* draf undang-undang pemerintahan daerah, *kedua* draf undang-undang pemilihan kepala daerah, dan *ketiga* draf undang-undang desa, telah dibuat oleh pemerintah dan sedang dilakukan pembahasan bersama secara intensif di Komisi II DPR RI.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Dikutip dari berita: detikNews, *Budiman: RUU Pemda Ancam Kepala Daerah Yang kritis*, berita: Minggu, 20/05/2012, diakses: 10 September 2012.

<sup>12</sup> Tim Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Pokok Pikiran... Op. Cit*, hlm. 11.

<sup>13</sup> detikNews, *Budiman... Op. Cit*.

Salah satu hal penting dan krusial dalam agenda revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah mengenai “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Item tentang pemilihan kepala daerah ini menjadi salah satu isu strategis yang masuk dalam daftar inventaris masalah (DIM) revisi undang-undang pemda yang dibuat oleh pemerintah.<sup>14</sup>

Perdebatan tentang pemilihan kepala daerah, sebetulnya tidak terlepas dari amandemen konstitusi (UUD 1945). Memperhatikan UUD 1945, khususnya Pasal 18 ayat (4) perubahan kedua menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dari Pasal 18 ayat (4) tersebut, bila dikaitkan dengan undang-undang pemerintah daerah sekarang ini, setidaknya ada 2 (dua) hal penting yang menjadi catatan. *Pertama*, tentang kepala daerah, dalam pasal konstitusi ini yang disebut kepala daerah hanyalah Gubernur untuk daerah Provinsi, Bupati untuk daerah Kabupaten dan Walikota untuk daerah Kota, sedangkan Wakil Gubernur tidak disebutkan sebagai bagian dari kepala daerah.

*Kedua*, tentang pemilihan kepala daerah, konstitusi menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah tersebut dilakukan secara demokratis. Ini berbeda dengan pemilihan kepala negara (Presiden). Dalam Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”, artinya disini pencalonan dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam satu paket pasangan calon dan pemilihannya dilakukan oleh rakyat secara langsung.

---

<sup>14</sup> Matrik permasalahan Dalam Pembahasan Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dikutip dari: [fokus.suarakomunitas.net/content/unduh\\_berkas.php?id=10](http://fokus.suarakomunitas.net/content/unduh_berkas.php?id=10), diakses: 7 September 2012.

Kemudian pada Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyebutkan, ayat (1): “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”, ayat (2): “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Jadi konstitusi sama sekali tidak ada menyebut tentang kepala daerah.

Akibat tidak tegasnya Pasal 18 ayat (4) tersebut dalam memberikan garisan cara pemilihan kepala daerah, sehingga telah memberikan tafsir berbeda dari berbagai pihak, termasuk perumus undang-undang *organik* untuk melaksanakan maksud dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pada Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”, selanjutnya dipertegas oleh Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Tetapi sekarang ini, wacana yang sedang dilontarkan pemerintah melalui draf RUU perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah melakukan pemilihan kepala daerah (khususnya Gubernur) melalui mekanisme pemilihan oleh parlemen atau legislatif, artinya di daerah, Gubernur dipilih oleh DPRD.

Pilihan untuk menentukan pemilihan gubernur secara langsung atau tidak langsung merupakan kesepakatan politik untuk meminimalisasi kelemahan dari mekanisme yang dipilih. Namun, wacana untuk mengembalikan ke mekanisme DPRD perlu dipertimbangkan lebih matang karena dikhawatirkan menjadi pilihan buruk (*set back*) yang justru menafikan nilai-nilai demokrasi yang telah menjadi pilihan politik bangsa kita sejak digulirkannya gerakan reformasi nasional selama ini.<sup>15</sup>

Dari kondisi di atas, telah membawa implikasi disamping terhadap Gubernur, juga terhadap kedudukan Wakil Gubernur sebagai bagian dari pemerintah daerah yang bertugas membantu Gubernur sebagai pemimpin di daerah provinsi (Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Selama ini Wakil Gubernur selaku bagian dari kepala daerah adalah juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan penyaringan yang panjang dengan berbagai persyaratan melalui partai politik/gabungan partai politik/perorangan dengan model pemilihan secara langsung guna menjalankan amanah rakyat dengan terlebih dahulu mengikrarkan sumpah jabatan.

Tetapi sekarang ini, dalam rancangan terakhir perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah yang telah diserahkan kepada DPR RI dan sedang dalam pembahasan oleh Komisi II DPR RI, ada hal baru dan sangat berbeda mengenai Wakil Gubernur. Dimana dalam draf usulan perubahan yang diajukan oleh Pemerintah tersebut, keberadaan Wakil Gubernur tidak wajib ada dalam struktur

---

<sup>15</sup> Farouk Muhammad (Anggota DPD RI), *Gubernur Dipilih Rakyat atau DPRD?*, tulisan di Media Indonesia.com, Selasa, 18 Januari 2011, diakses: 10 September 2012.

pemerintahan daerah provinsi, Wakil Gubernur diperlukan apabila jumlah penduduk di provinsi tersebut berjumlah diatas 5 juta jiwa dan bagi provinsi dengan jumlah penduduk diatas 10 juta jiwa dapat pula memiliki 2 (dua) Wakil Gubernur. Selanjutnya, Wakil gubernur tersebut diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.<sup>16</sup>

Berangkat dari kondisi yang sedang berkembang sekarang ini, maka menarik kiranya dilakukan telaah dan kajian yang lebih mendalam dan komprehensif tentang kedudukan Wakil Gubernur tersebut yang sekarang ini - pada satu sisi- masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta aturan pelaksanaannya dan pada sisi lain UUD 1945 yang telah diamandemen ternyata tidak ada menyebut tentang Wakil Gubernur/Wakil Kepala Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang rmasalah tersebut di atas, maka rumusan permasalahan yang akan menjadi fokus sentral dalam penelitian dan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?

---

<sup>16</sup> Draft RUU Pemda, Pasal 41 ayat (1) dan (3) dan Pasal 42 ayat (1). Draf ini telah diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR RI, pada tanggal 24 Januari 2012, Surat pengantar dari Presiden RI ber-Nomor: R-11/Pres/01/2012.

2. Bagaimana hubungan Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ?
3. Bagaimana pengaturan kedepan tentang kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui hubungan Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Dapat melahirkan gagasan sebagai rekomendasi tentang pengaturan kedepan mengenai kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

- Melatih kemampuan Penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya ke dalam bentuk karya tulis (tesis);
- Memperluas khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya mengenai kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- Memenuhi prasyarat dalam mendapatkan gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana di Universitas Andalas;
- Memberikan kontribusi pemikiran kepada berbagai pihak mengenai kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## **E. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **I. Kerangka Teoritis**

Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah diimplementasikan dalam sistem administrasi publik baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Implementasi kebijakan publik tersebut dalam kurun waktu 2001 - 2004 telah dievaluasi kembali dan kedua undang-undang

tersebut kemudian direvisi dengan undang-undang otonomi daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Melihat substansi undang-undang yang baru, nampak terjadinya perubahan dan improvisasi sehingga otomatis akan membawa perubahan pada tahapan implementasi kebijakan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dianut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya

untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>17</sup>

Apabila diperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya maka pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu dan dinamis, serta bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Dalam konsep otonomi terkandung makna kebebasan untuk berprakarsa mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat, ada pendapat yang menyamakan otonomi dengan demokrasi yaitu MA. Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan.<sup>18</sup> Selanjutnya dalam rangka mewujudkan pemerintahan demokrasi (kedaulatan rakyat) maka desentralisasi merupakan cara terbaik, hal ini disebabkan karena desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat untuk turut serta memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan ditingkat pusat.

Sejalan dengan itu, tentunya pemimpin daerah idealnya dipilih sendiri oleh masyarakatnya secara langsung sehingga ikatan kedekatan antara pemimpin

---

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum.

<sup>18</sup> S.H. Sarundajang, *Pemilukada Langsung, Problema dan Prospek*, Katahasta Pustaka, 2005, hlm. 2-3. Dikutib oleh Suharizal dalam Jurnal Konstitusi PUSaKO Universitas Andalas, *Reformulasi Pemilukada, Beberapa Gagasan Menuju Penguatan Pemilukada*, Mahkamah Konstitusi dan PusaKo FHUA, Volume IV No.1, Juni 2011, hlm. 58.

daerah dengan masyarakat di daerah menjadi lebih ada dan kuat karena masyarakat tahu secara baik dengan pemimpin (kepala daerah beserta wakilnya) yang akan dipilih. Sebagaimana dikatakan oleh S.H. Sarundajang bahwa perubahan-perubahan ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan konsekuensi dari tuntutan demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintahan di tingkat lokal (*local government*). Diakui bahwa sejak lama rakyat telah lama menghendaki pemilihan umum kepala daerah dilakukan secara langsung.<sup>19</sup> Tentunya hal ini kontras dengan agenda pembahasan terhadap perubahan undang-undang pemerintahan daerah yang sedang dilakukan oleh pemerintah bersama DPR dan wacana penghapusan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dari antaran paparan di atas, maka dalam melakukan penelitian guna penyusunan tesis ini, penulis coba menggunakan beberapa teori yang berkaitan dengan bidang kajian ilmu hukum, terutama teori-teori yang berkaitan dengan fokus permasalahan dalam tesis yang akan disusun. Landasan teori yang digunakan, antara lain:

#### **a. Teori Negara Hukum**

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar RI 1945. F.J. Stahl sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, pada abad ke-19 telah melahirkan konsep negara hukum yang

---

<sup>19</sup> MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, terpetik dalam Bhenyamin Hoessein, *Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di Era Desentralisasi*, Makalah, Asosiasi DPRD Kabupaten seluruh Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2002, hlm. 3. Dikutip dalam Laporan Penelitian, *Struktur dan Kelembagaan DPRD; Penguatan Peran DPD Melalui Kerjasama dengan DPRD*, Kerjasama PusaKo FHUA dan DPD RI, Padang, 2011, hlm. 32.

disebut dengan istilah *rechtsstaat*, dengan memunculkan empat unsur penting, yaitu:<sup>20</sup>

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin HAM.
3. Pemerintahan berdasarkan Peraturan perundang-undangan.
4. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V. Dicey sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, menyebutkan tiga ciri penting *The Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of law, Equality before the law, Due process of law*.<sup>21</sup> Scheltema menyatakan bahwa unsur-unsur *Rechtsstaat* adalah: kepastian hukum, persamaan dan demokrasi. Sedangkan Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Mien Rukmini, mengemukakan ciri-ciri *Rechtsstaat* adalah: 1. Adanya UUD atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, 2. Adanya pembagian kekuasaan negara, 3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.<sup>22</sup>

Sedangkan, Sri Soemantri dalam bukunya Mien Rukmini mengemukakan ada empat unsur terpenting negara hukum, yaitu:<sup>23</sup>

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 687-688.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Baca juga: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Edisi Revisi, 2011, Jakarta, hlm. 3.

<sup>22</sup> Mien Rukmini, *Perlindungan Hukum Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Peradilan Pidana Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2003, hlm. 36.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 37.

2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga Negara).
3. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam Negara.
4. Adanya pengawasan (dari badan-badan peradilan).

Negara hukum menurut F.R. Bothlingk adalah negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum. Sedangkan menurut H.W.R. Wade, sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, bahwa dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.<sup>24</sup>

#### **b. Teori Pendelegasian dan Kewenangan**

Konsekwensi Indonesia sebagai negara hukum, maka setiap perbuatan pemerintahan harus bertumpu pada suatu kewenangan yang sah. Artinya setiap kewenangan yang ada dan dimiliki oleh pemerintah adalah memiliki landasan hukum atau diatur oleh hukum. Tanpa disertai kewenangan yang sah, seorang pejabat ataupun lembaga tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau wewenang. Hal ini sejalan dengan asas legalitas.

Menurut S.F. Marbun, "Kewenangan (authority, gezag) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat". Sedangkan pengertian wewenang (competence, bevoegdheid) hanya mengenai onderdil atau bidang

---

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Edisi Revisi, Jakarta, 2011, hlm. 21.

tertentu saja. Dengan demikian kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang.<sup>25</sup>

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.<sup>26</sup>

Kewenangan dapat diperoleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

a. Atribusi

Adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.

---

<sup>25</sup> S.F. Marbun, *Peradilan dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 123.

<sup>26</sup> Diah Restuning Maharani, Teori Kewenangan, <file:///D:/konsep/teori-kewenangan.html>. Dikutip dari: <http://www.scribd.com/doc/43230805/Teori-Kewenangan>, diakses: 15 Februari 2012.

b. Pelimpahan Wewenang

Adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan guna membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perolehan wewenang melalui proses pelimpahan ini ada 2 (dua) yaitu:

1. Delegasi

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang.

2. Mandat

Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.

Sedangkan menurut Lutfi Effendi, kewenangan tersebut dibagi atas tiga kategori berdasarkan dari mana kewenangan itu diperoleh, yaitu: atributif, mandat, dan delegasi.<sup>27</sup>

1. Kewenangan Atributif

Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh UUD. Istilah lain untuk

<sup>27</sup> Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Edisi pertama Cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm. 77-79. Dikutip dari: <http://www.scribd.com/doc/43230805/Teori-Kewenangan>, diakses: 15 Februari 2012.

kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya.

## 2. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Kemudian, setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

## 3. Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris.

Secara umum, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat serta tugas pembantuan (*medebewind*). Cara memperoleh kewenangan tersebut juga menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian

level pemerintahan yang bersifat nasional, regional dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*).<sup>28</sup>

Secara khusus, kewenangan pemerintahan juga berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab diantara berbagai level pemerintahan yang ada. Dengan adanya pembagian atribusi, distribusi, delegasi, dan mandat dapat digambarkan bagaimana berbagai level pemerintahan tersebut mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang berbeda antara satu level pemerintahan dengan level pemerintahan lainnya. Dengan demikian, terjadi perbedaan tugas dan wewenang di antara berbagai level pemerintahan tersebut, dan pada akhirnya dapat menciptakan perbedaan ruang lingkup kekuasaan dan tanggungjawab di antara mereka. Oleh karena itu, makna dari perbedaan hak, kewajiban dan tanggungjawab dari berbagai level pemerintahan yang ada merupakan suatu hal yang secara pokok menggambarkan secara nyata kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing level pemerintahan yang ada.<sup>29</sup>

Sementara menurut Philipus M. Hadjon, “Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan”. Philipus menambahkan bahwa “Berbicara tentang delegasi dalam hal ada

---

<sup>28</sup> M. Akil Mochtar, *Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan Daerah di Era Otonomi*, Disampaikan pada Seminar “*Relations between Governments at Central and Regional Level*” pada Universitas Tanjungpura, Pontianak. 21 Juli 2010, hlm. 7. Dikutip dari: <http://www.akilmochtar.com/wp-content/uploads/2011/06/Aspek-Hukum-dalam-Mempercepat-Pembangunan-Daerah-di-Era-Oton.pdf>, diakses: 13 Februari 2012.

<sup>29</sup> *Ibid.*

pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum”.<sup>30</sup>

Dari pernyataan tersebut, dapat dipahami bahwa atribusi dan delegasi merupakan suatu alat atau sarana yang digunakan untuk mengetahui apakah suatu badan itu berwenang atau tidak dalam memberikan kewajiban-kewajiban kepada si penerima. Mengenai mandat, Philipus menyatakan “Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan. Di sini menyangkut janji- janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal- hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa”.<sup>31</sup>

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang- undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 130. Dikutip dari: <http://www.scribd.com/doc/43230805/Teori-Kewenangan>, diakses: Rabu, 15 Februari 2012.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 131.

<sup>32</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 91. Dikutip oleh: Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 101.

### c. Teori Organ

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever full it's a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>33</sup>

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah disamping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan hukum keperdataan. Dalam pergaulan hukum pemerintah sering tampil dengan “*twee petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk kepada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat. Untuk mengetahui kapan administrasi negara terlibat dalam pergaulan hukum publik dan kapan terlibat dalam pergaulan hukum keperdataan, pertama-tama yang harus dilakukan adalah melihat lembaga yang diwakili pemerintah, dalam hal ini negara, provinsi, atau kabupaten.<sup>34</sup>

Dalam perspektif hukum publik negara adalah organisasi jabatan. Meskipun organ atau jabatan pemerintahan dapat melakukan perbuatan hukum perdata, mewakili badan hukum induknya, namun yang terpenting –dalam konteks Hukum Administrasi Negara- adalah mengetahui organ atau jabatan pemerintahan dalam melakukan perbuatan hukum yang bersifat publik. P. Nicolai

---

<sup>33</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1961, hlm. 192. Dikutip oleh: Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 31.

<sup>34</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *Op Cit*, hlm. 69-70.

dan kawan-kawan menyebutkan beberapa ciri atau karakteristik yang terdapat pada jabatan atau organ pemerintahan, yaitu:

- a. Organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri, yang dalam pengertian modern, diletakan sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau tanggungjawab pemerintah sendiri di hadapan hakim. Organ pemerintah adalah pemikul kewajiban dan tanggungjawab.
- b. Pelaksanaan wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintah dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan, yaitu dalam hal ada keberatan, banding, atau perlawanan.
- c. Disamping sebagai pihak tergugat, organ pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak yang tidak puas, artinya sebagai pengugat.
- d. Pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut hukum privat dengan harta kekayaannya. Jabatan Bupati atau Walikota adalah organ-organ dari badan hukum "Kabupaten". Berdasarkan aturan hukum badan hukum inilah yang dapat memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya.<sup>35</sup>

Meskipun jabatan pemerintahan dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, namun jabatan tidak dapat

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 74-75.

bertindak sendiri. Jabatan hanyalah fiksi. Perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*), yaitu pejabat (*ambtsdrager*).

## II. Kerangka Konseptual

Istilah “wakil gubernur” tidak dijumpai dalam UUD 1945 yang telah mengalami amandemen sebanyak empat tahap sebagaimana disebutkan diawal tulisan (pertama tahun 1999, kedua tahun 2000, ketiga tahun 2001 dan tahap keempat tahun 2002). UUD 1945 hanya menyebutkan istilah “gubernur dan kepala pemerintahan provinsi” (Pasal 18 ayat (4)). Selanjutnya, istilah gubernur dapat dijumpai pada Pasal 24 Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni pimpinan kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah dan untuk daerah provinsi disebut gubernur (Pasal 24 ayat (1) dan (2)). Kemudian selanjutnya pada ayat (3) dan (4) baru ditemui istilah “wakil gubernur” sebagai wakil kepala daerah.

Secara konseptual, makna yang terkandung di dalam judul “Kedudukan Wakil Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”, dapat diuraikan sebagai berikut:

### a. Kedudukan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, yang disusun oleh Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional yang diterbitkan oleh Balai Pustaka pada tahun 2002, halaman 278, kata “kedudukan” mengandung makna:

1). Tempat kediaman, 2). Tempat pegawai (pengurus perkumpulan dsb) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya, 3). Letak atau tempat suatu benda, 4). Tingkatan atau martabat, 5). Keadaan yang sebenarnya (tt perkara dsb), 6). Status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara dsb).<sup>36</sup> Dalam tulisan ini kata “kedudukan” lebih mengarah kepada status seseorang dalam posisinya menjalankan sebuah pekerjaan jabatan.

b. Wakil Gubernur

Wakil Gubernur yang terdiri dari dua kata, “wakil” dan “gubernur”. *Wakil* pengertiannya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional yang diterbitkan oleh Balai Pustaka pada tahun 2002 adalah orang yang dikuasakan menggantikan orang lain; jabatan yang kedua setelah yang tersebut di depannya.<sup>37</sup> Jadi Wakil Gubernur adalah orang yang berada pada posisi jabatan kedua (wakil) setelah gubernur selaku kepala pemerintah/kepala daerah di tingkat provinsi.

Sebagaimana telah disebutkan juga sebelumnya bahwa sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka Wakil Gubernur sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah diberi tugas untuk membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah,

<sup>36</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 278.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 1266.

menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

#### c. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **F. Metode Penelitian**

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam pembuatan tesis ini adalah sebagai berikut:

a. Tipe Penelitian dan Metode Pendekatan

1. Tipe Penelitian

Untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang diangkat tersebut di atas, maka diperlukan suatu metode agar penulisan tesis dibidang hukum ini dapat dipertanggung jawabkan. Adapun tipe/jenis Penelitian yang Penulis gunakan dalam penyusunan tesis ini adalah menggunakan tipe penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian doktrinal, dimana sebagai sumber datanya adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau data tersier.<sup>38</sup>

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan hukum (Perundang-undangan); bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil penelitian atau pendapat pakar; bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia.<sup>39</sup>

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, seorang peneliti akan

<sup>38</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 118.

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 13.

mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan tersebut sebagai berikut:<sup>40</sup>

1. Pendekatan undang-undang (*statuta approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

2. Pendekatan kasus (*case approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

3. Pendekatan historis (*historical approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.

4. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan cara membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Selain itu dapat juga

---

<sup>40</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 93-95.

memperbandingkan putusan pengadilan di beberapa negara untuk kasus yang sama.

#### 5. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajarinya peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

Dari beberapa metode pendekatan penelitian yang disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki tersebut di atas, maka metode pendekatan yang Penulis pakai dalam penulisan tesis ini adalah menggunakan pendekatan undang-undang (*statuta approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

#### b. Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini maka alat pengumpulan data yang Penulis pakai adalah studi dokumen, yaitu metode penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari atau melakukan studi terhadap bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan tersier. Selanjutnya bahan-bahan hukum ini dapat disebut sebagai data sekunder.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *ibid*, hlm. 12.

c. Pengolahan dan Analisis Data

1. Pengolahan Data

Yaitu kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap pakai untuk dianalisis.<sup>42</sup> Dalam penelitian ini, setelah data yang diperlukan berhasil diperoleh, maka Penulis melakukan pengolahan terhadap data tersebut. Dengan cara editing yaitu dengan cara meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu kehandalan (*reliabilitas*) data yang hendak dianalisis.<sup>43</sup>

2. Analisis Data

Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka Penulis selanjutnya melakukan analisis secara deskriptif kualitatif yakni Penulis berupaya menggambarkan dan menguraikan secara lebih jelas dengan kata-kata yang tersusun secara sistematis sehingga nantinya dapat menjawab semua permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

---

<sup>42</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 72.

<sup>43</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm. 168-169.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Norma Hukum dan Asas

Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga sekarang, undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan kondisi politik dan pemerintahan saat itu. Setidaknya ada delapan produk hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni: 1). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, 2). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah, 3). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, 4). Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, tidak mensyaratkan adanya Wakil Gubernur, 5). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, 6). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, 7). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, 8). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalian Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 142.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara RI Tahun 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>45</sup>

Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan pemantapan strategi berikut:<sup>46</sup>

*Pertama*, peningkatan pelayanan. Pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong dan menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik. Bentuk-bentuk pelayanan pemerintahan tersebut, antara lain meliputi rekomendasi, perizinan, dispensasi, hak berusaha, surat keterangan kependudukan, dan sebagainya.

*Kedua*, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini, bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreativitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, dimana

<sup>45</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 2.

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 3.

peran serta pemerintah hanya sebatas pada memfasilitasi dan mediasi. Di samping itu, dalam kehidupan politik, berbangsa dan bernegara memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat khususnya partai politik untuk memberikan pendidikan politik rakyat guna meningkatkan kesadaran bernegara dan berbangsa guna tercapainya tujuan nasional dalam wadah NKRI.

*Ketiga*, peningkatan daya saing daerah. Peningkatan daya saing daerah guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan ini secara nasional akan terwujud *resultant* keunggulan daya saing nasional. Di samping itu, daya saing nasional akan menunjang sistem ekonomi nasional yang bertumpu pada strategi kebijakan perekonomian kerakyatan.

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pemikiran pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. *Pemikiran kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 8.

Berbeda halnya pada masa sebelum reformasi, disaat penyelenggaraan pemerintahan daerah di bawah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, pelaksanaan otonomi daerah dilihat dari maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah maka pada hakekatnya otonomi daerah bagi Indonesia adalah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah otonom yang bersangkutan untuk ikut melancarkan pembangunan nasional (pembangunan daerah adalah merupakan penunjang pembangunan nasional).<sup>48</sup>

Jika dilihat model penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum reformasi/masa Orde Baru (pengaturan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) dan setelah reformasi (pengaturan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), maka ada perbedaan mendasar. Pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 menganut apa yang disebut dengan *struktural efficiency model*, yaitu model yang menekankan efisiensi dan efektivitas pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan dan pembangunan. Akibat penekanan ini demokrasi dikorbankan. Sedangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut *local democracy model*, yang menekankan pentingnya demokrasi dan keanekaragaman pemerintahan daerah. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan hibrida, campuran dari kedua undang-undang di atas.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Jimmi Mohamad Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah, Dalam Rangka Memberikan Peranan yang Lebih Besar Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II*, Dahara Prize, Semarang, 1991, hlm. 49.

<sup>49</sup> Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 3.

Tetapi yang jelas dari silih bergantinya aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, telah membawa dampak terhadap implementasi kebijakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah kita penuh dengan aneka eksperimen, belum tuntas suatu undang-undang pemerintahan daerah dijalankan sudah terbit lagi undang-undang yang baru. Akibatnya, tidak terelakan timbulnya berbagai kebingungan dan kekacauan dalam penyelenggaraan otonomi daerah kita. Secara konseptual, menurut Djohermansyah Djohan, otonomi daerah adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat di seantaro Indonesia melalui pemberian kewenangan yang luas kepada daerah dalam mengurus rumah tangganya. Dengan itu, pemerintah daerah lebih dekat menjangkau rakyatnya. Pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat, seperti di bidang pendidikan, kesehatan, perhubungan, dan infrastruktur dapat diberikan langsung oleh pemerintah daerah tanpa harus melalui mata rantai birokrasi yang panjang dan berbelit di bawah komando pemerintah pusat.<sup>50</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam semangat otonomi, maka supaya pemerintah daerah mampu melaksanakan otonominya secara optimal yaitu sebagai instrumen menciptakan proses demokratisasi dan instrumen menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal, maka secara teoritik sedikitnya ada 7 elemen-elemen dasar yang bersifat generik dalam institusi pemerintahan daerah yang membangun entitas pemerintahan daerah, yaitu:<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2007, hlm. v-vii.

<sup>51</sup> Kementerian Dalam Negeri RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, 2011, hlm. 2-6.

### (1) Urusan Pemerintahan

Elemen dasar pertama dari pemerintahan daerah adalah "urusan pemerintahan" yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Desentralisasi pada hakekatnya membagi urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan, pusat mengerjakan apa dan daerah mengerjakan apa.

### (2) Kelembagaan

Elemen dasar yang kedua dari pemerintahan daerah adalah kelembagaan daerah. Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Untuk konteks Indonesia, ada dua kelembagaan penting yang membentuk pemerintahan daerah yaitu: kelembagaan untuk pejabat politik yaitu kelembagaan kepala daerah dan DPRD; dan kelembagaan untuk pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor, sekretariat, kecamatan, kelurahan dll).

### (3) Personil

Elemen dasar yang ketiga yang membentuk pemerintahan daerah adalah adanya personil yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi domain daerah. Personil daerah (PNS Daerah) tersebut yang pada gilirannya menjalankan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat politik (DPRD dan kepala daerah) untuk menghasilkan barang dan jasa (*goods and services*) sebagai hasil akhir (*end product*) dari pemerintahan daerah.

### (4) Keuangan Daerah

Elemen dasar yang keempat yang membentuk pemerintahan daerah adalah keuangan daerah. Keuangan daerah adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal tersebut sesuai dengan prinsip "*money follows function*". Daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah. Adanya sumber keuangan yang memadai akan memungkinkan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

(5) Perwakilan Daerah

Elemen dasar yang kelima yang membentuk pemerintahan daerah adalah perwakilan daerah. Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Namun secara praktis adalah tidak mungkin masyarakat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis institusi yang mewakili rakyat. Pertama yaitu DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi legislatif daerah. Kedua adalah kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah. Dengan demikian kepala daerah dan DPRD adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan, yang

mendapat mandat untuk mengatur dan mengurus rakyat dalam koridor kewenangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan.

Dalam elemen perwakilan tersebut mengandung berbagai dimensi didalamnya yang bersinggungan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk dalam dimensi tersebut adalah bagaimana hubungan DPRD dengan kepala daerah; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandat kepada mereka dalam upaya artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat; pengakomodasian pluralisme lokal kedalam kebijakan-kebijakan daerah; penguatan *civil society* dan isu-isu lainnya yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.

(6) Pelayanan Publik

Elemen dasar yang keenam yang membentuk pemerintahan daerah adalah "pelayanan publik". Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "*goods and services*" yang dibutuhkan masyarakat. Secara lebih detail *goods and services* tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir (*end products*) yang dihasilkan pemerintahan daerah. *Pertama*, pemerintahan daerah menghasilkan *publicgoods* yaitu barang-barang (*goods*) untuk kepentingan masyarakat lokal seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dan sebagainya yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. *Kedua*, pemerintahan daerah menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik (*public regulations*) seperti menerbitkan Akte Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Izin Mendirikan Bangunan,

dan sebagainya. Pada dasarnya pengaturan publik dimaksudkan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban (*law and order*) dalam masyarakat.

Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan pemerintahan daerah dalam rangka mensejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standar pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (*better, cheaper, faster and simpler*) serta akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

#### (7) Pengawasan

Elemen dasar ketujuh yang membentuk pemerintahan daerah adalah "pengawasan". Argumen dari pengawasan adalah adanya kecenderungan penyalah-gunaan kekuasaan sebagaimana adagium dari Lord Acton yang menyatakan bahwa "*power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*". Untuk mencegah hal tersebut maka elemen pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai isu pengawasan akan menjadi agenda penting seperti sinergi lembaga pengawasan internal, efektifitas pengawasan eksternal, pengawasan sosial, pengawasan legislatif dan juga pengawasan melekat (*built in control*).

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa yang perlu ada untuk terlaksanannya penyelenggaraan pemerintahan diantaranya adalah kelembagaan dan personil dari pemerintahan itu sendiri yang akan menjalankan urusan pemerintahan. Bicara tentang personil dan kelembagaan berarti kita bicara tentang organ dari pemerintahan itu sendiri. Berangkat dari pandangan Hans Kelsen dalam

bukunya *General Theory of Law and State* telah berpendapat bahwa “*Whoever full it's a function determined by the legal order is an organ*”, maksudnya “Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ”. Artinya, organ dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).<sup>52</sup>

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Kualitas individu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. Individu dapat disebut sebagai organ negara, karena ia menjalankan fungsi yang menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*).<sup>53</sup>

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...*, *Op Cit*, hlm. 31-32.

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 32.

kedudukan hukum yang tertentu. Hakim adalah organ atau lembaga negara, karena ia dipilih atau diangkat untuk menjalankan fungsi penciptaan norma (*law-creating function*). Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.<sup>54</sup>

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie,<sup>55</sup> dalam bukunya "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*", mengenai pengertian organ negara dibaginya menjadi lima macam, sebagai berikut: *pertama*, pengertian organ negara dalam arti yang paling luas yaitu mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan fungsi *law-applying*; *kedua* (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan fungsi *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *ketiga* (pengertian ketiga), organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur atau sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 32-33.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 35-36.

*Keempat* (pengertian keempat), dalam pengertian yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang atau oleh peraturan yang lebih rendah. Di samping itu, dalam pengertian keempat ini, pengertian lembaga negara mencakup pula lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah; *kelima* (pengertian kelima), ini dilakukan guna memberi kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, yang disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada tujuh institusi, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan, (2) DPR, (3) DPD, (4) MPR, (5) MK, (6) MA, (7) BPK.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, di samping organ atau personil masih ada hal penting dan mendasar yang perlu dikaji, yakni mengenai aturan hukum (norma) yang mengatur atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, karena ini akan berkaitan dengan legitimasi dari organ atau personil yang ada dalam lembaga pemerintahan yang akan menyelenggarakan tugas-tugas atau kewenangan yang ada atau diberikan.

Sebagaimana dikatakan Hans Kelsen, hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma dengan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior. Tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara bukan merupakan

sistem norma yang dikordinasikan antara satu dengan yang lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam struktur hierarkis tata hukum suatu negara, konstitusi diposisikan sebagai norma dasar dan merupakan level tertinggi dalam hukum nasional.<sup>56</sup> Pendapat Hans Kelsen di atas, untuk selanjutnya dalam kajian ilmu hukum dikenal dengan teori hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*).<sup>57</sup> Dimana prinsip dari piramida atau hierarki norma/aturan hukum tersebut adalah aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Hal lainnya yang perlu dikaji dalam pembicaraan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berkaitan dengan asas yang dipakai oleh pemerintah dalam penyelenggaraannya. Dari berbagai aturan yang dilahirkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terlihat pembuat aturan atau norma hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu menggunakan asas desentralisasi. Ini adalah sebagai bentuk tindak lanjut dan pelaksanaan dari amanat Konstitusi UUD 1945 -sekarang ini Pasal 18 ayat (5)- bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat".

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta. 2006, hlm. 110-111.

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 169-170.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:<sup>58</sup>

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah di tangan pemerintah dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI. Pemberian hak ini, senantiasa harus dipertanggungjawabkan kepada si pemilik hak, dalam hal ini Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan DPRD sebagai kekuatan representatif rakyat di daerah.

---

<sup>58</sup> SiswantoSunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah... Op Cit*, hlm. 7-8.

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijakan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arahan kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan. Dalam asas tugas pembantuan ini, telah tersirat dan tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintahan desa merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten atau kota.

Berbeda halnya dengan apa yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie tentang desentralisasi. Secara umum, pengertian desentralisasi dibedakannya dalam tiga pengertian, yaitu:<sup>59</sup>

1. Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi.

Desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan.

---

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 295.

2. Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*).

Pada pendelegasian disini berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintah daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat.

3. Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi atau kewenangan. Merupakan penyerahan fungsi pemerintahan atau kewenangan pusat kepada pemerintah daerah. Dengan penyerahan itu, pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

Pada hakikatnya, desentralisasi itu dapat dibedakan dari karakteristiknya, sebagai berikut:<sup>60</sup>

1. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*)

Yaitu penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintahan yang lebih tinggi kepada unit organisasi pemerintahan yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan.

2. Desentralisasi fungsional (*functional decentralization*)

Yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 295-295.

lebih tinggi kepada unit-unit pemerintahan yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya.

3. Desentralisasi politik (*political decentralization*)

Yaitu pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus diri kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat. Ini terkait juga dengan desentralisasi teritorial.

4. Desentralisasi budaya (*cultural decentralization*)

Yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri.

5. Desentralisasi ekonomi (*economic decentralization*)

Yaitu pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi.

6. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*)

Yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan sendiri di daerah. Pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.

**B. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah daerah tersebut adalah Gubernur untuk daerah provinsi,

Bupati untuk daerah kabupaten, atau Walikota untuk daerah kota, dimana mereka itu adalah selaku kepala daerah/pimpinan di daerah tersebut dan selain itu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibantu oleh perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Bicara tentang Pemerintahan Daerah, maka dasar pijakan utama sebagai rujukan adalah pada Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 18 dan Pasal 18A, yang telah memberikan garis sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
8. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
9. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terlihat dalam Penjelasan Umumnya, maka model yang dianut adalah otonomi daerah. Dimana dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut dianut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Apabila diperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya maka pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu dan dinamis, serta bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Aturan pokok tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam semangat otonomi sekarang ini adalah bersandar kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 mencoba memperjelas pembagian urusan pemerintahan dan tetap dalam koridor otonomi luas (*general competence*) yang ada di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mencoba melakukan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Ada 31<sup>61</sup> urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dalam konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

---

<sup>61</sup> 31 urusan pemerintahan yang di desentralisasikan ke daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

- 1) Sosial
- 2) Lingkungan Hidup
- 3) Perdagangan
- 4) Kelautan dan Perikanan
- 5) Kehutanan
- 6) Pendidikan dan Kebudayaan
- 7) Kesehatan
- 8) Usaha Kecil dan Menengah
- 9) Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 10) Pertanian dan Perkebunan
- 11) Pertambangan Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
- 12) Perhubungan
- 13) Penanaman Modal
- 14) Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
- 15) Kependudukan
- 16) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- 17) Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
- 18) Perindustrian
- 19) Pekerjaan Umum
- 20) Penataan Ruang
- 21) Pemuda dan Olah Raga
- 22) Komunikasi dan Informasi
- 23) Perumahan
- 24) Arsip
- 25) Pertanahan
- 26) Kesatuan Bangsa dan Politik
- 27) Statistik
- 28) Pemerintahan Umum
- 29) Pemberdayaan Masyarakat Desa
- 30) Kepegawaian
- 31) Perpustakaan

Jika dilihat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memakai prinsip "*residual function*" untuk kabupaten/kota yaitu semua urusan pemerintahan yang tidak secara eksplisit dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 sebagai kewenangan Pemerintah Pusat dan provinsi akan menjadi kewenangan kabupaten/kota. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pembagian urusan pemerintahan mempergunakan prinsip "*concurrency function*" artinya diterapkannya prinsip konkurensi dari setiap urusan pemerintahan. Apa yang dikerjakan di Pemerintah Pusat, menjadi juga kewenangan provinsi dan kewenangan kabupaten/kota, hanya skalanya yang berbeda. Kalau Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan yang berskala nasional atau lintas provinsi, maka provinsi akan mempunyai kewenangan dengan skala provinsi atau lintas kabupaten/kota sedangkan kabupaten/kota mempunyai kewenangan skala kabupaten/kota atas 31 urusan pemerintahan yang didesentralisasikan.

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dituangkan dalam matriks pembagian urusan yang dipayungi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Pemerintah Pusat kemudian menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan pedoman atau acuan bagi pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Ada tiga kriteria yang dipakai sebagai pedoman dalam pembagian urusan pemerintahan tersebut. Kriteria tersebut adalah kriteria eksternalitas, akuntabilitas

dan efisiensi. Mengacu kepada ketiga kriteria tersebut, pembagian urusan pemerintahan menjadi sebagai berikut:<sup>62</sup>

1. Pemerintah Pusat; mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).
2. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
3. Pemerintahan daerah kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Pasca reformasi 1998, banyak pihak menghendaki agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dijalankan dalam kerangka otonomi daerah karena otonomi daerah adalah suatu hal yang sangat disambut baik oleh pemerintah maupun oleh warga masyarakat. Otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah untuk lebih leluasa dan lebih berhak mengatur dirinya sendiri dengan lebih baik sesuai dengan potensi, kemampuan dan kebutuhannya. Namun dalam implementasinya, pelaksanaan otonomi daerah di bawah regulasi teknis lewat Undang-Undang

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 8-9.

Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah memunculkan dampak negatif, sebagai berikut:

*Pertama*, terjadi friksi antara kepala daerah dengan DPRD dalam hal laporan pertanggungjawaban kepala daerah. *Kedua*, organisasi perangkat daerah menjadi gemuk dan besar. *Ketiga*, penyediaan pelayanan dasar yang belum memadai. *Keempat*, munculnya “raja-raja kecil” di daerah. *Kelima*, terjadi primordialisme dalam pengangkatan kepala daerah dan jajaran birokrasi. *Keenam*, terjadi konflik dalam memperebutkan sumberdaya antara daerah. *Ketujuh*, ekonomi biaya tinggi akibat dampak upaya meningkatkan sumber PAD dengan meningkatkan tarif dan ekstensifikasi retribusi dan pajak daerah.<sup>63</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam semangat otonomi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengisyaratkan dilakukannya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah karena menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan sehingga tidak diserahkan kepada daerah. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi:<sup>64</sup>

*Politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; *pertahanan*

<sup>63</sup> *Ibid.* hlm. xiii-xiv.

<sup>64</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum.

misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *keamanan* misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; *moneter* misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

*Yustisi* misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan *agama*, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional.

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam Penjelasan Umumnya memberikan garisannya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, maka terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu

dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: *eksternalitas*, *akuntabilitas*, dan *efisiensi* dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>65</sup> Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

*Kriteria eksternalitas* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

*Kriteria akuntabilitas* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani

---

<sup>65</sup> Tentang pembagian urusan wajib dan urusan pilihan ini secara lebih lanjut diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.

sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

*Kriteria efisiensi* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan berhasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.<sup>66</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahannya adalah segala urusan pemerintahan yang skalanya oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan provinsi, yakni berupa:

---

<sup>66</sup> Lihat juga: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 11 ayat (1) beserta penjelasannya.

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintaskabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah tersebut dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah -bicara pada tingkat Provinsi- adalah Gubernur dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah lainnya yang terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.<sup>67</sup> Semuanya ini haruslah berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara, berupa: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggara negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas; asas efisiensi; dan asas efektivitas.<sup>68</sup>

Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah oleh undang-undang diberi hak dan kewajiban. Hak tersebut berupa hak untuk: mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; memilih pimpinan

---

<sup>67</sup> Lihat: Penjelasan Umum angka 4 dan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>68</sup> Dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, disebutkan bahwa:

- Yang dimaksud dengan "Asas Kepastian Hukum" adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
- Yang dimaksud dengan "Asas Tertib Penyelenggaraan Negara" adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- Yang dimaksud dengan "Asas Kepentingan Umum" adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- Yang dimaksud dengan "Asas Keterbukaan" adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- Yang dimaksud dengan "Asas Proporsionalitas" adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- Yang dimaksud dengan "Asas Profesionalitas" adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Yang dimaksud dengan "Asas Akuntabilitas" adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

daerah; mengelola aparatur daerah; mengelola kekayaan daerah; memungut pajak daerah dan retribusi daerah; mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya yang berada di daerah; mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. (lihat: Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

Sedangkan kewajiban pemerintah daerah adalah sebagai berikut: melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mengembangkan kehidupan demokrasi; mewujudkan keadilan dan pemerataan; meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; mengembangkan sistem jaminan sosial; menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; mengembangkan sumber daya produktif di daerah; melestarikan lingkungan hidup; mengelola administrasi kependudukan; melestarikan nilai sosial budaya; membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. (lihat: Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

### **C. Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Sebagaimana telah disinggung dalam pembahasan sebelumnya bahwa bicara tentang pemilihan kepala daerah, maka pijakan dasar kita adalah merujuk kepada UUD 1945, Pasal 18 ayat (4) amandemen kedua yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Pasca reformasi telah 2 (dua) undang-undang yang mengatur mengenai otonomi daerah khususnya berkenaan dengan pemilihan kepala daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD,<sup>69</sup> sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Apabila dicermati secara seksama terdapat dua problematika yang saling berhimpitan yakni terkait dengan aspek kapasitas dan akseptabilitas dari kepala daerah dari hasil pemilihan. Dalam berbagai dokumen ditegaskan bahwa pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya dimaksudkan untuk menyelesaikan problematika tersebut. Sebab kepala daerah hasil pemilihan oleh DPRD seringkali

---

<sup>69</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1): *DPRD mempunyai tugas dan wewenang :*

- a. *memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;*
- b. *-*
- c. *mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/ Wakil Walikota;*

memiliki masalah dalam kaitan akseptabilitas. Terkesan ada jarak antara kepala daerah dengan masyarakat karena faktor cara memilihnya. Timbul stigma bahwa kepala daerah hanya mengurus anggota DPRD dan agak mengesampingkan masyarakat.<sup>70</sup>

Selanjutnya dalam rezim pemerintahan daerah, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 24 ayat (5) menegaskan bahwa kepala daerah dan juga wakilnya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, kemudian dipertegas oleh Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pada rezim pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dalam pemilihan kepala daerah menggunakan sebutan “Pemilihan Kepala Daerah” yang pelaksanaannya dilakukan secara demokratis yang salah satu asasnya adalah langsung, sehingga disingkat “Pilkada langsung”.<sup>71</sup> Sedangkan pada rezim Penyelenggara Pemilu, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dalam

---

<sup>70</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah, hlm. 2. RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah ini merupakan satu paket dengan RUU dua lainnya yang dimaksudkan sebagai pengganti UU Pemda No.32/2004, yaitu RUU tentang Desa dan RUU tentang Pemda. Diserahkan oleh Pemerintah kepada DPR RI, pada tanggal 15 Desember 2011, melalui Surat pengantar dari Presiden RI Nomor: R-65/Pres/12/2011.

<sup>71</sup> Lihat: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab IV, Bagian Kedelapan *jo* Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

pemilihan kepala daerah selanjutnya menggunakan sebutan “Pemilu Kepala Daerah” yang pelaksanaannya dilakukan secara langsung, disingkat “Pemilukada langsung”.<sup>72</sup> Tetapi melalui Undang-Undang Penyelenggara Pemilu yang baru Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, sudah langsung menyebutkan dengan tegas bahwa “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 4.

Sedangkan pada rancangan undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang direncanakan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 -khususnya tentang pemilihan kepala daerah- yang sekarang ini sedang berlangsung agenda pembahasan di DPR RI adalah menggunakan istilah “Pilkada”.<sup>73</sup>

Perubahan pemilihan kepala daerah dari tidak langsung (yakni dipilih oleh DPRD) menjadi langsung dipilih oleh rakyat merupakan suatu kemajuan yang luar biasa bagi bangsa Indonesia dalam upaya memperkuat demokrasi di Indonesia. Selama ini Pilkada langsung dimonopoli oleh DPRD, yang mengklaim sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Akan tetapi yang terjadi, kedaulatan rakyat

---

<sup>72</sup> Lihat: Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.

<sup>73</sup> Draf terakhir rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, diserahkan Pemerintah kepada DPR RI, 15 Desember 2011, melalui Surat pengantar dari Presiden RI Nomor: R-65/Pres/12/2011.

- Pasal 1 angka 7: “Pemilihan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut/disingkat Pilkada adalah Pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota yang merupakan sarana—pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan bupati/walikota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”.
- Pasal 2: Gubernur dipilih oleh Anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

tersebut disalah-gunakan oleh mereka yang duduk di dalam dewan yang terhormat tersebut. Kedaulatan rakyat *dikebiri* menjadi oligarki segelintir elit, yang kemudian menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah. Dengan adanya Pilkada langsung maka akan memotong oligarki tersebut.<sup>74</sup>

Joko J. Prihatmoko sebagaimana dikutip oleh Suharizal, dalam tulisannya pada Jurnal Hukum dan Kriminologi Delicti, menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah (Pemilukada) langsung adalah merupakan suatu sistem dan sebagai suatu sistem Pemilukada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*secondary system*) atau sub-sistem (*subsystem*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process* dan *electoral law enforcement*.<sup>75</sup>

*Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan Pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan, baik yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral law enforcement* adalah penegakan hukum terhadap aturan-aturan Pilkada baik politis, administratif maupun pidana.

Antara Pemilukada langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan model otonomi yang menganut asas desentralisasi memiliki keterkaitan. Menurut Smith, sebagaimana dikutip oleh Lili Romli bahwa tujuan

---

<sup>74</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah... Op. Cit*, hlm. 319-320.

<sup>75</sup> Suharizal, *Politik Uang Pilkada Langsung; Bentuk dan Hambatan Pemberantasannya*, Jurnal Hukum dan Kriminologi Delicti, Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Volume III No..Pebruari s/d Juli 2007, hlm. 137.

dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah (1) pendidikan politik; (2) latihan kepemimpinan politik; (3) memelihara stabilitas; (4) mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; (5) memperkuat akuntabilitas publik; (6) meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.<sup>76</sup>

Berdasarkan tujuan dari desentralisasi tersebut, maka Pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentukan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapapun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elit-elit politik di tingkat pusat. Melalui Pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elit-elit lokal dalam mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dengan Pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, dimana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat adalah merupakan proses politik bangsa menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab.<sup>77</sup> Kemudian, sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Lili Romli di atas, maka S.H. Sarundajang sebagaimana dikutip oleh Suharizal juga menyampaikan bahwa sudah sejak lama rakyat menghendaki Pilkada

---

<sup>76</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi... Op. Cit.*, hlm. 330-331.

<sup>77</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 7.

dilakukan secara langsung.<sup>78</sup> Karena dengan pelaksanaan Pilkada -yang sekarang lebih dikenal dengan sebutan Pemilukada melalui rezim Undang-Undang Penyelenggara Pemilu- secara langsung maka rakyat sebagai pemilih akan dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung terhadap pilihannya yang akan dijadikan pemimpin di daerah tempat mereka tinggal dan nilai demokrasi lebih terlihat jelas melalui Pemilukada langsung.

Lebih lanjut, bicara tentang pemilihan kepala daerah secara langsung, Suharizal menyebutkan<sup>79</sup> bahwa dalam perspektif filosofis, munculnya gagasan tentang Pilkada secara langsung itu pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh rakyat. Pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menjadi instrumen pergantian politik, dimana orang terbaik di daerah bisa tampil. Akan lahir orang-orang baru yang lebih bersih dan jujur. Cita-cita bersama ini tidak lain agar dapat mewujudkan hak-hak esensial individu, munculnya moral otonomi dan pada akhirnya melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan pada seluruh warganya. Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal, sebagai berikut:

*Pertama*, sistem demokrasi langsung melalui pilkada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi

---

<sup>78</sup> Suharizal, *Pemilukada, ... Op. Cit*, hlm. 6.

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 7-9.

dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (Oligarkis).

*Kedua*, dari sisi kompetensi politik, Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan.

*Ketiga*, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

*Keempat*, Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena, melalui pilkada langsung kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian Pilkada mempunyai sejumlah manfaat berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggungjawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

*Kelima*, kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monopolitik.

Selain itu, Pemilukada adalah merupakan salah satu wujud prinsip kedaulatan rakyat dan bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, akan tetapi juga dapat dipandang sebagai moralitas konstitusi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia.<sup>80</sup>

### **C.1. Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Sekarang ini, dalam rezim pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka tentang Pemilihan Kepala Daerah telah diatur secara cukup jelas dalam satu bagian (Bagian Kedelapan) tentang “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disamping juga ada tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada awal pengesahan dan pemberlakuan (pengundangan) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Lembaran Negara pada tanggal 15 Oktober 2004, maka pemilihan kepala daerah (Pilkada) gubernur beserta wakilnya (wakil

<sup>80</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi*, dalam Jurnal Konstitusi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Volume 7 Nomor 6, Desember 2010, hlm. 22.

gubernur) dipilih dalam satu pasangan calon yang pelaksanaannya dilakukan secara demokratis -sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945- berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dimana pasangan calon kepala daerah ini diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (lihat: Pasal 56 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Tetapi akhirnya Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya menyebutkan bahwa "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik". Akhirnya melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diubah menjadi "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini".<sup>81</sup> Hal ini terjadi akibat dibatalkannya Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No.005/PUU-V/2007 yang diputus pada tanggal 23 Juli 2007.

Syarat untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah tersebut adalah warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>82</sup>

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi

<sup>81</sup> Lihat juga: Pasal 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

<sup>82</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 58.

Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;

- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. dihapus;

- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. Tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah; dan
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Partai politik atau gabungan partai politik sebagai pengusung calon kepala daerah bersama wakilnya dapat mendaftarkan pasangan calonnya apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah tempat pemilihan. Kemudian lebih lanjut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, mengatur bahwa:<sup>83</sup>

“Partai politik atau gabungan partai politik, dapat mendaftarkan bakal pasangan calon, dengan persyaratan:

- a. memperoleh kursi pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD terakhir paling sedikit 15% (lima belas perseratus) dari jumlah kursi DPRD yang bersangkutan; atau

---

<sup>83</sup> Lihat: Pasal 3 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2012.

- b. memperoleh suara sah pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD terakhir paling sedikit 15% (lima belas perseratus) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD terakhir di daerah yang bersangkutan.”

Sedangkan pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Jumlah dukungan tersebut tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi tempat pemilihan. Dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda

Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>84</sup>

Sedangkan Gubernur/Wakil Gubernur yang masih menjabat dan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau mencalonkan diri secara perseorangan menjadi calon Gubernur/Wakil Gubernur, maka wajib menyampaikan surat pemberitahuan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sedangkan Kepala Desa -atau Walinagari di Sumatera Barat- yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau mencalonkan diri secara perseorangan menjadi bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, wajib menyampaikan surat pemberitahuan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat yang dibuktikan dengan tanda terima pemberitahuan. Kemudian bagi Perangkat Desa -atau perangkat nagari- yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau mencalonkan diri secara perseorangan menjadi bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, wajib menyampaikan surat pemberitahuan kepada Kepala Desa yang dibuktikan dengan tanda terima pemberitahuan.<sup>85</sup>

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Tetapi apabila tidak terpenuhi, maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 30% (tiga puluh persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Jika pasangan calon

<sup>84</sup> Lihat: Pasal 59 ayat (2), (2a), (2c), (2e) UU No.12 Tahun 2008 dan juga Pasal 10 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2012.

<sup>85</sup> Lihat Pasal: 3, 25, dan Pasal 123 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2012.

yang perolehan suara terbesar tersebut terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, maka penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Jika tidak ada juga, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih untuk selanjutnya dilakukan penetapan calon kepala daerah terpilih dan pelantikan atau pengangkatan.<sup>86</sup>

## **C.2. Pengangkatan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Pasangan calon kepala daerah (Gubernur) dan Wakil Gubernur yang terpilih dalam Pemilukada, guna pengangkatannya maka selanjutnya DPRD provinsi selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan terhadap pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang terpilih dalam Pemilukada langsung tersebut dan kemudian Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari terhitung sejak diterimanya usulan pengesahan, melakukan pengangkatan dan proses pelantikannya dilakukan oleh Menteri Dalam

---

<sup>86</sup> Lihat Pasal 107 UU Nomor 12 Tahun 2008.

Negeri atas nama Presiden terhadap pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih tersebut dalam sebuah rapat paripurna DPRD.<sup>87</sup>

Gubernur dan Wakil Gubernur yang terpilih sebelum memegang jabatannya, maka terlebih dahulu harus mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Adapun bunyi sumpah/janji yang diucapkan oleh Gubernur/Wakil Gubernur tersebut adalah sebagaimana terdapat dalam Pasal 110 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah/ wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa.”

Kemudian sebagaimana disebutkan oleh penjelasan dari Pasal 110 ayat (2) di atas, terhadap Gubernur/Wakil Gubernur terpilih yang akan mengucapkan sumpah/janji maka lafaz sumpah/janji disesuaikan dengan agama masing-masing, untuk penganut agama Islam didahului dengan kata “Demi Allah” dan untuk penganut agama Kristen/Katolik diakhiri dengan kata-kata “Semoga Tuhan Menolong Saya”, untuk agama Budha diawali dengan ucapan “Demi Sang Hyang Adi Buddha”, dan untuk agama Hindu diawali dengan ucapan “Om Atah Paramawisesa”.

---

<sup>87</sup> Lihat Pasal 109, 111 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

### **C.3. Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Pengaturan tentang pemberhentian kepala daerah ini, secara spesifik telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu pada Bab IV, Bagian Keempat, Paragraf Keempat, yang dimulai dari Pasal 29 s/d Pasal 35. Dalam Pasal 29 disebutkan bahwa “Kepala daerah/wakil kepala daerah berhenti karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. diberhentikan”.

Mengenai kepala daerah ataupun wakilnya tersebut dapat berhenti karena diberhentikan sebagaimana disebutkan Pasal 29 huruf c di atas, dapat terjadi karena:

- a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;  
Bentuk dari berhalangan tetap disini seperti menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal. Kemudian juga bisa karena tidak diketahui lagi keberadaannya.
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Prosedur pemberhentian kepala daerah karena meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan, maka diberitahukan dan diusulkan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam rapat paripurna DPRD.

Sedangkan, Pemberhentian kepala daerah karena dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah atau karena tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, maka prosesnya dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
- c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tigapuluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.

- d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden.
- e. Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Jadi dari rezim pemerintahan daerah dengan model otonomi dengan asas desentralisasi, terlihat bahwa kepala daerah yang sudah dipilih secara langsung dan demokratis oleh rakyat sekarang ini, tidak mudah lagi untuk dilengserkan, apalagi oleh legislatif di daerah dengan alasan melanggar sumpah atau janji. Tetapi terhadap kepala daerah yang didakwa melakukan tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara ataupun karena dinyatakan terbukti telah melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih oleh putusan Pengadilan Tingkat Pertama, maka kepala daerah dapat diberhentikan sementara oleh Presiden, tetapi jika dengan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap maka Presiden dapat memberhentikan kepala daerah tersebut untuk selamanya, tanpa harus melalui usulan dari DPRD lagi.

Terhadap pemberhentian sementara kepala daerah oleh Presiden yang diduga melakukan tindak pidana dan di proses di Pengadilan tersebut, apabila terbukti tidak bersalah melalui putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap maka dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari, presiden harus merahabilitasi dan mengaktifkan kembali kepala daerah tersebut sampai akhir masa jabatannya. Tetapi bagi kepala daerah yang sudah habis masa jabatannya, maka Presiden cukup merehabilitasinya.

Terhadap kepala daerah yang diberhentikan sementara tersebut, maka tugas dan kewajibannya sementara waktu dilaksanakan oleh wakilnya sampai adanya putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Tetapi terhadap kepala daerah yang telah diberhentikan tetap, maka jabatan kepala daerah digantikan oleh wakilnya sampai habis masa jabatannya melalui proses dan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan selanjutnya disahkan oleh Presiden.

Kemudian apabila kepala daerah dan wakilnya sama-sama berhenti atau diberhentikan, DPRD melalui Rapat Paripurna dapat memutuskan dan menugaskan KPU Provinsi untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah dan untuk pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah, maka berdasarkan undang-undang dilaksanakan oleh sekretaris daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah.

### BAB III

#### PENGATURAN KEDUDUKAN WAKIL GUBERNUR

##### A. Kedudukan Wakil Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan daerah -yang terkini diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004- dapat diidentifikasi bahwa masih terdapat permasalahan-permasalahan yang bersifat mendasar karena menyangkut sistem penyelenggaraan dari pemerintahan daerah itu sendiri. Salah satu permasalahan mendasar tersebut adalah terkait dengan posisi wakil kepala daerah, yaitu wakil gubernur. Selain terkait dengan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga membawa sebuah diskursus baru mengenai posisi wakil gubernur, apakah merupakan posisi *political appointee*<sup>88</sup> yang merupakan satu paket dengan kepala daerah -dalam hal ini gubernur- atau jabatan *administrative appointee* sebagai jabatan karir yang pengangkatannya secara berjenjang dengan status sebagai pegawai negeri yang pengaturan jabatannya tunduk kepada Undang-Undang Kepegawaian.

---

<sup>88</sup> Pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula dan jabatannya tersebut adalah jabatan negara sehingga pejabatnya pun disebut pejabat negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 161-162.

Secara eksplisit bunyi pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa yang dipilih secara demokratis adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam kaitan ini muncul diskusi menarik, apakah jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota itu adalah satu jabatan tunggal atau satu paket meliputi dengan wakilnya. Apabila kita gunakan pendekatan formalistik pada apa yang tertulis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, jelas ayat dimaksud memberi pesan bahwa konstitusi hanya mengamankan pemilihan kepala daerah saja tanpa menyebut jabatan wakil kepala daerah. Ini artinya Gubernur, Bupati dan Walikota adalah nama jabatan tunggal untuk kepala daerah baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. UUD 1945 pada dasarnya bersifat *litterlijk* sehingga apa yang tertulis itulah yang merupakan norma. Penafsiran ini sesuai dengan kenyataan bahwa UUD 1945 selalu menyatakan secara eksplisit posisi jabatan-jabatan yang ada dalam pemerintahan. Sebagai contoh jabatan Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (2), Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga), Menteri (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Keempat), ini dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945.

Dengan tidak tegasnya Konstitusi menyebutkan tentang keberadaan Wakil Gubernur sehingga pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk mengatur jabatan Wakil Gubernur. Artinya, bisa saja Gubernur selaku kepala daerah dipilih dan memegang jabatan tanpa didampingi wakil, atau pengaturan mengenai pemilihan wakil kepala daerah dalam undang-undang dapat saja dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, posisi provinsi merupakan sebuah unit antara pemerintahan sebagai wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Gubernur merupakan *alter ego* Presiden yang ada di daerah tanpa ada lagi pembagian kewenangan kepada subyek lain. Ini selaras dengan pengalaman di beberapa negara yang memiliki Unit Antara dalam susunan dan bentuk pemerintahan daerah, tidak dikenal lagi posisi wakil wakilnya Pemerintah. Gubernur, sebagai wakil Pemerintah, dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh perangkat guna melaksanakan kewenangan yang dimilikinya. Dengan demikian pendekatan ini dapat menjadi bahan pemikiran mengenai posisi Wakil Gubernur sebagai *administrative appointee* karena merupakan salah satu unit dari perangkat gubernur dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Keberadaan jabatan wakil gubernur dan cara rekrutmennya, dapat dikaji secara empirik dan teoritik. Secara empirik, jawaban terhadap isu ini dapat dicermati melalui penelusuran terhadap sejarah peraturan pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, tidak selalu dikenal adanya wakil kepala daerah. Tugas utama wakil kepala daerah adalah membantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Namun dalam setiap aturan yang mengaturnya terdapat variasi cara rekrutmen wakil kepala daerah tersebut.<sup>89</sup> Oleh karena itu ada baiknya ditelusuri kembali berbagai aturan undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, minimal pasca Indonesia merdeka tahun 1945, yang akan dibagi dalam beberapa periode (masa/era).

---

<sup>89</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah, *Op. Cit.*, hlm. 3-5.

## **1. Periode Pasca Indonesia Merdeka 1945 s/d 1965 (Era Orde Lama)**

Memperhatikan berbagai aturan pokok berupa undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca Indonesia merdeka tahun 1945, maka bicara tentang kedudukan Wakil Gubernur atau wakil kepala daerah provinsi, dapat ditelusuri pada beberapa aturan yang pernah ada dan berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

### **a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 23 Nopember 1945 ini dimaksudkan untuk mempertegas tentang kedudukan dan tugas dari Komite Nasional Daerah, yakni dipersamakan sebagai Badan Perwakilan Rakyat atau legislatifnya daerah.<sup>90</sup> Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, ditegaskan dalam Penjelasan Pasal Pertama (Pasal 1) bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah kala itu sudah menganut faham atau asas desentralisasi dan setiap daerah diakui keberadaannya untuk memiliki harta kekayaan dan penghasilan sendiri yang dalam penyelenggaraannya dipimpin oleh seorang kepala daerah, sebagaimana terlihat pada Pasal 2 dan 3 Undang-Undang ini. Kepala Daerah disamping sebagai pemimpin di daerahnya adalah juga sebagai wakil pemerintah (pusat) di daerah.

Sedangkan mengenai wakil kepala daerah tidak ada sama sekali disebutkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Mengenai

---

<sup>90</sup> Lihat: Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

wakil kepala daerah ini pada masa Undang-Undang Nomor Tahun 1945 dapat dijumpai pada penjelasan Pasal 3 huruf c yang ada menyebutkan bahwa “...*djika Kepala Daerah ini berhalangan, maka Wakil-Kepala Daerah pulalah yang memimpinya (jadi Wakil Residen, Patih atau Wakil-Kepala-Kota)*”. Jadi keberadaan Wakil Gubernur tidak mutlak harus ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### **b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah.**

Melalui Undang-Undang ini sudah dipertegas tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang terdiri atas daerah Provinsi, Kabupaten (disebut juga “Kota Besar”) dan Desa (disebut juga “Kota Kecil”). Pada saat pemberlakuan Undang-Undang ini, pemerintahan daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Kepala Daerah jabatannya adalah merangkap ketua dan sekaligus anggota DPD yang dipilih oleh Presiden berdasarkan usulan DPRD Provinsi. Sedangkan mengenai Wakil Kepala Daerah hanya ada pada daerah istimewa yang dapat diangkat oleh Presiden dari anggota DPD, yaitu apabila Kepala Daerah Istimewa tersebut berhalangan, guna melaksanakan tugas kepala daerah sampai habis masa jabatannya 5 tahun.<sup>91</sup> Artinya kedudukan Wakil Kepala Daerah, tugas dan wewenangnya adalah sama dengan Kepala Daerah apabila ia sudah ditunjuk sebagai pengganti untuk menjalankan fungsi Kepala Daerah yang berhalangan. Jadi tidak mutlak ada.

---

<sup>91</sup> Lihat: Pasal 18 ayat (6) dan Pasal 19 serta Penjelasan Umum angka VII Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah.

**c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.**

Pada Undang-Undang ini, pemerintah daerah tersebut masih terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Kepala Daerah karena jabatannya -masih sama dengan undang-undang sebelumnya- adalah merangkap ketua serta anggota DPD. Sedangkan mengenai Wakil Kepala Daerah tidak diatur secara tegas harus ada. Pada Undang-Undang ini hanya menyebutkan bahwa "*Apabila Kepala Daerah berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah. Kemudian, apabila Wakil Ketua Dewan Pemerintah Daerah juga berhalangan atau berhenti dari jabatannya, maka ia diwakili oleh anggota yang tertua usianya dari Dewan Pemerintah Daerah itu*" (Pasal 26 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957).

**d. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 yang dikeluarkan pada tanggal 7 September 1959, dimaksudkan untuk menstabilkan kembali keadaan ketatanegaraan Indonesia waktu itu, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, makanya salah satu dasar hukum dikeluarkannya Penpres ini adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 menggunakan faham desentralisasi territorial, dimana adanya pemberian hak kepada daerah untuk mengatur dan

mengurus rumah-tangganya sendiri, dengan mengingat kemampuan dan kesanggupan daerah masing-masing.<sup>92</sup>

Pada saat pemberlakuan Penpres ini, pemerintahan daerah tersebut terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD, Kepala Daerah statusnya adalah pegawai negara yang tidak dapat diberhentikan oleh DPRD melalui keputusannya dan Kepala Daerah juga dapat menanggukhkan pemberlakuan keputusan yang dikeluarkan oleh DPRD apabila Kepala Daerah menganggap bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi. Kepala Daerah berperan ganda yaitu sebagai alat atau perpanjangan tangan pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah. Kepala Daerah sebagai alat pemerintah Pusat bertugas: mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah; menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah; melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah; menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat. Sedangkan Kepala Daerah sebagai alat pemerintah daerah bertindak menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah (otonomi) disamping juga melakukan tugas di bidang tugas pembantuan.

Dalam masa pemberlakuan Penpres Nomor 6 Tahun 1959, maka tentang keberadaan dan kedudukan Wakil Kepala Daerah tidak disyaratkan harus ada, tetapi dapat diadakan apabila Kepala Daerah berhalangan yang penunjukan atau pengaturannya mengenai penentuan pejabat yang mewakili Kepala Daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Tetapi untuk Daerah

---

<sup>92</sup> Penjelasan Umum Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah, angka 3 huruf a dan angka 4.

Istimewa dapat diadakan seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden.

**e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.**

Pada saat pemberlakuan (pengesahan dan pengundangan) Undang-Undang ini pada tanggal 1 September 1965, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan pembagian daerah dalam tiga tingkatan yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, sebagai berikut:<sup>93</sup>

- a. Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III

Pada saat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan Kepala Daerah -dalam hal ini Gubernur- dalam menjalankan tugasnya sehari-hari untuk menyelenggarakan pemerintahan dibantu oleh Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur). Jadi Undang-Undang ini, pada Pasal 6, Pasal 47 sudah secara tegas menyebutkan Wakil Kepala Daerah, dengan tugas membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sehari-harinya menyelenggarakan pemerintahan di daerah, yang diangkat oleh Presiden dari antara sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon DPRD pada daerah tingkat I (Provinsi) untuk suatu masa jabatan yang sama

---

<sup>93</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok- Pokok Pemerintahan Daerah.

dengan masa jabatan Kepala Daerah atau untuk masa yang sama dengan masa duduk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, tetapi dapat diangkat kembali. Wakil Kepala Daerah ini kedudukan atau jabatannya adalah sebagai pegawai negara, dengan peran ganda sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah<sup>94</sup> yang bertugas membantu kepala daerah atau menggantikan kepala daerah apabila berhalangan, tidak dapat melakukan lagi tugas dan jabatannya.

## **2. Era Orde Baru (1966 s/d 1998)**

Kelima aturan Perundang-undangan sebelumnya adalah dilahirkan pada era (masa) Orde Lama. Berakhirnya era Orde Lama yang berganti dengan Orde Baru dimulai pada tahun 1966, maka bicara tentang aturan yang dilahirkan pada masa Orde Baru ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

### **a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.**

Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974, maka penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>94</sup> Tugas dan jabatan peran ganda Kepala Daerah ini, bentuknya dapat dilihat pada Pasal Pasal 44. Dimana sebagai alat Pemerintah Pusat Kepala Daerah bertugas:

- a. memegang pimpinan kebijaksanaan politik di Daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada. penjabat- pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. meyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah;
- c. melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah;
- d. menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Sedangkan sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik dibidang urusan rumah-tangga Daerah maupun dibidang pembantuan.

daerah dilakukan dengan menerapkan asas desentralisasi dan daerah dibagi ke dalam daerah otonom dan wilayah administratif<sup>95</sup>. Dalam pelaksanaan asas desentralisasi, maka daerah dikelompokkan menjadi daerah tingkat I (Provinsi) dan daerah tingkat II (Kabupaten/Kotamadya). Dimana Pemerintah Daerah adalah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-Dinas Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah (daerah tingkat I/Wakil Gubernur) sudah merupakan jabatan permanen, yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan, dengan memperoleh persetujuan DPRD tanpa melalui pemilihan, dimana Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Wakil Kepala Daerah tersebut kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Namun demikian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengisyaratkan bahwa pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan dan terhadap orang yang terpilih dan ditetapkan sebagai Wakil Kepala Daerah setelah diangkat sumpahnya maka ia adalah pejabat negara. Tugas dari Wakil Kepala Daerah adalah membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sehari-

---

<sup>95</sup> Wilayah Administratif, selanjutnya disebut Wilayah, adalah lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah. Setiap Wilayah dipimpin oleh seorang Kepala Wilayah:

- a. Propinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur;
- b. Kabupaten disebut Bupati;
- c. Kotamadya disebut Walikota;
- d. Kota Administratif disebut Walikota;
- e. Kecamatan disebut Camat.

(Lihat: Pasal 1 huruf g dan Pasal 76-77 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

hari, termasuk juga menggantikannya apabila berhalangan (lihat: Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

### 3. Era Reformasi (1998 s/d sekarang)

Berakhirnya era Orde Baru berganti dengan era Reformasi pada tahun 1998, yang ditandai dengan runtuhnya rezim pemerintahan negara di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, selanjutnya pada sistem ketatanegaraan di Indonesia telah pula terjadi perubahan besar yang ditandai dengan dilakukannya amandemen (perubahan) terhadap Konstitusi Indonesia UUD 1945, melalui empat kali tahap amandemen yaitu: 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Salah satu perubahan yang dilakukan dalam UUD 1945 adalah menyangkut penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pada awal kemerdekaan, Konstitusi Indonesia 1945 sebelum perubahan maka pengaturan tentang Pemerintahan Daerah hanya dimuat dalam satu pasal yaitu Pasal 18 yang menyebutkan bahwa "*Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa*". Tetapi pasca amandemen UUD 1945 pada era Reformasi terjadi perubahan besar pada Pasal 18 UUD 1945. Sebagai tindak lanjut dari perubahan Pasal 18 UUD 1945<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Pasal 18 UUD 1945 setelah dilakukan amandemen maka menjadi Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B. Lebih lanjut sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. \*\*)

tersebut, maka undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selama ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

#### **a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999 telah membawa perubahan yang cukup besar pada penyelenggaraan pemerintah daerah, termasuk mengenai Wakil Gubernur. Selain itu, hal yang cukup mendasar terjadi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah pengakuan secara tegas terhadap daerah otonom, yaitu *“kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang*

- 
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. \*\*)
  - (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. \*\*)
  - (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. \*\*)
  - (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. \*\*)
  - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. \*\*)
  - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. \*\*)

#### **Pasal 18A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. \*\*)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. \*\*)

#### **Pasal 18B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. \*\*)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. \*\*)

*mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia*".<sup>97</sup> Sehingga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikenal juga dengan sebutan Undang-Undang Otonomi Daerah yang melakukan penekanan otonomi pada daerah kabupaten/kota, dengan menganut asas desentralisasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka oleh undang-undang ini dilakukan pembagian daerah dalam bentuk Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom, dimana Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi yaitu wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah dalam melaksanakan asas dekonsentrasi.

Gubernur selaku kepala daerah beserta wakilnya, proses pemilihan, pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh DPRD, sehingga terlihat peran dari DPRD (legislatif) terhadap pemerintah daerah cukup dominan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maka Gubernur sebagai kepala daerah ditingkat Provinsi adalah juga sekaligus merupakan wakil pemerintah. Selaku kepala daerah maka Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, sedangkan selaku kepala pemerintah maka Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden (lihat: Pasal 31 Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999).

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur) dicalonkan berpasangan dengan calon kepala daerah

---

<sup>97</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 1 huruf i.

dan dipilih melalui perwakilan (DPRD) secara bersamaan lewat proses pemilihan yang dilakukan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Artinya proses pemilihannya dilakukan dengan menggunakan sistem perwakilan. Bagi pasangan calon yang terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur selanjutnya untuk pelantikannya dilakukan oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk, bersamaan dengan pelantikan kepala daerah untuk masa jabatan lima tahun.

Wakil Kepala Daerah -untuk daerah Provinsi disebut juga Wakil Gubernur- mempunyai tugas:

- a. membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya;<sup>98</sup>
- b. mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan
- c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Wakil Gubernur juga melaksanakan tugas dan wewenang Gubernur apabila Gubernur berhalangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Wakil Gubernur bertanggung jawab kepada Gubernur selaku Kepala Daerah. Tetapi apabila Gubernur berhalangan tetap, maka jabatan Gubernur digantikan oleh Wakil Gubernur sampai habis masa jabatannya dan terhadap jabatan Wakil Gubernur tidak diisi, kecuali apabila keduanya berhalangan tetap maka untuk sementara waktu jabatan tersebut (Gubernur dan Wakil Gubernur) dilaksanakan oleh

---

<sup>98</sup> Dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa kewajiban Kepala Daerah (Gubernur) adalah:

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;
- b. memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. menghormati kedaulatan rakyat;
- d. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- e. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
- f. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; dan
- g. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.

Sekretaris Daerah, sampai DPRD menyelenggarakan kembali pemilihan dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan.<sup>99</sup>

#### **b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Berselang waktu lebih kurang empat tahun diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah (eksekutif) bersama DPR (legislatif) telah mencabut kembali pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut dengan melakukan penggantian lewat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, pada tanggal 15 Oktober 2004. Dimana salah satu dasar pertimbangan dilakukannya penggantian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah dikatakan bahwa "*Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti*".<sup>100</sup>

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, cara pemilihan dan pengangkatan Gubernur beserta Wakil Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi dilakukan secara perwakilan atau dipilih oleh anggota DPRD (legislatif) tetapi keduanya secara berpasangan dipilih oleh rakyat secara langsung sebagaimana ditegaskan pada Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Jadi pemilihan secara demokratis yang disebutkan oleh

<sup>99</sup> Lihat: Pasal 57 – 58 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>100</sup> Lihat: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Dasar Menimbang huruf c.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua, diterjemahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam bentuk pemilihan kepala daerah berpasangan dengan seorang wakil kepala daerah dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Pada Penjelasan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa "...kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah...", artinya seorang wakil kepala daerah (Wakil Gubernur) secara *litterlijk* fungsi dan tugasnya (kedudukan dari jabatannya) adalah untuk membantu Gubernur dalam jabatannya menjalankan tugas dan fungsinya sebagai Gubernur (Kepala Daerah).

Dengan perkembangan pengaturan yang terjadi pada model pemilihan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka terlihat peran wakil kepala daerah selain untuk membantu pelaksanaan tugas kepala daerah, juga berdimensi politik, karena dalam praktek pemilihan ternyata hal itu digunakan sebagai strategi untuk memperluas basis dukungan politik kepala daerah. Sebetulnya, untuk hal yang kedua, perluasan basis dukungan politik, wakil kepala daerah secara politis juga memiliki kedudukan yang sama dengan kepala daerah. Namun keadaan ini tidak terjadi pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dilantik dan duduk dalam jabatan tersebut. Sejak saat pelantikan tersebut, wakil kepala daerah berkedudukan untuk membantu atau bahkan subordinate dari kepala daerah. Undang-Undang menentukan bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Implikasinya, kedudukan keuangan dan kedudukan protoler wakil kepala daerah seringkali dianggap tidak *fair* oleh wakil

kepala daerah. Perkembangan keadaan tersebut memunculkan pertanyaan: apakah jabatan wakil kepala daerah masih diperlukan?<sup>101</sup>

Karena mengingat selama ini undang-undang mengatur bahwa Wakil Gubernur bertanggung jawab kepada Gubernur. Hal ini menunjukkan kedudukan yang tidak sama (tidak setara), walaupun Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih berpasangan melalui mekanisme *political appointee*, sehingga kadang posisi antara Gubernur dan Wakil Gubernur cenderung terkesan bersifat subordinate.

Sebetulnya apabila diperhatikan secara mendasar, maka dalam hal kepemimpinan pemerintahan daerah, beranjak dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa provinsi, kabupaten/kota masing-masing dipimpin oleh Gubernur, Bupati/Walikota. Sedangkan proses rekrutmen Gubernur, Bupati/Walikota dilakukan melalui pemilihan secara demokratis. Dalam pengaturan kepemimpinan pemerintahan daerah tersebut, UUD 1945 tidak mengatur tentang keberadaan Wakil Gubernur. Kemudian, jika kita lihat pula pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bicara tentang kedudukan dan keberadaan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setelah dari Penjelasan Umum, selanjutnya dapat dijumpai pada Pasal 1 angka 3 yang menyebutkan bahwa "*Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah*". Kemudian pada Pasal 3 ayat (2), disebutkan bahwa "*Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*"<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah, *Op. Cit*, hlm. 9.

<sup>102</sup> Pasal 3 ayat (1): *Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah:*

terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah<sup>103</sup>”. selanjutnya, pada Pasal 24 ayat (3) disebutkan bahwa “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)<sup>104</sup> dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah”.

Dari pengaturan beberapa pasal tersebut di atas, terlihat Wakil Gubernur kedudukannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dimasukkan dalam kategori organ penyelenggara pemerintahan daerah, tetapi hanya berkedudukan sebagai wakil yang bertugas membantu Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama-sama dengan perangkat daerah lainnya,<sup>105</sup> seperti Sekretaris Daerah.

Walaupun keduanya (Wakil Gubernur dan Sekretaris Daerah Provinsi) sama-sama bertanggung jawab kepada Gubernur selaku pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah provinsi, tetapi bedanya, kedudukan Wakil Gubernur bukanlah jabatan karir tetapi merupakan jabatan politis karena diperoleh melalui mekanisme pemilihan secara politik (*political appointee*) dan orang yang menjabat Wakil Gubernur bukanlah berstatus pegawai negeri sipil

---

a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;

b. pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

<sup>103</sup> Pasal 120 ayat (1): Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

Lebih lanjutnya, Sekretariat daerah ini dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang bertugas untuk membantu Gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretaris Daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil oleh Presiden atas usulan Gubernur dan ia dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggung jawabnya adalah kepada Gubernur. (lihat: Pasal 121-122 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

<sup>104</sup> Pasal 24:

(1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.

(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

<sup>105</sup> Lihat: Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Lihat juga: Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

(PNS), tetapi dikategorikan dalam status pejabat negara.<sup>106</sup> Sedangkan Sekretaris Daerah adalah merupakan jabatan karir (*administrative career/administrative appointee*) yang penjabatnya adalah berstatus PNS yang tentunya tunduk pada aturan Kepegawaian dan merupakan bagian dari organ perangkat daerah ditingkat provinsi sebagai unsur pembantu Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>107</sup>

Dari paparan di atas, terlihat bahwa kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, tidak masuk dalam kategori organ penyelenggara pemerintahan daerah. Tetapi pada sisi lain, oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dikatakan bahwa kedudukan Wakil Gubernur adalah merupakan masuk dalam kategori Pejabat Negara bersama-sama dengan Gubernur. Kemudian secara doktrin ilmu hukum merujuk pada pandangan Hans Kelsen mengenai organ negara atau pemerintahan, maka dalam pengertian luas, Wakil Gubernur adalah merupakan organ negara karena ia bertugas menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh undang-undang, dalam hal ini Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>106</sup> Lihat: Pasal 11 ayat (1) huruf I Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

<sup>107</sup> Lihat: Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

**B. Hubungan Wakil Gubernur Dengan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Apabila diperhatikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya, maka pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu dan dinamis, serta bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Melihat model pelaksanaan otonomi daerah yang sudah berjalan sekarang ini, ternyata masih menyisakan masalah. Misalnya, masih adanya perdebatan tentang otonomi daerah itu sendiri, apakah pada tingkat provinsi atau pada daerah kabupaten/kota. Tetapi yang jelas, prakteknya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi itu diberikan oleh negara adalah pada pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, melalui penyerahan wewenang pemerintahan (desentralisasi) dan selanjutnya pemerintah daerah bersama masyarakatnya dengan adanya penyerahan wewenang oleh undang-undang tersebut telah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat bersangkutan.

Salah satu konsekuensi dianutnya sistem desentralisasi yang menyerahkan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah atau yang dikenal juga dengan otonomi daerah adalah perlunya pengaturan hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah sehingga otonomi daerah di satu sisi dapat dijalankan, dan di sisi lain prinsip negara kesatuan tidak dilanggar. Kewenangan pemerintah merupakan dasar utama bagi setiap tindakan dan perbuatan hukum dari setiap level pemerintahan bersama aparaturnya. Dengan adanya dasar kewenangan yang sah maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan hukum yang sah. Sebaliknya, apabila tanpa ada dasar kewenangan, maka setiap tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap level pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikatakan sebagai pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>108</sup>

Lebih lanjutnya, sebagai pelaksana dari pengurusan urusan pemerintahan tersebut adalah dilakukan oleh pemerintahan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakilnya yang dipilih secara berpasangan melalui pemilihan kepala daerah (Pemilukada) oleh masyarakat di daerah bersangkutan dengan menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, yang pengusungan pasangan calon tersebut dapat dari satu partai politik

---

<sup>108</sup> M. Akil Mochtar, *Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan Daerah di Era Otonomi*, Makalah Disampaikan pada Seminar "Relations between Governments at Central and Regional Level" pada Universitas Tanjungpura, Pontianak. 21 Juli 2010. Dikutip dari: <http://www.akilmochtar.com/wp-content/uploads/2011/06/Aspek-Hukum-dalam-Mempercepat-Pembangunan-Daerah-di-Era-Oton.pdf>, diakses: 13 Februari 2012.

atau gabungan partai politik atau dari kalangan masyarakat pendukung dari daerah setempat.

Jika diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya pada daerah provinsi -pasangan terpilih Gubernur dengan Wakil Gubernur- hasil pemilihan secara langsung oleh rakyat yang diusung oleh satu partai politik atau gabungan partai pasca pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka terlihat hubungan pribadi antara Gubernur selaku Kepala Daerah dengan Wakilnya di kebanyakan daerah terlihat adanya kecenderungan hubungan kerja yang kurang harmonis dari pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kecenderungan tersebut antara lain tercermin dari pengungkapan keinginan wakil kepala daerah untuk menjadi calon kepala daerah pada pilkada berikutnya hanya beberapa saat setelah duduk dalam jabatan. Keadaan tersebut menjadikan kepemimpinan pemerintahan daerah berlangsung tidak kondusif, wakil kepala daerah secara *latent* menjadi pesaing yang tidak sehat bagi kepala daerah.<sup>109</sup> Padahal, salah satu faktor penting penentu keberhasilan efektivitas pemerintahan daerah adalah hubungan baik (harmonisasi) antara kepala daerah (Gubernur) dan Wakilnya.<sup>110</sup>

Memperhatikan kedudukan dan fungsi Wakil Gubernur dalam pengaturannya di Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 26, maka terlihat tugas Wakil Gubernur adalah untuk membantu Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga Wakil Gubernur dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah bertanggung jawab kepada Gubernur.

<sup>109</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah, *Op. Cit*, hlm. 10. Lihat juga: Suharizal, *Pemilukada, ... Op. Cit*, hlm. 217.

<sup>110</sup> Suharizal, *Pemilukada, ... Op. Cit*, hlm. 166.

Pengaturan tanggung jawab tersebut menunjukkan kedudukan yang tidak sama antara Gubernur dan wakilnya, bahkan menyiratkan posisi sebagai subordinate. Jadi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah pengaturan tentang pola hubungan antara Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terlihat sebagai bawahan dan atasan, dimana seorang Wakil Gubernur -kasarnya- bekerja atas perintah dari Gubernur.

Minimnya kewenangan yang dimiliki oleh Wakil Gubernur menjadi salah satu faktor penting terjadinya ketidakharmonisan (*disharmonisasi*) antara Gubernur dan Wakil Gubernur, disamping faktor lainnya, seperti latar belakang pribadi, fasilitas kesejahteraan yang didapat, hingga pembagian peran kekuasaan yang terkesan tidak seimbang dan juga jumlah pendapatan yang dapat berpotensi menjadi pematik kecemburuan, padahal pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur seringkali diusung oleh partai berbeda yang sama-sama berperan dalam perolehan suara untuk dapatnya pasangan Gubernur dan Wakilnya memenangkan pemilihan.

Selain faktor di atas, faktor lain adalah karena adanya perbedaan ideologi dalam perencanaan pembangunan dan masalah kepentingan politik menjelang akhir masa jabatan. Tiga atau dua tahun menjelang berakhirnya masa jabatan, yang sering mencuat ke publik adalah aroma persaingan, gesekan, rebutan pengaruh dan rivalitas yang berujung pada konflik. Apalagi kalau Gubernur dan Wakilnya sama-sama baru menjabat satu periode. Di satu sisi Gubernur masih menginginkan posisi yang sama untuk periode berikut, hal yang sama pun diinginkan oleh Wakilnya.

Hubungan yang tidak baik (*disharmonisasi*) juga timbul karena adanya gesekan atau konflik saat pengisian jabatan struktural di jajaran pemerintahan. Masing-masing berpacu menempatkan orang-orangnya pada pos strategis dan “basah”. Sebab Pilkada langsung membutuhkan ongkos politik yang mahal. Tim sukses perlu diakomodir untuk mengumpulkan pundi-pundi rupiah, membayar belanja politik sebelumnya dan menyiapkan belanja politik berikutnya. Pembagian peran dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan juga bisa memicu konflik, tentunya hal tersebut akan berpengaruh pada pelayanan publik di daerah, kinerja pemerintahan di daerah akan terganggu.<sup>111</sup>

Bukan tanpa dasar, apabila betul antara kepala daerah dan wakilnya yang dipilih secara berpasangan dalam Pemilukada tersebut, ternyata dalam prakteknya terjadi hubungan yang tidak/kurang harmonis setelah mereka menjabat, karena dari 753 pasangan kepala daerah/wakil kepala daerah yang terpilih dari 2005 hingga akhir 2011, ternyata tidak sepenuhnya mampu menghadirkan pemimpin daerah yang kompak dan serasi dalam mewujudkan visi dan misi yang mereka janjikan selama kampanye. Dari 753 pasangan tersebut, hanya 21 pasangan yang masih tetap maju dengan pasangan yang sama untuk periode selanjutnya. Artinya, hanya 2,6 persen yang masih setia, sementara 97,4 persen pasangan kepala daerah dan wakilnya “pecah kongsi”. Dampak dari pecah kongsi ini tidak hanya menyebabkan bingungnya birokrasi, tetapi juga merupakan pendidikan politik

---

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 169-174.

yang buruk bagi masyarakat, karena tidak jarang mereka mengumbar konflik di depan publik.<sup>112</sup>

Kerja-kerja Wakil Gubernur selaku wakil dalam membantu Gubernur yang tidak berjalan dengan baik tersebut telah menimbulkan kesan bahwa koordinasi antara Gubernur dengan wakilnya tidak berjalan secara bagus, akibatnya pelaksanaan kerja-kerja pemerintahan dan pembangunan jadi terganggu sehingga menimbulkan kritikan, sorotan dan bahkan kecaman dari banyak pihak. Artinya proses pendelegasian wewenang dan tanggung jawab atas tugas dan kerja-kerja Gubernur kepada Wakilnya dalam menjalankan roda pemerintahannya guna pencapaian program-program kerja yang telah disampaikan sewaktu kampanye pemilu tidak berjalan dengan baik.<sup>113</sup>

Sebagai contoh, menjelang akhir tahun 2011, Sumatera Barat dihebohkan oleh beberapa berita di seputaran gubernuran Provinsi Sumatera Barat. Berita tersebut berkaitan dengan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur dalam kehadiran dan pengesahannya berkaitan dengan kebijakan/keputusan yang dilahirkan oleh Pemerintah Sumatera Barat.<sup>114</sup>

*Pertama*, pada akhir Oktober 2011 tentang kehadiran, pengesahan dan penandatanganan nota kesepakatan empat peraturan daerah (4 Perda) yang dilakukan bukan oleh Gubernur<sup>115</sup> atau pejabat yang diberi pelimpahan wewenang

---

<sup>112</sup> Djohermansyah Djohan, *Menata Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah*, dimuat pada berita on line: Tempo.co, tanggal 03 Agustus 2012, diakses: 14 September 2012.

<sup>113</sup> Mingguan Editorial, *Matahari Kembar Bersinar Kembali*, Edisi 33 Th I / 09 – 15 November 2011, hlm.4.

<sup>114</sup> Tabloid Zaman, *Irwan Prayitno "Lecehkan" Muslim Kasim*, Edisi No.565/Tahun Ke XII, Selasa, 15-21 November 2011, bagian Investigasi, hlm. Z8.

<sup>115</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 79:

- Ayat (1):

(delegasi) oleh gubernur untuk itu. Dimana pada saat itu nota kesepakatan akan ditandatangani oleh Wakil Gubernur yang tidak mendapat delegasi dari Gubernur untuk bertindak sebagai kepala daerah guna menandatangani nota kesepakatan empat perda tersebut, yaitu:

1. Perda Nomor 23/SB/2011 tentang Perubahan Perda Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja.
2. Perda Nomor 24/SB/2011 tentang Perubahan Perda Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sumatera Barat.
3. Perda Nomor 25/SB/2011 tentang Pengelolaan Irigasi.
4. Perda Nomor 26/SB/2011 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Sumbar Sakato.

*Kedua*, pada awal November 2011 tentang kehadiran, pengesahan dan penandatanganan hasil keputusan rapat tentang pembahasan rancangan Kebijakan Umum Anggaran, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA dan PPAS) APBD Sumbar tahun 2012 yang juga tidak dihadiri oleh Gubernur, tetapi hanya oleh Wakil Gubernur, karena pada waktu itu Gubernur sedang melakukan ibadah haji ke tanah suci Mekah.<sup>116</sup>

---

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

- Ayat (2):

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.

<sup>116</sup> Chairul Darwis, *Matahari Kembar di Kantor Gubernur, Padang Ekspres*, Jumat, 18 November 2011, Teras Utama.

Sebetulnya, apabila diperhatikan secara cermat tentang pola pengaturan, kedudukan, tugas, wewenang, pemilihan dan pemberhentian antara Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 beserta undang-undang organiknya -dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah- terlihat pengaturan yang tidak selaras dan berpotensi menimbulkan persoalan disamping konstitusionalitasnya masih sering diperdebatkan. Akibatnya pola hubungan antara Gubernur dengan Wakil Gubernur pasangan terpilih pada Pemilu pada pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut dalam pelaksanaan kerja-kerja pemerintahan dan pembangunan sering menjadi tidak harmonis dan terjadi pecah kongsi dalam perjalanan duet karirnya.

Pada satu sisi, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak mensyaratkan harus adanya seorang Wakil dalam pemilihan Gubernur sebagai *duet*-nya dalam Pemilu untuk membantu Gubernur nantinya dalam memimpin sebuah daerah provinsi. Tetapi pada pelaksanaan lebih lanjutnya oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 24 ayat (5) maka dalam pelaksanaan pemerintah daerah tersebut ditegaskan bahwa Gubernur dalam memimpin daerah dibantu oleh seorang wakilnya yang pemilihannya dilakukan secara berpasangan (*duet*) berdasarkan usulan oleh satu partai/gabungan partai/rakyat konstituennya untuk dipilih secara langsung oleh rakyat pada daerah bersangkutan. Dalam prakteknya, pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut kadang diusung oleh partai yang berbeda, dimana masing-masing partai mengerahkan massa pemilihnya guna memenangkan pasangan calon yang mereka usung.

Kemudian dalam praktek PemiluKada yang berlangsung pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, juga tidak dapat dipungkiri bahwa kemenangan seorang calon gubernur dalam mengumpulkan suara pemilihan tidak dapat dilepaskan dari pengaruh wakilnya yang pastinya juga memiliki massa pendukung yang secara otomatis akan mendongkrak jumlah perolehan suara dari duet calon gubernur bersama wakilnya tersebut. Biasanya, sebelum duet pasangan calon tersebut diluncurkan, sudah ada kesepakatan-kesepakatan diantara kedua pihak misalnya tentang pembagian kekuasaan diantara mereka dan seolah-olah di sini hubungan antara kedua calon (duet pasangan) tersebut adalah setara.

Tetapi celakanya, setelah pasangan tersebut terpilih dan mulai dilantik dan menjalankan tugas serta kewenangannya sebagai pemimpin di daerah dalam kerja-kerja pemerintahan, tentunya mereka harus tunduk kepada undang-undang, hubungan di antara keduanya tidak lagi bersifat kemitraan tetapi sudah menjadi hierarkis. Sedangkan, jika ada kesepakatan-kesepakatan politik tentang pembagian kekuasaan sewaktu mereka masih pasangan calon pastilah dibuat tidak tertulis dan walaupun dibuat tertulis, jelas secara hukum hal tersebut adalah bertentangan dengan undang-undang.

Harus disadari bahwa kesepakatan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak diatur atau diakomodasikan dalam undang-undang, sehingga apabila ada ingkar (wanprestasi) dengan kesepakatan tersebut atau salah satu dirugikan (terutama dalam hal ini posisi Wakil Gubernur), tidak dapat digugat.

Disinilah persoalan itu muncul, karena ada hal-hal selama ini tersembunyi, namun justru merupakan energi pemicu timbulnya *disharmonisasi* hubungan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah dengan tegas disebutkan bahwa kedudukan dari pasangan calon tersebut adalah berbeda, satu sebagai kepala daerah (Gubernur) yakni pemimpin daerah dan satu lagi adalah sebagai Wakilnya. Dimana tugas dari Wakil Gubernur adalah membantu tugas/kerja-kerja Gubernur selaku pemimpin dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah (provinsi).

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa seorang Wakil Gubernur dengan kedudukan untuk membantu Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka kewenangannya dari tugas yang dimilikinya adalah mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah. Selain itu, Wakil Gubernur juga bisa melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Gubernur. Dimana, Wakil Gubernur dalam melaksanakan semua kewenangan tugas yang dimilikinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut haruslah bertanggungjawab kepada Gubernur selaku kepala/pimpinan daerah.

Posisi yang tidak setara dan cenderung bersifat subordinate dalam segi kedudukan, kewenangan dan tugas antara Gubernur dengan Wakil Gubernur yang diberikan oleh undang-undang tersebut jelas membawa kecemburuan, karena pada saat pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian, termasuk tentang kewajiban dan larangan<sup>117</sup> bagi Gubernur dan Wakil Gubernur pengaturannya oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada dilakukan pembedaan, tetapi pada saat bicara tentang kedudukan, tugas dan kewenangan terjadi pembedaan yang tegas dan terkesan terjadinya subordinate antara Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang pada akhirnya berujung pada kecemburuan dan *disharmonisasi* antara Gubernur dengan Wakil Gubernur.

### **C. Pengaturan Kedepan Tentang Kedudukan Wakil Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

Beranjak dari sub bab sebelumnya, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berkaitan dengan kedudukan Wakil Gubernur yang sekarang ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara konstitusional perlu dipertanyakan. Jika dilihat dari Konstitusi Indonesia, UUD 1945, tidak ada dicantumkan secara tegas tentang adanya Wakil Gubernur, sebagaimana terlihat pada Pasal 18 ayat (4) cuma menyebutkan

---

<sup>117</sup> Lebih lanjut pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 adalah sebagai berikut;

- Tentang kedudukan: Pasal 24
- Tentang tugas dan wewenang: Pasal 25 dan 26
- Tentang kewajiban: Pasal 27
- Tentang larangan: Pasal 28
- Tentang pemilihan: Pasal 56 – 67
- Tentang pengangkatan: Pasal 110 – 111
- Tentang pemberhentian: Pasal 29 – 36

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Berbeda halnya dengan kepala negara (Presiden), oleh Konstitusi secara tegas disebutkan bahwa dalam menjalankan kewajibannya dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan keduanya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 4 ayat (2) *jo* Pasal 6A ayat (1) UUD 1945).

Artinya, keberadaan jabatan Wakil Gubernur ini tidak bersifat *imperative*. Oleh karenanya, apabila akan diadakan, pengaturannya tergantung pada kemauan politik dari penyelenggara negara Indonesia, dalam hal ini Pemerintah bersama DPR RI yang untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk undang-undang *organik* yang akan dilahirkan dalam rangka mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah, agar kedudukan Wakil Gubernur memiliki landasan hukum yang pasti atau dengan kata lain adanya kepastian hukum, sebagai bentuk perwujudan Indonesia adalah negara hukum,<sup>118</sup> sebagaimana ditegaskan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Bicara tentang kedudukan Wakil Gubernur, sampai sekarang masih menjadi diskursus antar kalangan pakar, akademisi dan politisi. Apakah Wakil Gubernur ini masih diperlukan atau ditiadakan dalam kerja-kerja pemerintahan

---

<sup>118</sup> Bicara tentang negara hukum dengan memperhatikan berbagai teori dan konsep yang dilahirkan oleh berbagai pakar sebagaimana sebelumnya sudah diurai pada Bab I dibagian Kajian Teoritis, maka salah satu unsur penting yang hampir selalu ada dari pendapat para pakar tersebut adalah tentang adanya kepastian hukum. Artinya dalam penyelenggaraan negara atau penyelenggaraan pemerintahan mulai dari tingkat pusat hingga ke daerah, maka semuanya harus mempunyai landasan hukum dan berdasarkan atas hukum dan hal ini adalah sejalan dengan apa yang sudah digariskan oleh *founding father* negara Indonesia yang telah dicantumkan dalam hukum dasar negara Indonesia, UUD 1945 di Penjelasan Umum, yang menegaskan bahwa “*Negara Indonesia berdasar atas Hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)*”. Kemudian pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD 1945 tahun 2001, maka secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.

daerah untuk membantu Gubernur<sup>119</sup> dan jika masih diperlukan apakah dipilih langsung berpasangan dengan Gubernur seperti model Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau dipilih dan diusulkan oleh Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri seperti model dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Bicara tentang kedudukan jabatan Wakil Gubernur dikaitkan dengan pemilihan kepala daerah, maka Suharizal, akademisi dan Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Andalas mengusulkan untuk dilakukan penghapusan dan menurutnya hal tersebut adalah langkah yang paling strategis dan konstitusional, dengan alasan:<sup>120</sup>

1. Alasan konstitusional

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagaimana disebutkan terdahulu tidak menyebutkan posisi Wakil Kepala Daerah (berarti disini termasuk Wakil Gubernur). Hal ini dianggap sebagai dasar konstitusional menghilangkan jabatan Wakil Gubernur, yang otomatis tidak adanya pengisian jabatan Wakil Gubernur.

2. Praktik dalam penyelenggaraan pemerintahan era pilkada langsung

Berkaca dari realita kekinian, dengan adanya wakil kepala daerah (untuk provinsi berarti Wakil Gubernur) sering terjadi *conflict of interest* maupun

---

<sup>119</sup> Cecep Effendy, *Mendefinisikan Kembali Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah*, dikutip dari: <http://pekikdaerah.com/mendefinisikan-kembali-peran-gubernur-sebagai-wakil-pemerintah/>, diakses: 13 Februari 2012.

<sup>120</sup> Suharizal, *Pemilukada, ... Op. Cit.*, hlm. 214-217.

*conflict of politic* dengan kepala daerahnya. Muaranya, efektivitas pemerintahan yang diemban keduanya tidak berjalan.

Seringkali terjadi antara kepala daerah (untuk provinsi berarti Gubernur) dengan wakilnya terjadi hubungan yang kurang harmonis dan tidak kondusif bagi kelancaran pembangunan di daerah. Padahal kesatuan visi antara Gubernur dengan Wakil Gubernur merupakan faktor penting demi menjamin penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Banyak daerah pasca Pilkada langsung terjadi konflik dan disharmonisasi hubungan antara kepala daerah dan wakilnya.<sup>121</sup>

### 3. Alasan efisiensi dan efektivitas pemerintahan di daerah

Regulasi yang mengatur pemerintahan di daerah memberikan kewenangan yang terbatas dan duplikasi kewenangan dengan organ-organ lainnya.

Di sini dimaksudkan bahwa seluruh tugas dan fungsi Wakil Gubernur sesungguhnya dapat dilakukan oleh SOTK lain -perangkat daerah lainnya, seperti Sekretaris Daerah. Karena yang mengelola roda birokrasi pemerintahan daerah adalah Sekretaris Daerah, bukan Wakil Gubernur. Jika lembaga Wakil Gubernur ini ditiadakan, kita sudah menghemat triliunan rupiah uang negara yang selama ini dialokasikan untuk pos wakil kepala daerah, dalam hal ini termasuk Wakil Gubernur.

---

<sup>121</sup> Untuk memperkuat argumen ini, maka baiknya dilihat kembali pembahasan pada sub bab sebelumnya tentang “Hubungan Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam Penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah”, terutama apa yang disampaikan oleh: Djohermansyah Djohan, *Menata Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah*, dimuat pada berita on line: Tempo.co, tanggal 03 Agustus 2012, diakses: 14 September 2012.

Sejalan dengan Suharizal, pengamat lainnya, Cecep Effendy juga berpendapat bahwa untuk pertimbangan efisiensi dan memastikan keutuhan kepemimpinan pemerintahan di daerah, apalagi mengingat banyaknya jumlah partai politik yang saling berkoalisi dalam mengisi jabatan kepala daerah, maka adalah lebih baik jika jabatan wakil itu ditiadakan.<sup>122</sup> Mengingat Indonesia mengadopsi kebijakan otonomi dua tingkat, sebagaimana diatur oleh Pasal 18 UUD 1945 ayat (1) dan (2) yang telah membagi daerah pemerintahan pada daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan diberi kewenangan untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sehingga melahirkan perbedaan kewenangan antar tingkatan pemerintahan tersebut. Dimana sebetulnya Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menjadi dasar pelaksanaan otonomi provinsi bersifat terbatas dan otonomi kabupaten/kota bersifat luas. Dengan kewenangan otonomi yang terbatas itu, daerah provinsi lebih banyak menjalankan urusan pemerintah pusat (75 persen) seperti melakukan koordinasi, fasilitasi, supervisi, dan pembimbingan. Artinya disini peran Gubernur lebih banyak sebagai wakil pemerintah pusat dan otonomi daerah tersebut sebetulnya berada di daerah Kabupaten/Kota.<sup>123</sup>

Apa yang disampaikan oleh Djohermansyah Djohan tentang peran Gubernur di atas, penegasannya dapat dilihat pada Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa: ayat (1) "Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan", ayat (2) "Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat

---

<sup>122</sup> Cecep Effendy, *Mendefinisikan Kembali Peran Gubernur... Op. Cit.*

<sup>123</sup> Djohermansyah Djohan, *Menata Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah, Op. Cit.*

(1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden". Artinya Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki peran ganda, pada satu sisi ia sebagai pimpinan/kepala daerah dan pada sisi lain ia adalah sebagai wakil pemerintah pusat. Sebagaimana telah disebutkan pada Bab II, maka posisi provinsi dalam hal ini adalah sebuah *unit antara* pemerintahan sebagai wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah dimana Gubernur merupakan *alter ego* Presiden yang ada di daerah dan selaras dengan pengalaman di beberapa negara yang memiliki unit antara dalam susunan dan bentuk pemerintahan daerah, tidak dikenal lagi posisi wakil wakilnya Pemerintah.

Menurut Penulis, selain tiga alasan yang disampaikan Suharizal di atas, sebetulnya dalam praktik sejarah ketatanegaraan Indonesia, kedudukan Wakil Gubernur dan sistem pemilihannya selama ini, dilihat mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, tidak mensyaratkan adanya Wakil Gubernur.

Selanjutnya, pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, ada mensyaratkan tentang Wakil Gubernur dengan tugas membantu Gubernur, tetapi pengangkatannya dilakukan oleh Presiden dari pegawai negeri bukan dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket pasangan bersama Gubernur dalam sebuah pemilihan (Pilkada)

sebagaimana terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pasca reformasi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mensyaratkan Wakil Gubernur masih diperlukan tetapi pemilihan dan pengangkatannya berpasangan dengan Gubernur melalui sistem perwakilan oleh DPRD Provinsi.

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 memberi pesan bahwa konstitusi hanya mengamanatkan pemilihan kepala daerah saja tanpa menyebut jabatan wakil kepala daerah. Gubernur adalah nama jabatan untuk kepala daerah untuk tingkat Provinsi. Dengan demikian, pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk mengatur jabatan wakil kepala daerah. Artinya, bisa saja Gubernur dipilih dan memegang jabatan tanpa didampingi wakil.

Jadi dari gambaran praktik ketatanegaraan Indonesia maka keberadaan dan kedudukan Wakil Gubernur dalam sejarah pengaturannya terlihat tidak selalu ada dan walaupun diadakan, maka Wakil Gubernur tersebut kedudukan dan tugasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk membantu kerja-kerja Gubernur sebagai kepala daerah, yang sebetulnya juga bisa di-handle oleh perangkat daerah lainnya, seperti Sekretaris Daerah. Sehingga, jika tetap diadakan maka akan terjadi *overlap of function* antara Wakil Gubernur dengan Sekretaris Daerah, tentunya akan memboroskan keuangan negara yang seharusnya dapat diemat.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari pembahasan terhadap beberapa permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, maka sebagai jawaban dari permasalahan tersebut dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bicara tentang kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana permasalahan yang diangkat, ternyata UUD 1945 tidak ada mengatur. Pengaturan yang terdapat dalam konstitusi hanya tentang DPRD, Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Ayat ini memberi pesan bahwa konstitusi hanya mengamankan pemilihan kepala daerah -untuk daerah provinsi Gubernur- tanpa menyebut jabatan wakil. Artinya, legitimasi tentang kedudukan Wakil Gubernur tidak dimuat dalam UUD 1945. Sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ternyata telah membuat pengaturan berbeda mengenai Wakil Gubernur sebagaimana terlihat pada Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 26-nya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata dalam menterjemahkan aturan tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD 1945 telah menafsirkan secara lebih luas, sehingga telah melahirkan organ pemerintahan yang disebut Wakil Gubernur dengan kedudukan serta tugas untuk membantu Gubernur selaku kepala pemerintahan daerah.

2. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memperhatikan pengaturan pola hubungan antara Wakil Gubernur dengan Gubernur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diantara keduanya memiliki hubungan sangat erat dan saling mendukung karena Gubernur untuk dapat menduduki posisinya sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi harus berpasangan dengan seorang Wakil Gubernur melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tetapi praktiknya, hubungan antara Wakil Gubernur dengan Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam perjalanan duet karirnya menjalankan kerja-kerja pemerintahan dan pembangunan sering terlihat menjadi tidak harmonis (*disharmonisasi*) dan terjadi pecah kongsi. Hal ini terlihat dari pengungkapan keinginan sang wakil untuk menjadi calon kepala daerah pada Pemilu pada berikutnya disaat mereka masih berpasangan dalam periode menjalankan tanggung jawabnya kepada rakyat di daerah mereka, Wakil Gubernur secara *latent* sering menjadi pesaing yang tidak sehat bagi Gubernur.
3. Berangkat dari kondisi di atas, maka sebaiknya kedepan perlu dipertimbangkan kembali untuk menghapuskan/menghilangkan terhadap keberadaan dan kedudukan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## B. Saran

Bicara tentang kedudukan jabatan Wakil Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah -yang sekarang juga sedang dilakukan pembahasan oleh DPR RI dalam bagian rencana perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 - maka tawaran yang dapat dilahirkan dari tulisan ini adalah bahwa terhadap jabatan Wakil Gubernur sebaiknya dihilangkan, mengingat:

- a. Konstitusi Indonesia UUD 1945, tidak ada mencantumkan secara tegas tentang adanya Wakil Gubernur, artinya keberadaan jabatan Wakil Gubernur tidak bersifat *imperative*. Oleh karenanya, apabila akan diadakan pengaturannya tergantung pada kemauan politik dari penyelenggara negara Indonesia -dalam hal ini Pemerintah bersama DPR RI- untuk dituangkan dalam bentuk undang-undang *organik* yang akan dilahirkan dalam rangka mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- b. Dalam pengaturan undang-undang tentang pemerintahan daerah, Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki peran ganda, pada satu sisi ia sebagai pimpinan/kepala pemerintahan daerah provinsi dan pada sisi lain ia adalah sebagai wakil pemerintah pusat, dalam hal ini posisi provinsi adalah sebuah *unit antara* pemerintahan sebagai wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah, dimana Gubernur merupakan *alter ego* Presiden yang ada di daerah dan selaras dengan pengalaman di beberapa negara yang memiliki unit antara dalam susunan dan bentuk pemerintahan daerah, tidak dikenal lagi posisi wakil wakilnya Pemerintah atau dengan kata lain tidak diadakan lagi jabatan Wakil Gubernur.

- c. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pasangan terpilih Gubernur dengan Wakil Gubernur sering terlihat hubungan pribadi mereka di kebanyakan daerah kurang harmonis. Keadaan tersebut menjadikan kepemimpinan pemerintahan daerah berlangsung tidak kondusif, wakil kepala daerah secara *latent* menjadi pesaing yang tidak sehat bagi kepala daerah. Sehingga mengganggu jalannya kerja-kerja pemerintahan.
- d. Praktik ketatanegaraan Indonesia, keberadaan dan kedudukan Wakil Gubernur dalam sejarah pengaturannya terlihat tidak selalu ada dan walaupun diadakan, maka Wakil Gubernur tersebut kedudukan dan tugasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk membantu kerja-kerja Gubernur sebagai kepala daerah, yang sebetulnya juga bisa di-*handle* oleh perangkat daerah lainnya, seperti Sekretaris Daerah. Sehingga, jika tetap diadakan maka akan terjadi *overlap of function* antara Wakil Gubernur dengan Sekretaris Daerah, tentunya akan memboroskan keuangan negara yang seharusnya dapat diemat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalian Indonesia, Bogor, 2007
- Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Bambang Waluyo, 1999, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2009, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- , 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- , 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Lili Romli, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Mien Rukmini, 2003, *Perlindungan Hukum Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Peradilan Pidana Indonesia*, PT. Alumni, Bandung.
- Mohamad Ibrahim, 1991, *Prospek Otonomi Daerah, Dalam Rangka Memberikan Peranan yang Lebih Besar Kepada Pemerintah Daerah Tingkat II*, Dahara Prize, Semarang.
- Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Edisi Revisi, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- S.F. Marbun, 2003, *Peradilan dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty Press, Yogyakarta.
- Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suharizal, 2011, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

## **B. Jurnal/Artikel/Laporan Penelitian/Makalah/Koran**

Suharizal, *Politik Uang Pilkada Langsung; Bentuk dan Hambatan Pemberantasannya*, Jurnal Hukum dan Kriminologi Delicti, Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Volume III No..Pebruari s/d Juli 2007

-----, *Reformulasi Pemilukada, Beberapa Gagasan Menuju Penguatan Pemilukada*, dalam Jurnal Konstitusi PUSaKO Universitas Andalas kerjasama Mahkamah Konstitusi dan PusaKo FHUA, Volume IV No.1, Juni 2011.

Zainal Arifin Hoesein, *Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi*, dalam Jurnal Konstitusi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Volume 7 Nomor 6, Desember 2010.

Tim Fakultas Hukum Universitas Andalas, *Pokok Pikiran Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan kepada Tim DPR RI dalam kunjungan ke Fakultas Hukum Universitas Andalas, tanggal 15 April 2002.

Yuliandri, *Evaluasi Implementasi Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, makalah disampaikan dalam Rapat Kerja Terbatas Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, Medan 22-24 November 2006.

Mingguan Editorial, *Matahari Kembar Bersinar Kembali*, Edisi 33 Th I / 09 – 15

November 2011.

Chairul Darwis, *Matahari Kembar di Kantor Gubernur*, Padang Ekspres, Jumat,

18 November 2011, Teras Utama.

Tabloid Zaman, *Irwan Prayitno "Lecehkan" Muslim Kasim*, Edisi No.565/Tahun

Ke XII, Selasa, 15-21 November 2011, bagian Investigasi.

Suharizal, *Menghapus Wakil Kepala Daerah*, Harian Padang Ekspres, Rabu, 17

Oktober 2012.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah jo Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan,

Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

#### **D. Naskah Akademik/Rancangan Undang-Undang**

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diserahkan Pemerintah kepada DPR RI tanggal 24 Januari 2012.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diserahkan Pemerintah kepada DPR RI tanggal 15 Desember 2011.

Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, draf terakhir usulan Pemerintah sebagai revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diserahkan Pemerintah kepada DPR RI tanggal 24 Januari 2012.

Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah, draf terakhir usulan Pemerintah sebagai revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diserahkan Pemerintah kepada DPR RI tanggal 15 Desember 2011.

#### E. Portal/Situs Web/Email

- M. Akil Mochtar, *Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pembangunan Daerah di Era Otonomi*, Disampaikan pada Seminar “*Relations between Governments at Central and Regional Level*” pada Universitas Tanjungpura, Pontianak. 21 Juli 2010, hlm. 7. Dikutip dari: <http://www.akilmochtar.com/wp-content/uploads/2011/06/Aspek-Hukum-dalam-Mempercepat-Pembangunan-Daerah-di-Era-Oton.pdf>, diakses: 13 Februari 2012.
- Cecep Effendy, *Mendefinisikan Kembali Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah*, dikutip dari: <http://pekikdaerah.com/mendefinisikan-kembali-peran-gubernur-sebagai-wakil-pemerintah/>, diakses: 13 Februari 2012.
- Diah Restuning Maharani, *Teori Kewenangan*, Dikutip dari: <http://www.scribd.com/doc/43230805/Teori-Kewenangan>, diakses: 15 Februari 2012.
- Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Edisi pertama Cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm. 77-79. Dikutip dari: <http://www.scribd.com/doc/43230805/Teori-Kewenangan>, diakses: 15 Februari 2012.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 130. Dikutip dari: <http://www.scribd.com/doc/43230805/Teori-Kewenangan>, diakses: Rabu, 15 Februari 2012.

Matrik permasalahan dalam Pembahasan Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dikutip dari: [fokus.suarakomunitas.net/content/unduh\\_berkas.php?id=10](http://fokus.suarakomunitas.net/content/unduh_berkas.php?id=10), diakses: 7 September 2012.

Farouk Muhammad (Anggota DPD RI), *Gubernur Dipilih Rakyat atau DPRD?*, tulisan di Media Indonesia.com, Selasa, 18 Januari 2011, dilihat: 10 September 2012.

Budiman, *RUU Pemda Ancam Kepala Daerah Yang kritis*, detikNews, berita: Minggu, 20/05/2012, diakses: 10 September 2012.

Djohermansyah Djohan, *Menata Ulang Pemilihan Umum Kepala Daerah*, dimuat pada berita on line: Tempo.co, tanggal 03 Agustus 2012, diakses: 14 September 2012.

