

**PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA  
KENDARI  
SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.



Oleh :

**Muh. Gramsci K.**

No. Mahasiswa : 16410526

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA**

**2020**

**PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH DI KOTA KENDARI**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar**

**Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



**Oleh :**

**MUH. GRAMSCI. K**

**No. Mahasiswa : 16410526**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2020**



## **PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA KENDARI.**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
pada tanggal 08 Maret 2021

Yogyakarta, 29 Mei 2021  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,



Idul Rishan, Dr., S.H., L.L.M.



## **PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA KENDARI.**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
pada tanggal 08 Maret 2021 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 29 Mei 2021

Tim Penguji

1. Ketua : Budi Agus Riswandi, Dr., S.H., M.Hum.
2. Anggota : Ery Arifudin, S.H., M.H.
3. Anggota : Riky Rustam, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**

NIK. 904100102

## HALAMAN MOTTO

“Keberhasilan suatu perjuangan bukanlah titik kemuliaan dan keimanan diri seorang muslim. Dan kegagalan bukan merupakan suatu titik kehinaan dan kerendahan bagi seorang muslim. Namun keistiqomahan atau kekuatan dalam berjuanglah yang menjadi titik keimanan seorang muslim”.

(Khittah Perjuangan Hmi)

“Manusia yang dilahirkan dengan diberikan suatu kelebihan atau kekuatan oleh Allah SWT, wajib baginya untuk menggunakan kelebihan dan kekuatan itu untuk menolong banyak orang”

(Muh. Gramsci K.)

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Skripsi ini penulis persembahkan, sebagai wujud cinta kasih sayang dan bakti penulis kepada kedua orang tua penulis :

### **Bapak Muhammad Zayat dan Ibu Andi Fitrianti**

Kedua orang tua yang telah memberikan cinta dan kasih sayang yang tulus dan ikhlas, serta mengantarkan penulis sampai pada saat seperti ini.



**Muhammad Osmar**

**Devi Abiah**

**Febby Sitti**

Saudara, saudari kandung serta orang yang setia menemani dan mendukung penulis sampai sekarang ini.

### **Bapak dan Ibu Guru/Dosen Penulis**

Sosok yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan yang telah memberi kasih sayang serta ilmu yang bermanfaat bagi penulis

Juga kepada:

Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia

Himpunan Mahasiswa Islam

## CURICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Gramsci
2. Tempat Lahir : Surabaya
3. Tanggal Lahir : 12 April 1999
4. Jenis Kelamin : Laki - Laki
5. Golongan Darah : A
6. Alamat Terakhir : Jalan Tohpati No.12, Kecamatan Mergangsan,  
Kelurahan Wirogunan, Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Moendoe. No.2, Kecamatan Kadia, Kelurahan Bende, Kota Kendari, Sulawesi Tenggara.
8. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Nama Ayah : Drs. Muhammad Zayat M.Si.  
Pekerjaan : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : Andi Fitrianti  
Pekerjaan : Wiraswasta
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Negeri 12 Baruga Kendari
  - b. SLTP : SMP Negeri 1 Kendari
  - c. SLTA : SMA Negeri 1 Kendari

- d. PT :
10. Organisasi :
- a. Himpunan Mahasiswa Islam (2016-Sekarang)
  - b. Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum UII - Unit Pengembangan sumber daya kader(2018-2019)
  - c. Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum UII – Wakil Sekretaris Umum(2019-2020)
  - d. Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Yogyakarta – Anggota Bidang Pendidikan dan Pelatihan
  - e. Akademi Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum UII(2017-2018)
  - f. Fungsionaris Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum UII (2018-2019)
11. Prestasi :
- a. Juara 1 Kompetisi Bola Basket Gubernur Cup Sulawesi Tenggara Kategori Pelajar (2014)
  - b. Juara 1 Kompetisi Bola Basket Sman 1 Kendari Cup Kategori Pelajar (2014)
  - c. Juara 1 Kompetisi Bola Basket Bupati Kolaka Cup Kategori Pelajar (2015)
  - d. Juara 1 Kompetisi Bola Basket Bupati Konawe Cup Kategori Pelajar (2016)
12. Hobby : Membaca dan Olahraga



Yogyakarta, 18 Januari 2021

Muh. Gramsci K.



**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR  
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan dibawah ini saya:

Nama : Muh. Gramsci K.

NIM : 16140526

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul: **PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH DI KOTA KENDARI.**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar – benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma – norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar – benar asli (orsinil), bebas dari unsur – unsur “penjiplakan karya ilmiah(plagiarisme)”: dan
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan – kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas(terutama pernyataan butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima saksi baik administratif, akademik, bahkan

sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda – tanda plagiat disinyalir/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar – benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun



Yogyakarta, 8 Februari 2021

Yang membuat pernyataan



Muh. Gramsci K.

NIM : 16410526.

## KATA PENGANTAR

**Assalamua'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh.**

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji syukur senantiasa penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas Nikmat dan Karuniah NYA yang berupa keselamatan, kesehatan, kekuatan serta akal Pikiran yang diberikan kepada penulis, sehingga dapat mengerjakan dan menyelesaikan penulisan skripsi **berjudul “ PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA KENDARI”** dengan lancar. Shalawat beriring salam tak akan lupa penulis haturkan kepada junjungan besar baginda Nabi Muhammad SAW. Karena berkat perjuangan beliau, sahabat, beserta keluarganya lah ehingga para umat manusia termasuk penulis dapat mengenal iman,ilmu,amal serta hakekat dari suatu perjuangan sehingga menjadikan penulis sampai sekarang dan seperti ini.

Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Universitas Islam Indonesia. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengimplementasikan ilmu serta teori yang ditempuh selama masa perkuliahan, sehingga besar harapan penulis agar skripsi ini bisa bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

Penulisan skripsi ini bukan semata – mata dari hasil perjuangan penulis sendiri, melainkan ada doa,usaha, bantuan, serta dukungan dari berbagai pihak sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar – besarnya kepada :

1. **Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D,** Rektor Universitas Islam Indonesia Periode 2018-2022, **Dr. Drs. Rohidin S.H, M.Ag.** Wakil Rektor III Universitas Islam Indonesia Bidang Kemahasiswaan, Keagamaan, dan Alumni, beserta seluruh jajaran yang telah membantu penulis dalam rangka menyelesaikan studi
2. **Dr. Abdul Jamil S.H., M.H.,** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018-2022 beserta seluruh jajaran yang telah membantu dan mengarahkan penulis dalam rangka menyelesaikan Studi
3. **Inda Rahadian, S.H., M.H.** selaku Dosen Pembimbing Akademik Penulis.
4. **Dr. Idul Rihsan, S.H., L.LM.** selaku Dosen Pembimbing Skripsi Penulis. Terima Kasih yang sangat besar atas segala limpahan ilmu, waktu, dan pelajaran yang telah diberikan kepada penulis. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan berkah dan rahmat kepada Bapak baik di dunia maupun di akhirat.
5. Bapak dan ibu dosen, tenaga pendidik, karyawan, serta tenaga *outsourcing* yang telah memberikan Ilmu yang sangat berarti serta membantu penulis melalui pelayanan – pelayanan yang sangat baik secara akademik maupun non akademik di Universitas Islam Indonesia.
6. Kedua orangtua Penulis, **Drs. Muhammad Zayat, Ms.i** dan **Andi Fitrianti.** Penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga atas Kasih sayang yang ikhlas, jerih payah serta motivasi yang diberikan kepada penulis, demi penulis bisa mencapai titik hidup seperti sekarang. Semoga

Allah SWT senantiasa memberi kesehatan dan keselamatan untuk menemani dan melihat penulis mencapai tahap kesuksesan selanjutnya.

7. Kepada saudara dan saudari penulis serta orang yang penulis cintai dan sayangi, **Muhammad Osmar, Devi Abiah Oktavania, Febby Sitti Nur Rakhmayanti**. Penulis ucapkan terima kasih telah menjadi saudara dan saudari serta teman hidup yang baik, serta penuh kasih sayang satu sama lain. Semoga kita bisa menjadi senantiasa saling menjaga satu sama lain sampai maut memisahkan
8. Kepada seluruh keluarga besar **Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) MPO Cabang Yogyakarta**. Terima kasih atas proses perkaderan dan perjuangan yang penulis dapatkan selama menjadi kader. Semoga kita senantiasa selalu tangguh dan kuat dalam mewujudkan tatanan masyarakat yang diridhoi oleh Allah SWT. Bahagia HMI.
9. Kepada seluruh keluarga besar **Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**. Terima Kasih atas segala proses yang telah diberikan kepada penulis sehingga penulis bisa memahami hakekat serta nilai dari suatu perjuangan, keikhlasan, ketulusan serta bagaimana menjadi seorang manusia yang bermanfaat bagi masyarakat.
10. Kepada saudara dan sahabat seperjuangan saya, **Ahmad Faiq Rifqi, Alqindi Sinaga, Tsabit Aqdama, Clarte Gagah**. Penulis ucapkan terima kasih atas kebersamaan dan keikhlasannya dalam menempuh perjuangan secara bersama – sama.

11. Kepada saudara dan sahabat seperjuangan saya dari kendari, **Agung Ardian Putra, Rifky Rachel Pondiu, Muhammad Rizki Ulul Albab, Rizaldi Nuriansyah, Laode Bangkit Panatagama, Aditya Wira.** Penulis ucapkan terima kasih atas kebersamaan dan persaudaraan yang telah dibangun, semoga kita senantiasa saling menolong satu sama lain.

12. Seluruh Pihak yang tidak dapat penulis tuliskan dikarenakan segala keterbatasan yang dimiliki tanpa bermaksud mengurangi rasa hormat, cinta dan kasih sayang penulis. Penulis ucapkan terima kasih sebesar – besarnya atas bantuan yang diberikan baik langsung maupun tidak langsung. Semoga Allah memberikan balasan yang lebih baik dari pada yang diberikan kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, oleh karena itu segala masukan dan perbaikan akan penulis terima dengan kebesaran hati. Semoga skripsi ini bermanfaat dan berkah bagi semua pihak

**Wassalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh.**

Yogyakarta, 18 Januari 2021

Penulis

**(Muh. Gramsci K.)**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	vi
<b>CURICULUM VITAE</b> .....	vii
<b>ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA</b> .....	x
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	xii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xvi
<b>ABSTRAK</b> .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>A. Latar belakang</b> .....	1
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	6
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	6
<b>D. Orsinalitas Penelitian</b> .....	7
<b>E. Tinjauan Pustaka</b> .....	8
<b>F. Metode Penelitian</b> .....	18
<b>G. Kerangka Penulisan Skripsi</b> .....	20
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI KONSTITUSIONAL, TEORI PEMERINTAH DAERAH, TEORI KEWENANGAN DAN PENGATURAN KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH</b> .....	22
<b>A. Tinjauan Terhadap Demokrasi Konstitusional</b> .....	22
1. <b>Konsepsi Demokrasi Konstitusional</b> .....	22
2. <b>Sejarah Demokrasi Konstitusional</b> .....	24
3. <b>Nilai Penting Demokrasi Konstitusional</b> .....	28
4. <b>Perspektif Islam Terhadap Demokrasi</b> .....	30
<b>B. Teori Pemerintah Daerah</b> .....	35
1. <b>Konsep Pemerintahan Daerah</b> .....	35
2. <b>Desentralisasi Dan Otonomi Daerah</b> .....	36
3. <b>Tinjauan Terhadap Politik Lokal</b> .....	41
<b>C. Tinjauan Terhadap Wakil Kepala Daerah</b> .....	43
<b>Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dan Wewenangnya</b> .....	43



<b>BAB III PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA KENDARI .....</b>	<b>51</b>
<b>A. Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan     Daerah di Kota Kendari.....</b>	<b>51</b>
<b>B. Upaya Penguatan Kewenangan Wakil Kepala Daerah .....</b>	<b>65</b>
1. Analisis Filosofis .....	66
2. Analisis Yurdis .....	74
3. Analisis Sosiologis.....	81
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>88</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>88</b>
<b>B. Saran.....</b>	<b>89</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>91</b>
<b>LAMPIRAN PLAGIASI.....</b>	<b>94</b>



## ABSTRAK

Konflik antara kepala daerah dan wakil kepala dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah masih relatif sering terjadi di Indonesia. Konflik tersebut timbul karena adanya persoalan terkait hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Bentuk persoalan berkaitan dengan kewenangan tersebut adalah tidak maksimalnya keterlibatan wakil kepala daerah dalam hal pengambilan keputusan serta kebijakan. Padahal kepala daerah dan wakilnya merupakan kesatuan politik yang dipilih melalui proses demokrasi yaitu pilkada. Berdasarkan atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah, wakil kepala daerah ditugaskan untuk membantu kepala daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan daerah Otonom. Tetapi kewenangan dan tugas wakil kepala daerah tidak maksimal terjalankan di karenakan faktor politik yaitu tidak di aturnya kedudukan wakil kepala daerah dalam UUD 1945 dan kewenangannya tidak diatur secara jelas dalam Undang – Undang pemerintahan daerah sehingga membuat tidak adanya *trust* atau rasa kepercayaan antara keduanya dalam bekerja. Permasalahan yang terjadi adalah jabatan wakil kepala daerah itu ada tetapi tugas dan wewenang nya itu tidak jelas dan selalu menimbulkan konflik. Oleh karena rumusan masalah yang hendak di bahas yaitu Apa saja yang menjadi kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah ? dan bagaimana upaya penguatan kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian tersebut adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif. Melalui metode pengumpulan data studi kepustakaan, studi dokumen, dan wawancara. Melalui analisis deskriptif kualitatif. Berdasarkan atas metode penelitian yang digunakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tugas dan kewenangan wakil kepala daerah sangat bergantung dengan pola hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal tersebut terjadi karena wakil kepala daerah berdasarkan undang – undang pemerintah daerah masih ditempatkan sebagai pembantu kepala daerah, yang seharusnya dijadikan sebagai mitra sejajar kepala daerah.

Kata Kunci : Kewenangan wakil kepala daerah, penguatan kewenangan wakil kepala daerah

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Dalam kehidupan bernegara seringkali kita jumpai kata konstitusi, konstitusional, dan konstitusionalisme. Secara etimologis, antara kata “konstitusi”, “Konstitusional” dan “konstitusionalisme” memiliki inti makna yang sama, namun penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi merupakan segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan atau UUD suatu negara. Konstitusional berarti suatu kebijakan atau keputusan yang di proses dan diputuskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara Konstitusionalisme yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan Jaminan hak-hak rakyat melalui Konstitusi.<sup>1</sup>

K.C. Wheare secara umum menggambarkan bahwa konstitusi itu tak lain adalah hasil daripada kesepakatan politik (produk *resultante*) semata. Konstitusi dalam arti luas yakni menggambarkan seluruh system ketatanegaraan suatu negara, kumpulan dari peraturan itu Sebagian bersifat legal dan Sebagian lagi bersifat ekstra legal berupa kebiasaan, persetujuan, adat ataupun konvensi. Dalam arti sempit perkataan konstitusi tidak di pakai untuk menggambarkan seluruh kumpulan peraturan baik legal maupun non-legal, tetapi hasil seleksi dari peraturan-

---

<sup>1</sup> Zakaria Bangun, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Konstitusi dan Babakan Konstitusi Indonesia, ctk. Pertama, Yrama Widya, Bandung, hlm. 6.

peraturan yang biasanya terwujud dalam satu dokumen atau dalam beberapa dokumen terkait secara erat.<sup>2</sup>

Perkembangan Konstitusi di setiap negara sangat tergantung dengan Konfigurasi Politiknya. Perubahan atas konstitusi merupakan sebuah keniscayaan seperti apa yang ditukaskan oleh John P. Wheeler, JR. Konstitusi yang tidak bisa diubah sesungguhnya mencerminkan karakteristik sebuah konstitusi yang lemah. Ia tidak bisa beradaptasi dengan realitas kehidupan. Konstitusi harus bisa menyesuaikan diri dengan realitas zaman yang terus menerus mengalami perubahan.<sup>3</sup>

Sejak proklamasi kemerdekaan Negara Indonesia pada 17 Agustus 1945, Indonesia telah mengalami atau melewati perkembangan politik yang membawa konsekuensi terhadap dinamika konstitusi di Indonesia yang harus menyesuaikan dengan kondisi politik di Indonesia. UUD 1945 sebagai Konstitusi tertulis di Indonesia telah mengalami perubahan dan perkembangan di sebabkan oleh Konfigurasi Politik di Indonesia yang berkembang yang semulanya otoriter dan berubah untuk mencita-citakan konfigurasi politik yang demokratis melalui sejarah politik Reformasi 1998.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek salah satu materi muatan yang harus ada suatu konstitusi adalah adanya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang

---

<sup>2</sup> King Faisal Sulaiman, Politik Hukum Indonesia, ctk.Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, Hlm.98.

<sup>3</sup> *Ibid*, Hlm. 99.

juga bersifat fundamental.<sup>4</sup> UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis di Indonesia juga mengatur terkait hal yang dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek. Manifestasi dari hal tersebut adalah adanya pemisahan cabang kekuasaan di Indonesia yang merupakan Konsep trias Politica dan adanya Pembatasan kekuasaan terhadap Presiden yang dimuat dalam Pasal 7 UUD NRI 1945. Adanya pemisahan kekuasaan dan pembatasan kekuasaan di Indonesia merupakan cita dari reformasi yaitu pemerintahan yang demokratis dan adanya konsep check and balances antara cabang kekuasaan.

Setelah melewati fase reformasi Demokrasi di Indonesia telah berkembang relatif jauh dan menempuh format ketatanegaraan yang paling ideal. Sejarah reformasi di Indonesia tidak hanya mendesain pola pemerintahan demokratis pada tataran nasional atau pusat, tetapi juga berorientasi terhadap tataran lokal atau daerah. Hal tersebut merupakan akibat dari adanya perubahan konfigurasi politik yang awalnya otoriter berubah menjadi konfigurasi politik yang demokratis dan diikuti pula berubahnya pola hubungan antara pusat dan daerah yang pada awalnya bersifat sentralistik berubah menjadi desentralisasi sehingga melahirkan paradigma otonomi daerah berdasarkan pasal 18 ayat 1 UUD 1945.<sup>5</sup>

Dalam sudut pandang empiris, adanya desentralisasi menjadi jawaban bagi model negara kesatuan seperti Indonesia yang mempunyai latar belakang geografis

---

<sup>4</sup> Zakaria Bangun, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Konstitusi dan Babakan Konstitusi Indonesia*, dikutip dari H.R. Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Op. cit., hlm. 59-60

<sup>5</sup> Wilda Prihatiningtyas, "Konstitusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah" *jurnal hukum*, Edisi No. 2, Vol. 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2018, hlm. 373.

serta struktur entitas dan kultur politik yang kompleks dan heterogen. Lahirnya daerah-daerah otonom yang ditandai dengan adanya pemerintahan daerah, menurut Larry Diamond, memiliki peran yang cukup penting untuk mempercepat vitalitas demokrasi.<sup>6</sup>

Pemilihan Kepala daerah atau pilkada merupakan sarana penting dalam menghidupkan suasana demokrasi di daerah dan sebagai upaya teraktualisasikannya penerapan desentralisasi politik dalam penyelenggaraan Pemerintah daerah. Konsekuensi dari adanya Pemilihan kepala daerah adalah, lahirnya Kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat untuk menjalankan otonomi daerah sesuai dengan Dinamika Masyarakat dan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, konstitusi mengamanatkan dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Isu penting yang muncul adalah terkait eksistensi adanya jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, ataupun Wakil Walikota. Secara eksplisit, konstitusi hanya mengakui adanya jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berbeda dengan jabatan wakil kepala daerah, UUD NRI 1945 menentukan secara eksplisit adanya jabatan Wakil Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Ayat 2 UUD NRI 1945, yaitu “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 374.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 375.

Keberadaan wakil kepala daerah khususnya dalam mendampingi kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah. Posisi ideal penting atau tidaknya keberadaan Wakil Kepala daerah saatnya menjadi perhatian, mengingat kerja-kerja wakil kepala daerah di sejumlah daerah sangat variatif, bahkan tidak sedikit daerah dimana Kepala daerah dan Wakil Kepala daerahnya berselisih.<sup>8</sup>

Garis tugas yang sangat umum dalam undang-undang dan Pembagian kerja secara terinci yang diserahkan kepada kesepakatan kedua belah Pihak bisa menimbulkan suasana tawar-menawar (*Brigaining position*) antara kedua belah pihak, yang hasilnya bisa saja memuaskan atau tidak memuaskan salah satu Pihak, atau keduanya sama – sama tidak puas karena Sebagian kewenangannya diambil oleh Pihak lain<sup>9</sup>

Pada dasarnya lahirnya kewenangan untuk wakil kepala daerah sangat bergantung pada pola hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, Ketika hubungan keduanya baik maka akan ada pembagian tugas dan wewenang atas dasar kebijaksanaan kepala daerah terhadap wakilnya. Oleh karena itu proses politik dalam rangka memasang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus sesuai dengan kebutuhan kepala daerahnya agar terjadi trust antara kepala daerah dan wakilnya Ketika terpilih nanti agar terjadi pembagian tugas dan wewenang yang sifatnya proporsional. Persoalan yang menyebabkan wakil kepala daerah tidak maksimal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya adalah adanya

---

<sup>8</sup> Nanang Nugraha , *Model kewenangan Wakil Kepala daerah dalam pemerintahan daerah*, Ctk. Pertama, PT Refika Adiatma, Bandung, Hlm 116.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.117.

disharmonisasi dengan kepala daerah karena hal tersebut membuat hilangnya trust dari kepala daerah terhadap wakilnya sehingga tidak ada pembagian kewenangan yang proporsional dan menyebabkan wakil kepala daerah terlihat seolah tidak berbuat apa”. Perlu di akui bahwa wakil kepala daerah adalah back up dari kepala daerah sehingga perannya memang sebagai secondary leader atau pemimpin ke dua yang berada di bawah kepala daerah yang berarti bahwa harus mampu mengisi apa yang menjadi kekurangan kepala daerah. Oleh karena itu kualitas seorang wakil kepala daerah harus sepadan atau lebih dengan tuntutan tugas dan fungsinya.<sup>10</sup>

Oleh Karena itu berdasarkan persoalan di atas, Penulis tertarik untuk menulis skripsi mengenai “Problematika kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Kendari”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa saja yang menjadi kewenangan wakil kepala daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Kota Kendari ?
2. Bagaimana upaya penguatan kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Kendari ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kewenangan Wakil kepala daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Kota Kendari.

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Siska Karina Imran, Wakil Walikota Kendari. Di Kendari, 25 Oktober 2020.



2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya penguatan kewenangan Wakil Kepala daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Kota Kendari.

#### **D. Orsinalitas Penelitian**

Berdasarkan Penelusuran penulis, penelitian mengenai “Problematika Kewenangan Wakil Kepala daerah dalam Penyelenggaraan pemerintahan daerah” belum pernah dilakukan oleh mahasiswa hukum lain. Namun berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan penulis terdapat penelitian yang berkaitan dengan judul penelitian ini yaitu : Penelitian yang dilakukan oleh Rachmad Gevril Falah, tesis yang berjudul “ Kedudukan , Tugas dan Wewenang wakil kepala daerah pasca reformasi di Indonesia”<sup>11</sup>

Meskipun terdapat klausul yang sama mengenai wakil kepala daerah, namun dalam penelitian penulis terdapat perbedaan permasalahan/rumusan maslaah yang di angkat yakni mengenai Problematika kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan upaya penguatan kewenangan wakil kepala daerah. Sedangkan dalam penelitian gevril adalah lebih terarah kepada kedudukan dan mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah.

---

<sup>11</sup> Rachmad Gevril Falah, *Kedudukan, Tugas dan Wewenang wakil kepala daerah pasca reformasi di Indonesia* dalam <https://dspace.uui.ac.id/discover> diakses terakhir tanggal 29 september 2020, pukul 23.05 WITA.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Demokrasi Konstitusional

Demokrasi Konstitusional menurut Jimly Asshiddiqie adalah suatu sistem dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi. Demokrasi konstitusional menempatkan bagaimana adanya suatu upaya dalam mewujudkan konsensus di antara kedaulatan rakyat (demokrasi) dan kedaulatan hukum (nomokrasi), sebagai suatu dua hal yang dianggap disharmoni namun melekat antara satu dan yang lain dalam pencapaian tujuan negara yang melindungi masyarakat plural (*plural society*).<sup>12</sup>

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang – wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan – peembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintahan berdasarkan konstiusi (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.<sup>13</sup>

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 58.

<sup>13</sup> Miriam Budiharjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008 hlm, 107.

melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut: “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).<sup>14</sup>

Semua Konstitusi yang pernah dan sedang berlaku di Negara Republik Indonesia Secara resmi mencantumkan “Demokrasi” sebagai salah satu asas kenegaraanya. Akan tetapi, tidak semua rezim yang tampil di pentas Politik menjalankan roda pemerintahannya secara Demokratis. Bahkan sebuah Konstitusi yang secara resmi menyebut demokrasi yang sama sebagai salah satu asas kenegaraanya, ternyata menampilkan konfigurasi Politik yang tidak sama dalam dalam periode yang berbeda-beda. UUD 1945 yang berlaku antara tahun 1945 sampai 1949 menampilkan konfigurasi politik yang sangat berbeda dengan Ketika UUD tersebut berlaku pada periode 1959 sampai 1966, untuk kemudian berbeda juga dengan realita yang ada pada periode berikutnya (yang juga berdasarkan UUD 1945), yaitu Orde baru. Hal itu berarti bahwa demokrasi dapat dilihat dari sudut Normatif dan Empirik. Apa yang secara normatif digariskan dalam konstitusi tentang asas demokrasi itu tidaklah selalu sama dengan apa yang terjadi secara empirik<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 107.

<sup>15</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Ke 7, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hlm 361.

Menurut Brian C. Smith, Munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat Nasional. Pandangan yang bercorak Fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa Ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bisa di artikan sebagai adanya perbaikan demokrasi di tingkat nasional. Brian C. Smith juga mengemukakan demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang Pendidikan Politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*free societies*). Hal ini tidak lepas dari tingkat proximity dari pemerintahan daerah sdengan masyarakat. Pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan yang langsung berinteraksi dengan masyarakat Ketika proses demokratisasi itu berlangsung.<sup>16</sup>

Sementara itu budaya Politik juga sering di anggap sebagai sumber penopang terprosesnya transisi menuju demokrasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Larry Diamond (1994: 10), nilai-nilai seperti “*moderation, cooperation, bargaining, and accommodation*” memiliki kontribusi penting terhadap munculnya konsolidasi dan transisi menuju demokrasi. Nilai-nilai demikian, misalnya, dapat menjadi penopang bagi adanya konsolidasi di antara para elite politik.<sup>17</sup>

Secara teoritis sumber – sumber kekuasaan yang terbatas akan terus menjadi rebutan, walaupun memerlukan biaya yang mahal sekalipun, dan memungkinkan

---

<sup>16</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, Ctk. Pertama, Prenadamedia Group, Jakarta, Hlm 141.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 149.

sumber – sumber yang menjadi rebutan tersebut memungkinkan memunculkan konflik. Kekuasaan menjadi perhatian utama para elit politik. Kekuasaan menjadi perhatian utama para elit politik. Untuk “merebutkannya” seringkali harus menaruhkan segala-galanya termasuk untuk menjadi kepala daerah. Oleh karena itu untuk menjadi calon kepala daerah mereka rela mengorbankan harta benda yang tidak sedikit jumlahnya. Demikian pula sebaliknya, jika ia masih berkuasa dengan segala cara dilakukan untuk mempertahankan kekuasaan.<sup>18</sup>

Perkembangan demokrasi di daerah juga ditentukan oleh penyelenggara Pemerintahan di daerah. Oleh karena itu dituntut adanya balances (keseimbangan) dan legalitas kewewenangan dan tugas dalam organ/jabatan yang menjadi penyelenggara pemerintahan daerah agar penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang dapat dicegah sesuai dengan Prinsip Demokrasi Konstitusional.

## **2. Teori Pemerintah daerah**

Secara lebih spesifik dinamika konfigurasi politik di Indonesia juga berdampak terhadap konfigurasi politik dan karakter produk hukum di daerah lokal. Hal itu terbukti dengan karakter hubungan antar pusat dan daerah yang awalnya cenderung bersifat sentralistik dan kini lebih cenderung desentralistik yang di wujudkan dengan konsep Desentralisasi dan Otonomi daerah yang memberikan kemandirian kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan batas-batas yang diatur dalam Undang-Undang No.23 tahun 2014

---

<sup>18</sup> Irtanto, *Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hlm 2.

Tujuan utama dari kebijakan Desentralisasi tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, mebebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestic, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintahan pusat di harapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.<sup>19</sup>

Sebenarnya, adanya konsep desentralisasi sendiri tidak otomatis berarti adanya demokrasi di daerah. Seperti dikemukakan oleh Crook dan Manor (1998: 2) “Desentralisasi, pada akhirnya, bahkan bukan berarti memiliki makna demokrasi.” Argumen demikian didukung oleh fakta adanya negara-negara yang menganut kebijakan desentralisasi tetapi tidak demokratis. RRC merupakan contohnya. Di RRC, sejumlah urusan pemerintahan, secara administratif diserahkan ke daerah. Tetapi, secara politik RRC tidak demokratis karena menganut system politik yang tersentralisir dan totaliter.<sup>20</sup>

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di

---

<sup>19</sup> Syaukani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hlm 172.

<sup>20</sup> Kacung marijan, Op.Cit Hlm 145.

milennium ketiga nanti. Dengan desentralisasi tersebut diharapkan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsive secara berkesinambungan. Arahannya seperti ini adalah suatu keharusan karena dengan model pemerintahan daerah seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan cara – caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang di hadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>21</sup> Disamping itu, Konsep otonomi daerah dan desentralisasi dirancang untuk memperkuat sirkulasi Politik di daerah, sehingga banyak fokus permasalahan yang harus dibenahi dalam menjalankan konsep tersebut.

Pada dasarnya otonomi daerah merupakan momentum untuk menciptakan suasana politik yang demokratis di daerah. Oleh karena itu kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai pemimpin politik di daerah harus memaksimalkan konsep otonomi daerah sebagai bentuk perwujudan demokrasi di daerah dengan cara menghasilkan suatu kebijakan yang baik terhadap daerah dan rakyatnya.

### **3. Pengaturan Kedudukan Wakil Kepala daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip

---

<sup>21</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk kelima, Penerbit Nusa media, Bandung, hlm 20.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>22</sup> Penyelenggaraan pemerintahan daerahpun terus berkembang di berbagai aspek, namun demikian ada salah satu aspek yang masih menjadi perdebatan di antara kalangan ahli hukum, yakni kedudukan wakil Gubernur/Walikota/Bupati yang selanjutnya disebut sebagai wakil kepala daerah. Merujuk pada pasal 18 ayat (4)<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan adanya jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota tetapi tidak menentukan jabatan wakil kepala daerah. Di pasal lain justru menentukan secara eksplisit adanya jabatan Wakil Presiden yaitu “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”.<sup>23</sup>

UUD 1945 pada dasarnya memang tidak menuliskan atau menyebut sama sekali jabatan wakil kepala daerah, tetapi dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota,<sup>7</sup> : “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”.<sup>24</sup> Hal tersebut berarti bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan suatu kesatuan dalam rangka mencapai tujuan Politik.

---

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 2, Undang-Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

<sup>23</sup> Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.



Berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Salah satu tugas seorang Wakil kepala daerah adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintah daerah serta melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. menjalani masa tahanan.<sup>25</sup>

Tugas Seorang Wakil kepala daerah lebih terfokus pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya Kordinasi, Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring dan hanya membantu Kepala daerah saja. Tidak ada satupun tugas yang bersifat kebijakan sebagai kewenangan wakil kepala daerah. Sedangkan yang bersifat administrative sudah dilaksanakan perangkat daerah di bawah kendali Sekretaris daerah (Sekda).<sup>26</sup>

Peran Wakil Kepala daerah selain untuk membantu pelaksanaan tugas kepala daerah, juga berdimensi Politik, yakni memperluas 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 untuk duduk dalam jabatan. Sejak saat Pelantikan tersebut, wakil kepala daerah merupakan pembantu atau Bahkan “subordinate” dari kepala daerah.<sup>27</sup>

Terkait dengan jenis wewenang yang dipikul oleh Wakil Kepala Daerah sebagai orang yang membantu tugas Kepala Daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah adalah

---

<sup>25</sup> Pasal 66, Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

<sup>26</sup> Nanang Nugraha, Op.Cit, hlm 170.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm 165.

mandat. Pada jenis wewenang yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah. Selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat. Hal tersebut bertentangan dengan apa yang dituangkan oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, bahwa wewenang Wakil Kepala Daerah dituangkan dalam sebuah regulasi dan melekat pada jabatan. Akibatnya secara yuridis Wakil Kepala Daerah memiliki wewenang atribusi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meskipun dalam hal ini terbatas pada hal-hal tertentu.<sup>28</sup>

#### 4. Teori Kewenangan

Ateng Syafruddin menyajikan pengertian wewenang dengan membedakan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang – undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang – wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup Tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan

---

<sup>28</sup> Tri Suhendra Arbani, ”Analisis yuridis pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah”, *Jurnal Hukum*, Edisi No.2 Vol. 24, Fakultas Hukum Universitas slamet riyadi, 2018, hal 47.

pemerintah (*bestuur*) tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang – undangan.<sup>29</sup>

Wewenang atau kewenangan (*bevoegdheid*) pada prinsipnya merupakan kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan tindakan – tindakan hukum tertentu. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Pada dasarnya, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan – aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dikonotasikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum Positif, dan dengan demikian dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.<sup>30</sup>

Dengan merujuk pada pendapat Henc van Marseveen, wewenang(*bevoegheid*) dalam konsep hukum publik “ di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*)”. Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan menurut Bagir Manan, “kekuasaan” (*macht*) tidak sama artinya dengan “wewenang”. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau

---

<sup>29</sup> Andi Pangerang Moenta, *Pokok – Pokok Hukum Pemerintah Daerah*, Dikutip dari Ateng Syarifuddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang bersih dan Bertanggung jawab*, Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung. Hlm. 22.

<sup>30</sup> Abdul Rohim, *Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan*, Jurnal Ilmiah, Edisi No. 36 Vol. 19, Fakultas Hukum Unisma Malang, 2013, Hlm.1

tidak berbuat. Wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>31</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Fokus penelitian

Problematika Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Kota Kendari.

### 2. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam tulisan ini adalah penelitian hukum Yuridis Empiris

### 3. Sumber data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data primer dan sekunder yakni data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier berupa :

Sumber data primer terdiri dari :

- a. Hasil wawancara dengan narasumber

Sumber data sekunder terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
- 3) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah
- 4) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

b. Bahan hukum sekunder terdiri dari :

- 1) Literatur
- 2) Jurnal Hukum

---

<sup>31</sup> *Ibid*, Hlm.2

### 3) Hasil Penelitian

#### c. Bahan hukum tersier terdiri dari :

1. Kamus hukum
2. Kamus – kamus yang diunggah di internet

#### 4. Metode pengumpulan data

- a. Studi kepustakaan, yaitu Teknik dengan mengumpulkan literatur – literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian di analisis dan diambil kesimpulannya.
- b. Studi dokumen dengan mengumpulkan dokumen resmi berupa data – data yang berkaitan dengan penelitian ini, seperti Peraturan perundang undangan terkait, artikel hukum dan sebagainya
- c. Wawancara yaitu dengan melakukan komunikasi dua arah dengan subyek yang berkaitan dengan penelitian ini, kemudian di analisis dan diambil kesimpulannya.

#### 5. Pendekatan penelitian

- a. Pendekatan perundang – undangan, yaitu penelaah berbagai peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Pendekatan konseptual, yaitu pendekatan yang berangkat dari doktrin – doktrin, konsep ilmu hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Pendekatan Sosiologis, pendekatan dengan melakukan telaah terkait kondisi yang terjadi di tempat penelitian.

#### 6. Analisis

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui cara deskriptif - kualitatif dengan cara mengidentifikasi data yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis baik data yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Kemudian seluruh data yang diperoleh dari studi kepustakaan tersebut dilakukan secara deskriptif dan di analisis secara kualitatif

7. Lokasi penelitian dilakukan di Kota Kendari Provinsi Sulawesi tenggara.
8. Alasan pemilihan lokasi yaitu, lebih memudahkan penulis dalam melakukan wawancara guna memenuhi kebutuhan data penelitian.

#### **G. Kerangka Penulisan Skripsi**

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab yang secara garis besar sebagai mana di uraikan berikut ini.

1. BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan Pustaka, metode penelitian, kerangka penelitian dan daftar Pustaka.
2. BAB II mengulas tentang kerangka pemikiran yang dijabarkan melalui 3 (tiga) sub bab yakni pembahasan mengenai demokrasi konstitusional, pengaturan kedudukan wakil kepala daerah dan Politik hukum pemerintah daerah
3. BAB III menjelaskan tentang analisis dan pembahasan mengenai problematika kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

4. BAB IV merupakan penutup dari penelitian ini yang isinya berupa kesimpulan dan saran.



**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI KONSTITUSIONAL,  
TEORI PEMERINTAH DAERAH, TEORI KEWENANGAN DAN  
PENGATURAN KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH**

**A. Tinjauan Terhadap Demokrasi Konstitusional**

**1. Konsepsi Demokrasi Konstitusional**

Demokrasi Konstitusional (*constitutional democracy*) merupakan puncak perkembangan gagasan demokrasi yang di letakan di zaman modern sekarang ini. Demokrasi konstitusional ini merupakan seperangkat gagasan, prinsip – prinsip, nilai – nilai dan perilaku demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Suatu pemerintahan demokratis yang kekuasaannya terbatas dan pemerintahannya tidak dibenarkan bertindak sewenang – wenang. Jadi, demokrasi konstitusional disebut juga pemerintahan berdasarkan konstitusi, sebab ketentuan dan peraturan hukum yang membatasi kekuasaan pemerintah ini terdapat dalam konstitusi.<sup>32</sup>

Menguatkan pemaknaan diatas, maka gagasan demokrasi merupakan elemen saling mengisi dan memperkuat tatanan hukum. Demokrasi tanpa adanya landasan hukum akan menjadikan Negara tanpa tatanan, sementara Negara hukum tanpa sandaran demokrasi akan menjadi aturan berlaku otoriter. Tiadanya penegakan hukum yang tegas, konsisten, dan transparan maka sistem demokrasi akan

---

<sup>32</sup> Bambang Yuniarto, *Pendidikan Demokrasi dan Budaya Demokrasi Konstitusional*, Ctk. Pertama, Deeppublish, Yogyakarta, 2018, hlm. 85.



mengarah pada anarkhi. Tanpa hukum demokrasi justru berkembang ke arah yang keliru karena hukum akan ditafsirkan keliru oleh penguasa atas nama demokrasi.<sup>33</sup>

Relasi yang paling mendasar dari demokrasi dan Negara hukum adalah tujuan penyelenggaraan Negara demokrasi berdasarkan Hukum dan Negara hukum yang demokratis, yang memiliki ciri khas adanya gagasan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang – wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan tersebut diatur dengan jelas dalam konstitusi, yang sering disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi, yang sering disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi (*constitutional government*) atau dapat dipahami sebagai konstitusionalisme. Menurut Carl J Friedrich, bahwa konstitusionalisme merupakan suatu perkumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk pemberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak di salahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>34</sup>

Demokrasi Konstitusional menjadi atribut yang penting untuk dikaji karena menjanjikan terciptanya keteraturan hubungan antar lembaga – lembaga Negara sesuai dengan kewenangannya. Begitu juga mekanisme dalam menata hubungan antara Negara dengan warga Negara. Keduanya terlibat dalam menjalankan pesan yang telah tercantum dalam aturan main, sebab norma dasar dan tertinggi yang berfungsi konstitutif.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Nasrullah, *Politik Hukum Pilkada & Desain Badan Peralihan Khusus*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019, hlm. 23.

<sup>35</sup> *Ibid*, Hlm. 24.

Pada waktu demokrasi Konstitusional muncul sebagai suatu program dan Sistem Politik yang konkret, yaitu pada akhir abad ke-19, di anggap bahwa pembatasan atas kekuasaan Negara sebaiknya di selenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga Negara. Di samping itu, kekuasaan di bagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan di perkecil, yaitu dengan cara menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintah dalam tanga satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip – prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of law*.<sup>36</sup>

Prinsip-prinsip wawasan Negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana dikatakan oleh Zippelius, konstitusi merupakan alat untuk membatasi kekuasaan Negara. Prinsip-prinsip ini mengandung jaminan terhadap ditegakannya hak-hak asasi, adanya pembagian kekuasaan dalam Negara, penyelenggaraan yang di dasarkan pada undang – undang, dan adanya pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut.<sup>37</sup>

## 2. Sejarah Demokrasi Konstitusional

Masyarakat eropa memiliki akar demokrasi yang panjang. Dalam pemahaman yang lazim berkembang, istilah demokrasi, secara etimologis, berasal dari bahasa Yunani, yaitu "*demos*" yang berarti rakyat dan "*kratos/cratein*" yang berarti pemerintahan. Pusat pertumbuhan demokrasi terpenting di Yunani adalah kota

---

<sup>36</sup> Miriam budiharjo, Op. Cit, hlm 108.

<sup>37</sup> Dahlan thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'Matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk.12, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 73.

Athena, yang sering dirujuk karena pengaruh pemikiran – pemikiran filsafat politiknya dalam Negara-kota sejak sekitar abad ke-5 SM. Hampir bersamaan dengan itu, muncul pula praktik pemerintahan sejenis di Romawi, tepatnya di kota Roma (Italia). Orang-orang Roma menyebut sistem pemerintahannya dengan istilah *republic*, berasal dari kata *res* yang berarti urusan, dan *publicus* yang berarti milik rakyat umum.<sup>38</sup>

Model pemerintahan demokratis ala Athena dan roma ini kemudian menyebar ke kota-kota lain sekitarnya, seperti Florence dan Venice, tetapi mengalami kemunduran sejak kejatuhan imperium Romawi sekitar abad ke-5 M, bangkit sebentar di beberapa kota di Italia sekitar abad ke-11, lantas lenyap pada akhir “zaman pertengahan” Eropa. Setidaknya sejak pertengahan 1300 M. Karena kemunduran ekonomi, korupsi dan peperangan, pemerintahan demokratis di Eropa digantikan oleh sistem pemerintahan otoriter.<sup>39</sup>

Gelombang demokratisasi terjadi menyusul Revolusi Industri yang pertama-tama berlangsung di Inggris sejak sekitar abad ke 17. Industrialisasi di Eropa membawa kemunculan kelas – kelas baru dengan segala Konflik sosial yang menyertainya. Konflik antara kelas borjuis baru dengan dengan kelas aristokrasi lama melahirkan revolusi demokratis di Dunia barat. Hal ini ditandai oleh Revolusi Amerika yang berujung pada Deklarasi kemerdekaan (*Declaration of*

---

<sup>38</sup> Yudi latif, *Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Ctk.1, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 395.

<sup>39</sup> *Ibid.*

*Independence*) Amerika Serikat (1776), dan meraih momen terpentingnya pada revolusi Perancis.<sup>40</sup>

Revolusi Perancis dengan slogannya, *Liberte* (Kebebasan), *egalite* (Kesetaraan), dan *fraternite* (Persaudaraan), berjuang menggulingkan raja yang ditopang oleh kaum ningrat (aristokrat) dan kaum penghulu agama. Cita-cita kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan yang mengarah pada pelucutan peran aristokrasi dan agama dalam kehidupan Negara-bangsa itu menandai kelahiran demokrasi modern di dunia barat.<sup>41</sup>

Salah satu dokumen yang paling penting dalam sejarah demokrasi adalah *Magna Charta*. Yang merupakan semi kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris di mana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Walaupun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.<sup>42</sup>

Kesadaran rakyat terhadap bahayanya kekuasaan yang tidak terbatas sudah semakin kelihatan. Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang kongkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata – mata bersifat politis

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm.396

<sup>41</sup> *Ibid*.

<sup>42</sup> Miriam budihardjo, Op. Cit, hlm 109.

dan mendasarkan dirinya atas asas – asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga Negara (*universal suffrage*).<sup>43</sup>

Legitimasi demokratis atau tuntutan agar penggunaan kekuasaan harus berdasar dan persetujuan dasar para warga Negara senantiasa berada di bawah control mereka, langsung mengandung tuntutan agar kekuasaan Negara dijalankan berdasarkan dan dalam batas – batas hukum. Kontrol demokratis Negara secara langsung mengenai kekuasaan legislatif. Semua undang – undang harus disetujui oleh parlemen yang dipilih oleh warga Negara. Apabila Negara bertindak diluar hukum, control demokratis para warga Negara tidak efektif lagi. Kontrol demokratis hanya mungkin apabila Negara bertindak dalam jalur-jalur normatif yang di pasang atau disetujui oleh para wakil rakyat. Negara Hukum merupakan salah satu pra syarat agar Negara dapat betul – betul bersifat demokratis.<sup>44</sup>

Dengan demikian, suatu tindakan yang semata – mata berdasarkan kekuatan tidak sesuai dengan tuntutan akal budi. Apabila Negara bertindak secara sewenang – wenang, Negara tidak lagi berada di tingkat rasionalitas yang harus dituntut. Negara bergerak diluar batas wewenang yang telah di tetapkan dan diluar jalur-jalur normatif yang dipertanggungjawabkan. Dengan demikian Negara meninggalkan wilayah komunikasi rasional dan bertanggung jawab dan merendahkan diri menjadi pemaksa kekuasaan yang kasar. Apabila Negara bertindak di luar hukum, satu –

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 111.

<sup>44</sup> Franz magniz suseno, *Etika Politik Prinsip – Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Ctk. 9, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 378.

satunya dasar adalah fakta kasar bahwa negara mempunyai daya ancam yang tidak dapat ditandingi.<sup>45</sup>

### 3. Nilai Penting Demokrasi Konstitusional

Menurut Maurice Durverger dalam bukunya *les Regimes Politiques*, artian demokrasi itu ialah cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama derajatnya dan tidak terpisah. Artinya suatu sistem pemerintahan Negara dimana semua orang (Rakyat) berhak untuk memerintah dan juga diperintah. Rakyat dan Pemerintah berada pada derajat yang seimbang yaitu pemerintahan tidak lebih tinggi dari rakyat. Karena pemerintah menjalankan suatu ketatanegaraan dengan kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>46</sup>

Robert A. Dahl merumuskan prinsip – prinsip demokrasi yaitu : (1) kontrol atas keputusan – keputusan pemerintah; (2) para pejabat yang dipilih selalu dari proses pemilihan yang dilakukan secara jujur; (3) adanya hak untuk memilih; (4) adanya hak untuk dipilih; (5) kebebasan warga Negara untuk mengeluarkan dan menyatakan pendapat tanpa ancaman; (6) warga Negara mempunyai hak untuk mendapatkan sumber – sumber informasi; (7) warga Negara mempunyai hak untuk membentuk perkumpulan – perkumpulan organisasi.<sup>47</sup>

Di antara sekian banyak aliran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang

---

<sup>45</sup> *Ibid.* hlm. 379.

<sup>46</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana dkk, *Potret Penentuan Bakal Calon Legislatif Motif Partai Politik di Yogyakarta Mengusung Calon Pada pemilu 2019*, Ctk. Pertama, Pshk Fh Uii, Yogyakarta, Hlm. 17.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita – citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu Negara hukum (*rechtsstaat*) yang tundak pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita – citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan bersifat totaliter.<sup>48</sup>

Di dalam perkembangan teori kenegaraan, Pengertian *rechtsstaat* sering dikaitkan dengan pengertian demokrasi sehingga yang merupakan sesuatu yang ideal dalam bernegara, ialah pola “Negara Hukum yang Demokratis” (*demokratisch Rechtsstaat*). Rumusan seperti ini pernah kita pakai dalam Konstitusi RIS Dan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, suatu rumusan yang lazim di dunia barat dalam sistem parlementer. Inti perumusan ini ialah bahwa hukum yang berlaku dalam suatu Negara hukum, harus yang terumus secara demokratis, yang memang di khendaki oleh rakyat.<sup>49</sup>

John locke mengemukakan pentingnya pembatasan – pembatasan kekuasaan politik yang sepenuhnya bersifat sekuler. Kekuasaan yang dimiliki seorang penguasa, menurutnya, bukanlah berasal dari Tuhan atau diwariskan secara turun menurun. Kekuasaan menurutnya merupakan produk perjanjian sosial antara warga dengan masyarakat dengan penguasa Negara. Kekuasaan hanya absah, kata locke,

---

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk.12, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 264-265.

<sup>49</sup> Zakaria bangun, Op. Cit, Hlm. 109.

bila kekuasaan itu mempunyai consent. Oleh sebab itu, kekuasaan, karena berasal dari kesepakatan masyarakat, tidak bersifat mutlak. Kekuasaan penguasa menurut John Locke sepenuhnya di dasarkan atas perjanjian dan kesepakatan masyarakat.<sup>50</sup>

Budaya demokrasi tidak dibawa sejak lahir. Nilai-nilai dan perilaku budaya demokrasi harus di pelajari. Proses demokratisasi Indonesia memerlukan topangan struktur dan kultur yang demokratis. Proses demokrasi tanpa dibarengi dengan struktur dan kultur yang demokratis hanya akan menjadikan proses tersebut sebagai sebuah reaksi atas trauma politik masa lalu yang tidak memiliki arah. Dengan kata lain, untuk membangun masyarakat yang demokratis harus dibarengi dengan suatu rekayasa sistemik untuk membangun struktur sosial politik dan kultur yang demokratis.<sup>51</sup>

Upaya membangun kultur demokrasi tersebut, menurut Almond harus melewati 3(tiga) tahap. Pertama, pengembangan institusi yang demokratis. Kedua, menciptakan kondisi sosial dan personalitas individu yang mendukung terwujudnya demokrasi. Ketiga, mewujudkan struktur sosial dan kultur politik yang demokratis.<sup>52</sup>

#### **4. Perspektif Islam Terhadap Demokrasi**

Memperbincangkan hubungan Islam dengan demokrasi pada dasarnya sangat aksiomatis. Sebab Islam merupakan agama dan risalah yang mengandung asas – asas yang mengatur ibadah, akhlak dan muamalat manusia. Sedangkan demokrasi

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm 115.

<sup>51</sup> Bambang Yuniarto, Op. Cit, Hlm. 89.

<sup>52</sup> *Ibid*.



hanyalah sebuah sistem Pemerintahan dan mekanisme kerja antar anggota masyarakat serta simbol yang diyakini banyak membawa nilai – nilai positif. Polemik hubungan demokrasi dengan Islam berakar pada sebuah ketegangan teologis antara rasa kehausan memahami doktrin yang telah mapan oleh sejarah dinasti – dinasti muslim dengan tuntutan untuk memberikan pemahaman baru pada doktrin tersebut sebagai respon atas timbulnya fenomena sosial yang terus berkembang.<sup>53</sup> Secara garis besar wacana islam dan demokrasi terdapat tiga pemikiran yaitu :

- a. Islam dan demokrasi adalah dua sistem yang berbeda, kelompok ini sering disebut sebagai kelompok islamis ataupun islam ideologis, yang memandang islam sebagai sistem alternatif demokrasi, sehingga demokrasi sebagaimana konsep barat tidak tepat di jadikan acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Logika yang dipakai mereka adalah pemerintahan demokrasi berasal dari barat bukanlah islam sehingga barat adalah kafir.<sup>54</sup>
- b. Kelompok berbeda dengan demokrasi, kelompok ini menyetujui adanya prinsip demokrasi dalam islam tetapi tetap mengakui adanya perbedaan antara islam dan demokrasi apabila demokrasi di definisikan secara procedural seperti yang di pahami dan dipraktikan di Negara – Negara barat. Sebaliknya jika demokrasi dimaknai secara substantif, yaitu kedaulatan di tangan rakyat islam merupakan sistem Politik yang demokratis. Demokrasi

---

<sup>53</sup> Naili Rohmah Ifitah, *Islam dan Demokrasi*, Jurnal Studi Islam, No.1 Vol.1, Pascasarjana – Institut Agama Islam Negeri (IAIN), 2014, Hlm. 38.

<sup>54</sup> *Ibid.*

adalah konsep yang sejalan dengan islam setelah di adakan penyesuaian penafsiran terhadap konsep demokrasi itu sendiri.<sup>55</sup>

- c. Kelompok islam yang membenarkan dan mendukung demokrasi, kelompok ini sering disebut kelompok moderat atau liberal. Menurut kelompok ini islam merupakan sistem nilai yang membenarkan demokrasi seperti sekarang yang di praktikan di Negara – Negara maju. Penerimaan ini disebabkan apa yang dianggap prinsip – prinsip demokrasi sesungguhnya juga terkandung dalam ajaran islam seperti keadilan, persamaan, musyawarah dan lain sebagainya.<sup>56</sup>

Jika demokrasi sebagai sebuah gagasan yang mendasarkan prinsip *kebebasan, kesetaraan, dan kedaulatan* manusia untuk menentukan hal-hal yang berkaitan dengan urusan Publik, maka secara mendasar sejalan dengan islam<sup>57</sup>

Menurut Fahmi Huwaidi, demokrasi adalah sangat dekat dengan islam dan substansinya sejalan dengan islam. Argumentasi yang dihadirkan oleh Fahmi huwaidi adalah; *Pertama*, beberapa hadits menunjukan bahwa Islam menghendaki pemerintahan yang disetujui rakyatnya. *Kedua*, Penolakan islam terhadap kediktatoran. *Ketiga*, dalam islam, pemilu merupakan kesaksian rakyat dewasa bagi kelayakan seorang kandidat dan mereka tentu saja seperti yang di perintahkan Alquran. *Keempat*, demokrasi merupakan sebuah upaya mengembalikan sistem kekhilafahan *Khulafa al-Rashidin* yang memberikan hak kebebasan kepada rakyat

---

<sup>55</sup> *Ibid.* hlm 39.

<sup>56</sup> *Ibid.*,

<sup>57</sup> *Ibid.*

yang hilang ketika beralihnya sistem kekuasaan Islam kepada sistem Kerajaan. *Kelima*, Negara islam adalah Negara keadilan dan persamaan manusia di depan hukum. *Keenam*, suara mayoritas tidaklah identik dengan kesesatan, kekufuran dan ketidaksyukuran. *Ketujuh*, legislasi dalam parlemen tidaklah berarti penentangan terhadap legitimasi ketuhanan.<sup>58</sup>

Pembelaan terhadap konsep demokrasi juga datang dari Amin Rais yang merupakan salah seorang cendekiawan Indonesia, bahwa ia tidak melihat adanya pertentangan antara Islam (Musyawarah) dengan demokrasi. Hanya saja menurutnya istilah demokrasi dewasa ini telah disalahpahami menurut kepentingan politik rezim yang berkuasa. Lebih lanjut ia mengutarakan tiga alasan penerimaannya terhadap konsep demokrasi; pertama, secara konsep dasar, Alquran memerintahkan umat islam agar melaksanakan musyawarah dalam menyelesaikan masalah – masalah mereka. Kedua, secara historis, Nabi mempraktekan musyawarah dengan para sahabat. Ketiga, secara rasional, umat islam diperintahkan untuk menyelesaikan dilemma dan masalah – masalah mereka.<sup>59</sup>

Salah seorang ulama yang mempunyai pendapat seperti di atas adalah Yusuf Al-Qardawy, ia mengatakan bahwa secara substansi, demokrasi tidak bertentangan dengan islam, bahkan ajaran substansi demokrasi telah lama dikenal oleh islam. Meskipun substansi demokrasi sudah dikenal oleh islam, akan tetapi rinciannya diserahkan kepada ijtihad orang – orang muslim, sesuai dengan dasar – dasar

---

<sup>58</sup> Kiki Muhammad Hakiki, *Islam dan Demokrasi : Pandangan Intelektual Muslim Dan Penerapannya Di Indonesia*, *Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya*, Edisi No. 1 Vol. 3, 2016, Hlm 5.

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 6.

agamanya, kemaslahatan dunianya, perkembangan hidupnya menurut pertimbangan tempat dan waktu serta *trend* kehidupan manusia.<sup>60</sup>

Di dalam al- Qur'an terdapat banyak sekali ayat yang terkait dengan prinsip – prinsip demokrasi, antara lain : QS. Ali Imran 159 dan al- Syura 38 yang berbicara musyawarah, bahwa dengan bermusyawarah itu kasih sayang Tuhan akan dilimpahkan kepada mereka semuanya, hendaklah kalau bermusyawarah dengan perilaku lemah lembut diantara sesama, berilah maaf apabila ada yang berbeda pendapat di antara kamu dan jangan sekali – sekali menggunakan kekerasan dalam bentuk apapun, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan membulatkan tekad serta bertawakal kepada Allah atas semua urusan yang di hadapi, karena semua itu adalah bentuk kepatuhan.<sup>61</sup>

Tentang keadilan dalam surat Al-Maidah ayat 8 dan surat al-Syura 15 disebutkan perihal keadilan, manusia beriman diperintahkan untuk menjadi penegak kebenaran dan keadilan, menjadi saksi dengan adil, tidak membenci atas sesama manusia, dan keadilan itu lebih dekat kepada takwa (Tuhan). Untuk menjaga dari perilaku tidak adil, maka juga diperintahkan menyeru kejalan agama dengan baik, janganlah mengikuti hawa nafsu, diperintahkannya supaya berlaku adil di antara kamu. Allah-lah tuhan yang akan membalas semua kebbaikannya.<sup>62</sup>

Dalam hal persamaan, surat al-Hujurat ayat 13 menyatakan “Hai Manusia, Sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki – laki dan seorang

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Yuniar Mujiwati, *Nilai – Nilai demokrasi dalam islam untuk membangun karakter masyarakat, Jurnal Kajian Islam*, No.2 Vol. 2, STKIP PGRI Pasuruan, 2016, hlm 167.

<sup>62</sup> *Ibid.*,

perempuan dan menjadikan kamu berbangsa – bangsa dan bersuku – suku supaya kamu saling kenal – mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal” Intinya adalah manusia laki-laki dan perempuan itu sama dimata tuhan, manusia itu harus sama perlakuannya di depan hukum, baik antara suku dan antara bangsa.<sup>63</sup>

Surat Ali Imran 104 membicarakan tentang kebebasan mengkritik, “dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang – orang yang beruntung”. Manusia dengan potensinya selalu menjaga keseimbangan antara kebaikan dan keburukan, memberi kritik tentunya di harapkan membawa kepada kebaikan, bukan kritik yang malah menjauhkan dari kebaikan bersama.<sup>64</sup>

## **B. Teori Pemerintah Daerah**

### **1. Konsep Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah 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 di maksud dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*,

<sup>64</sup> *Ibid hlm. 167-168.*

<sup>65</sup> Andi pangerang moenta, Op. Cit, hlm. 26.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjamin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri atas kepala daerah provinsi dan wakil kepala daerah provinsi, kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten, dan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah. Adapun kepala daerah provinsi dan wakil kepala daerah provinsi yaitu gubernur dan wakil gubernur. Kepala daerah kabupaten dan wakil kepala daerah kabupaten yaitu bupati dan wakil bupati. Sedangkan kepala daerah kota dan wakil kepala daerah kota yaitu walikota dan wakil walikota.<sup>66</sup>

John Stuart Mill dalam tulisannya “*Representative government*” menyatakan bahwa dengan adanya pemerintahan daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih untuk suatu jabatan Politik. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional, apalagi secara langsung ikut serta membentuk kebijaksanaan publik secara nasional dan memilih pemimpin nasional, akan mempunyai peluang ikut serta dalam politik lokal, baik dalam pemilihan umum local ataupun dalam rangka pembuatan kebijakan publik.<sup>67</sup>

## **2. Desentralisasi Dan Otonomi Daerah**

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, Hakikat desentralisasi yakni pendelegasian kekuasaan pemerintahan ke pemerintahan yang

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Syauckani HR, Op. Cit, Hlm.22.

lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*). Hakikat dari desentralisasi adalah tugas pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintahan daerah di daerah dengan menggunakan sumber dana yang bersumber dari APBD.<sup>68</sup>

Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah di tingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi – fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dan bentuk kekuasaan Negara. Di Indonesia di anutnya desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.<sup>69</sup>

Pada era orde Baru pelaksanaan desentralisasi serta demokratisasi kurang berhasil. Ketika memasuki era reformasi, maka banyak orang yang percaya bahwa di era ini akan terjadi perubahan kearah yang lebih demokratis diseluruh lapisan serta aspek kehidupan masyarakat. Sebuah era dimana berbagai perubahan besar pada tata kehidupan sosial politik bangsa ini banyak dilakukan.<sup>70</sup>

Otonomi daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah

---

<sup>68</sup> Andi pangerang Moenta, Op. Cit, Hlm. 28.

<sup>69</sup> Sakinah Nadir, *Otonomi daerah dan desentralisasi desa*, Jurnal Politik Profetik, No.1 Vol 1, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hlm..1.

<sup>70</sup> *Ibid.*

daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Otonomi daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh daerah melalui adanya otonomi daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada daerah.<sup>71</sup>

Dari aspek Politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai “*sharing of the government power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of state*”(pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing – masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu Negara). Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local government*. (devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah).<sup>72</sup>

Menurut Henry Maddick, desentralisasi sejatinya mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, hal tersebut merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.<sup>73</sup>

Perbedaan ini muncul dari pemaknaan terhadap istilah desentralisasi itu sendiri. Para pakar politik sependapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah demi

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Op. Cit, hlm.61.

<sup>73</sup> *Ibid.*



terciptanya kebijakan pemerintah yang tepat sasaran, dalam artian sesuai atau korelatif dengan kondisi serta dinamika wilayah serta masyarakat setempat.<sup>74</sup>

Aneka dan Ragam bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan dalam aspek merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat kepada lembaga – lembaga yang lain. Terkait dengan bentuknya, ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga – lembaga semi – otonom atau antar daerah (*parastatal*), (3) pelimpahan wewenang (*devolusi*) ke pemerintah daerah, dan (4) Peralihan fungsi dari lembaga – lembaga Negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).<sup>75</sup>

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi Negara tidak berarti kita keluar dan meninggalkan asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menyebabkan ketidakseimbangan atau malah melahirkan disintegrasi. Oleh Sebab itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi keadaulatan<sup>76</sup>

Dialektika kekuasaan dalam konteks otonomi daerah melalui sistem desentralisasi, pada prinsipnya, adalah pendistribusian kekuasaan. Desentralisasi

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm.62.

<sup>75</sup> *Ibid*.

<sup>76</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah daerah*, Op. Cit, hlm.67

politik melibatkan politik dan aktor. Jika sistem kekuasaan dikatakan sebagai struktur maka para pelaku atau subyek yang mengendalikan struktur disebut aktor. Namun, aktor yang bermain di pentas politik ini bersifat luas, bukan saja aktor pusat dan aktor daerah melainkan semua elite sosail – politik di daerah bersangkutan.<sup>77</sup>

Ada beberapa elite daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung, terjun dan bahkan terlibat dalam perebutan kekuasaan di daerah. Di antara kelompok elit yang dimaksud adalah elite birokrasi (pemerintah), elite parpol, elite ekonomi, elit agama dan elite masyarakat lainnya. Masing-masing elite menjadi *play-maker* dan memiliki pengaruh serta andil dalam memperebutkan kekuasaan di daerah. Perebutan kekuasaan di tingkat daerah terjadi melalui pemilihan umum daerah secara langsung, yang berimplikasi pada status kewenangan pemerintahan daerah. Sebagai hasil dari pilihan langsung, pemerintah daerah dapat memperkuat legitimasi kebijakan dan keputusan pemerintahan daerah sehingga tidak bias sewenang – wenang dibatalkan oleh pemerintah pusat.<sup>78</sup>

Tuner dan Hulme mengutarakan prinsip bahwa masyarakat daerah memiliki kedaulatan dalam hal devolusi kekuasaan atau kewenangan. Ketika kekuasaan atau kedaulatan di delegasikan secara devolusi, maka mekanisme akuntabilitas yang khas adalah berupa pemilihan-pemilihan lokal, yang di dalamnya masyarakat daerah memiliki kedaulatan yang lebih tinggi. Dengan konsep seperti ini, maka

---

<sup>77</sup> Abd Halim, Op. Cit, hlm. 32-33.

<sup>78</sup> *Ibid.*

otonomi daerah (Desentralisasi) adalah otonominya masyarakat, bukan otonominya pemerintah daerah atau elite – elite daerah saja.<sup>79</sup>

*Outcomes* desentralisasi terdiri dari dua aspek, yaitu meningkatkan partisipasi masyarakat di daerah serta meningkatkan efektifitas pelaksanaan koordinasi. Peningkatan partisipasi masyarakat berkaitan dengan di serahkannya sebagian besar urusan pemerintahan di daerah, masyarakat diharapkan selalu bisa mengambil bagian (partisipasi aktif) mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan dan pemeliharaan hasil pembangunan<sup>80</sup>

Efektivitas dari pelaksanaan koordinasi, yaitu suatu proses pengintegrasian tujuan – tujuan dan kegiatan – kegiatan dari satuan yang terpisah (unit-unit atau bagian-bagian) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Tanpa koordinasi individu – individu dan bagian-bagian, maka akan terjadi kehilangan pandangan tentang peran mereka dalam organisasi. Mereka akan mengejar kepentingannya masing – masing yang khas, seringkali dengan mengorbankan tujuan organisasi.<sup>81</sup>

### **3. Tinjauan Terhadap Politik Lokal**

Teori Modal yang di cetuskan oleh Pierre Bourdieu. Teori modal ini erat kaitannya dengan persoalan kekuasaan. Titik berangkat Bourdieu dalam mengonstruksi teori modalnya adalah persoalan berkaitan dengan dominasi. Dalam

---

<sup>79</sup> *Ibid* hlm. 43

<sup>80</sup> Muhammad Mujtaba Habibi, “Analisis Pelaksanaan Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah Daerah Kota/Kabupaten”, Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan, Edisi No.2 Vol. 28, Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang, 2008, hlm. 119.

<sup>81</sup> *Ibid*.

sebuah masyarakat politik, persoalan dominasi termasuk persoalan utama sebagai salah satu dari bentuk aktualisasi kekuasaan. Dominasi ini, kata Haryatmoko, tergantung pada situasi, sumber daya (capital) dan strategi pelaku. Penataan hubungan kekuasaan di dasarkan atas kepemilikan Kapital – kapital dan komposisi capital tersebut.<sup>82</sup>

Jenis modal yang pertama adalah modal ekonomi, yakni sumber daya yang bisa menjadi sarana produksi dan sarana finansial. Modal ekonomi ini merupakan jenis modal yang mudah di konversikan ke dalam bentuk-bentuk modal lainnya. Modal ekonomi mencakup alat – alat produksi (mesin, tanah, buruh), materi (pendapatan dan benda-benda), dan uang. Semua jenis modal ini mudah digunakan untuk segala tujuan serta di wariskan dari generasi – generasi.<sup>83</sup>

Jenis modal yang kedua adalah modal budaya, yaitu keseluruhan kualifikasi intelektual yang bisa di produksi dan dikembangkan melalui jenjang pendidikan formal maupun warisan keluarga, seperti kemampuan menampilkan diri depan publik, kepemilikan benda – benda budaya bernilai tinggi, pengetahuan dan keahlian tertentu hasil pendidikan formal, sertifikat (gelar kesarjanaan), dan lain – lain. Contoh lain yang bisa dilihat dari modal kultural adalah kemampuan menulis, cara pembawaan, dan cara bergaul yang berperan dalam perubahan kedudukan sosial. Dengan demikian, modal kultural merupakan representasi kemampuan intelektual, yang berkaitan dengan aspek logika, etika maupun estetika.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Abd. Halim, Op. Cit. Hlm 108.

<sup>83</sup> *Ibid*, Hlm. 109.

<sup>84</sup> *Ibid*, Hlm. 110.

Jenis modal yang ketiga adalah modal sosial, yaitu jaringan hubungan sebagai sumber daya untuk penentuan kedudukan sosial. Jenis modal yang keempat adalah modal simbolik, yaitu modal yang menghasilkan kekuasaan simbolik. Kekuasaan simbolik sering membutuhkan simbol – simbol kekuasaan seperti jabatan, mobil mewah, kantor, prestise, gelar, status tinggi, dan keluarga ternama. Jadi, modal simbolik adalah semua bentuk pengakuan oleh kelompok baik secara institusional atau non-institusional. Simbol itu sendiri memiliki kekuatan dalam mengonstruksi realitas, yang mampu menggiring orang untuk mempercayai, mengakui dan mengubah pandangan mereka tentang realitas seseorang, sekelompok orang, sebuah partai politik, atau sebuah bangsa.<sup>85</sup>

### **C. Tinjauan Terhadap Wakil Kepala Daerah Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dan Wewenangnya**

Secara konstitusional UUD NRI 1945 Tidak ada menyebutkan posisi Wakil kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 Undang – Undang Dasar 1945 hanya menyebutkan posisi kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 Undang – Undang Dasar hanya menyebutkan kepala daerah saja. Munculnya wakil kepala daerah karena penganalogian para pembuat UU terhadap presiden dan wakil presiden, padahal secara konstitusional wakil kepala daerah tidak masuk dalam pengaturan mengenai pemerintah daerah dalam UUD 1945.<sup>86</sup>

Kedudukan Pemerintah daerah sangatlah penting dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang – Undang Dasar Negara

---

<sup>85</sup> *Ibid*, Hlm 110-111.

<sup>86</sup> Wilda Prihatiningtyas, Op. Cit, hlm 387.

Republik Indonesia 1945. Tidak ada konstitusi Negara manapun di dunia yang tidak mengatur hal – hal penting berkenaan dengan pemerintahan daerah atau pemerintahan Negara – Negara bagian secara eksplisit. Oleh karenanya formulasi pengisian jabatan dalam pemerintah daerah dapat menjadi parameter awal terkait penyelenggaraan pemerintah di daerah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, seandainya jabatan wakil kepala daerah memang dinilai penting bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, seharusnya di sebutkan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.<sup>87</sup>

Jika dilihat secara historis-yuridis bahwa sejarah peraturan perundang undangan tentang Pemerintah daerah selalu memposisikan wakil kepala daerah sebagai pelengkap. Wakil kepala daerah diposisikan dibawah kepala daerah. Kewenangan dan tugasnya hanya melaksanakan hal yang bersifat koordinasi, fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan, monitoring serta tugas – tugas lain yang sebenarnya bisa di laksanakan dan masuk tupoksi SKPD atau lembaga teknis lainnya.<sup>88</sup>

Sisi Positif adanya Jabatan Wakil Kepala daerah adalah untuk mengurangi beban dan kerumitan Pekerjaan Kepala daerah. Beratnya beban kepala daerah bukan saja karena harus berhadapan dengan DPRD yang sangat kuat, tetapi juga karena meningkatnya keberanian masyarakat untuk melakukan kritik dan menuntut

---

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm 376.

<sup>88</sup> *Ibid*, hlm. 387.

hak – hak nya kepada pemerintah daerah dan kondisi ekonomi sosial masyarakat yang masih rendah.<sup>89</sup>

Kepala daerah di Indonesia dalam melaksanakan tugas – tugasnya dibantu oleh sesosok wakil kepala daerah. Dalam Undang – Undang Tentang Pemerintah daerah Nomor 23 Tahun 2014 tepatnya pada pasal 63 ayat (2) telah memberikan suatu pengertian atau arti dari sosok wakil kepala daerah yaitu “ Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk daerah Kabupaten disebut Wakil bupati, dan untuk daerah Kota disebut Wakil Walikota. Berdasarkan atas definisi wakil kepala daerah dalam undang – undang diatas maka dapat diartikan bahwa wakil kepala daerah dalam Undang – Undang diatas maka dapat diartikan bahwa wakil kepala daerah merupakan ia yang ikut serta membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintah daerah di tiap – tiap daerah di Indonesia berdasarkan wilayah kewenangannya masing - masing.<sup>90</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia memiliki tugas dan wewenang yang sangat amat strategis dalam pemerintahan daerah. Hal tersebut dikarenakan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menentukan bagaimana nasib daerah kedepan. Dewasa ini pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dilakukan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah langsung oleh penduduk daerah administratif yang dikenal dengan “pilkada”. Hal tersebut secara yuridis konstitusional merupakan embrio dari hadirnya pasal 18 ayat (4) Undang-Undang

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm 392.

<sup>90</sup> Muhammad Zainul Ariffin dan Rio Muzani Rahmatullah, *Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka Pemerintahan Daerah Indonesia*, Jurnal Thengkyang, No.1 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2019, hlm.3.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota, masing – masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”<sup>91</sup>

Wakil kepala daerah merupakan jabatan yang ditugaskan untuk membantu kepala daerah dalam rangka terlaksananya tugas serta wewenang yang menjadi kewenangan daerah, hal tersebut diatur sedemikian rupa di dalam undang – undang 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Di dalamnya di tegaskan juga wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang di berikan oleh kepala daerah yang di tetapkan dengan keputusan kepala daerah<sup>92</sup>

Menurut Sadu Wasistono bahwa dalam melaksanakan tugasnya wakil Kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah(prinsip Subordinasi). Rincian tugas bagi wakil Kepala daerah tidak disertai rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas tersebut. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara wakil keapala daerah dan wakil kepala daerah, berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggung jawabnya.<sup>93</sup>

Jabatan wakil kepala daerah harus benar – benar diisi oleh orang – orang yang punya pengetahuan soal pemerintahan, hukum dan pengaruh ke dalam organisasi birokrasi, karena wakil kepala daerah di berikan tugas dan wewenang untuk urusan yang berkaitan langsung dengan fungsi – fungsi pemerintahan, garis yang

---

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>92</sup> Undang – Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah Pasal 6 ayat 1.

<sup>93</sup> Catur Wido Haruni, *Tinjauan Yuridis Normatif Hubungan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jurnal Humanitty, edisi No.1 Vol 9, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, 2013, Hlm.160.



menghubungkan antara birokrasi yang netral dan professional dengan jabatan politis yang melekat pada kepala daerah dan DPRD, wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah apabila berhalangan tetap, mengundurkan diri serta sangat dimungkinkan dan diharapkan turut menjadi pesona yang mampu menampung dan menyelesaikan persoalan – persoalan yang terdapat dalam implementasi pemerintahan, sehingga jabatan wakil kepala daerah harus ada.<sup>94</sup>

#### **D. Teori Kewenangan**

Kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtstaat* atau *librale rechtstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya menurut undang – undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada undang – undang atau undang – undang dasar.<sup>95</sup>

Asas legalitas ditunjukkan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat di prediksi. Wewenang pemerintah yang di dasarkan kepada ketentuan perundang – undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup>Yeyet Solihat dan Nanang Nugraha, *Reposisi Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Politikom Indonesia , Edisi No. 2 Vol. 1, Fakultas Fisip Universitas Singaperbangsa Karawang Program Studi Ilmu Pemerintahan, 2016, hlm 145.

<sup>95</sup> Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Edisi No.1 Vol.4. Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang. 2011, Hlm. 120.

<sup>96</sup> *Ibid*, Hlm.121.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M Stronk dan J.G. Steenbek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan administrasi.<sup>97</sup>

Menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip Aminuddin Ilmar, wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya, dikemukakan juga bahwa dalam wewenang pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.<sup>98</sup>

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3(tiga) cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Hal tersebut salah satunya dijelaskan oleh H.D. dan Wjik yang memberikan definisi ke setiap cara tersebut, yaitu :<sup>99</sup>

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang – undang kepada organ pemerintahan;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya

---

<sup>97</sup> Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, *Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, , *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No.2 Vol. 15, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham Sumatera Utara, 2018, Hlm.2

<sup>98</sup> *Ibid*, Hlm.3

<sup>99</sup> *Ibid*,

3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas Namanya.

Kewenangan yang di dapat dari atribusi mutlak berasal dari amanat undang – undang yang secara eksplisit langsung terdapat dari redaksi undang – undang atau pasal tertentu, dan penerima atribusi dapat memperluas bidang atribusi dan memperluas wewenang baru yang telah di dapat sejauh tidak melewati bidang kewenangan, kewenangan atribusi akan tetap lekat selama tidak ada perubahan peraturan perundang – undangan, secara mutlak tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima atribusi.<sup>100</sup>

Sedangkan dalam delegasi tidak dapat menciptakan dan memperluas wewenang yang ada hanya pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintahan lain dan secara yuridis tanggung jawab delegasi berpindah dari pemberi ke penerima delegasi. Penerima delegasi bertanggung jawab kepada pemberi delegasi serta dapat dicabut atau ditarik kembali jika terjadi penyalahgunaan dari delegasi tersebut.<sup>101</sup>

Sedangkan Mandat yaitu diperoleh dari pelimpahan wewenang yang diberikan dari pemberi mandate kepada penerima mandat(mandataris) biasanya terdapat di dalam intern pemerintahan dan biasa terjadi antara atasan dan bawahan kemudian mandat. dapat ditarik kembali atau digunakan sewaktu – waktu oleh pemberi

---

<sup>100</sup> Moh Gandara, *Kewenangan Atribusi, Delegasi Dan Mandat*, Khazanah Hukum, Edisi No.3 Vol.2, Hlm. 94.

<sup>101</sup> *Ibid.*

kewenangan sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat.<sup>102</sup>



---

<sup>102</sup> *Ibid.*

**BAB III**  
**PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM**  
**PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA**  
**KENDARI**

**A. Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Kendari**

Kedudukan dari jabatan wakil kepala daerah di Indonesia memang sejatinya tidak termaktub dan tertera jelas dalam konstitusi, namun secara yuridis normatif kedudukan dari wakil kepala daerah di Indonesia dapat kita lihat dari Pasal 66 ayat (1) Undang – Undang Tentang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014. Pasal ini memberikan suatu ketentuan bahwa kedudukan dan peranan dari wakil kepala daerah di Indonesia ialah membantu kepala daerah dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Hal tersebut tentunya dengan di dasarkan atas masing – masing daerah administratif di tiap – tiap wilayah Indonesia. Peranan dari sosok kepala daerah di Indonesia dapat dikatakan sangatlah besar sekali dalam pelaksanaan tugas daerah, terkhususnya pada tugas otonomi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka berhasil atau tidaknya tugas – tugas di daerah sangatlah bergantung pada kinerja sosok kepala daerah.<sup>103</sup>

Secara Konstitusional, jikalau jabatan Wakil Kepala Daerah itu urgen atau benar – benar di butuhkan seharusnya di buat landasan yang kuat melalui Konstitusi tertulis Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Hal tersebut bisa kita analogikan dengan Jabatan Wakil Presiden yang jelas disebut dalam Konstitusi

---

<sup>103</sup> Muhammad Zainul Ariffin dan Rio Muzani Rahmatullah, Op. Cit, Hlm.2.

tertulis UUD 1945 Sebagai jabatan yang ditugaskan bersama – sama dengan Presiden. Oleh karena itu dasar hukumnya lebih kuat.

Peristiwa yang serupa juga terjadi pada jabatan Wakil menteri yang dalam Konstitusi tidak disebutkan eksistensinya. Namun jabatan Wakil menteri tertuang dalam Pasal 10 Undang – Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Kemudian hal tersebut di gugat melalui Mahkamah Konstitusi. Yang melahirkan Putusan MK No. 79/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang – Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Terhadap Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam perspektif perundang – undangan, yang dalam hal ini adalah Undang – Undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah tepatnya pasal 66 huruf C menerangkan bahwa “Tugas wakil kepala daerah adalah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara”.<sup>104</sup> Pasal tersebut merupakan pasal yang berbicara tentang kewenangan wakil kepala daerah. Hal tersebut memperjelas bahwa kewenangan wakil kepala daerah sangat bergantung pada Kepala daerah.

Secara historis, dalam pemerintahan daerah di Indonesia, selalu di kenal adanya wakil kepala daerah. Tugas utama wakil kepala daerah adalah membantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Namun dalam setiap undang – undang yang mengaturnya terdapat variasi cara rekrutmen wakil kepala daerah tersebut. UU No. 22 Tahun 1948 mengatur bahwa wakil kepala daerah di tunjuk apabila kepala

---

<sup>104</sup> Pasal 66 huruf C Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

daerah berhalangan. Penunjukan itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (Wakil Kepala Daerah) di samping jabatan kepala daerah. Wakil kepala daerah ditunjuk dari anggota Dewan Perwakilan Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 mengatur bahwa wakil kepala daerah dicalonkan berpasangan dengan calon kepala daerah dan dipilih melalui perwakilan (oleh DPRD). UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa wakil kepala daerah dicalonkan berpasangan dan dipilih secara langsung (oleh warga Negara yang memiliki hak pilih).<sup>105</sup>

Menindaklanjuti pemberlakuan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah diatur bahwa jabatan wakil kepala daerah adalah jabatan politis dan pengisian jabatannya dipilih langsung satu paket dengan kepala daerah yang jumlah wakil kepala daerah adalah satu orang, baik dari kader partai politik maupun non partai politik (perseorangan), sedangkan pengaturan tentang pembagian tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah ditetapkan dalam undang – undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan sebagian lagi diserahkan pengaturannya kepada daerah dengan persetujuan wakil kepala daerah.<sup>106</sup>

Undang – Undang tentang pemerintahan daerah umumnya mengatur bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Pengaturan tanggung jawab menunjukkan kedudukan yang tidak sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan bahkan menyiratkan posisi sebagai “subordinat”.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Nanang Nugraha, Op. Cit, Hlm.165.

<sup>106</sup> Yeyet solehat dan Nanang nugraha, Op. Cit Hlm.133.

<sup>107</sup> Nanang Nugraha, Op. Cit hlm 166.

Sepanjang sejarah pengaturan tentang pemerintah daerah, kedudukan kepala daerah sangat dominan ketimbang wakilnya, hal ini kontradiktif dari sistem pemilihan sistem paket. Model kepemimpinan yang berlaku saat ini lebih tepat jika menggunakan sistem pra amandemen dimana kepala daerah dipilih dan wakilnya dipilih atau diusulkan oleh kepala daerah. Dengan pemilihan sistem satu paket, otomatis memiliki konsekuensi bahwa kepemimpinan tidak hanya di dominasi oleh kepala daerah, harus ada sharing power yang jelas dan bentuk kerjasama yang jelas. Dalam pasal 66 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, wakil kepala daerah diberikan kewenangan untuk memberikan masukan dan pertimbangan pada kepala daerah dalam menentukan kebijakan, namun kewenangan ini bersifat klise atau jarang dilaksanakan mengingat konsep “*single hero*” sebagaimana dipaparkan oleh Ospina dan Foldi masih berlaku.<sup>108</sup>

Perselisihan kewenangan antara kepala daerah dengan wakilnya telah menjadi persoalan persoalan yang menghambat kinerja pelaksanaan otonomi, sampai pada masalah bahwa Wakil Kepala Daerah pada faktanya merupakan wakil dan konstituen yang terus menerus menyampaikan aspirasinya, kesemuanya merupakan contoh – contoh kasus yang bukan saja hanya dapat dilihat pada sisi dampak yang dalam prakteknya mempengaruhi kinerja birokrasi, tetapi lebih dan itu perlu dimengerti merupakan sebuah persoalan dan akibat tidak jelasnya manajemen

---

<sup>108</sup> Doni Muhammad Dahlan dan Abdul Rahman Maulana, *Tugas dan Kewenangan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah dan perubahannya*, Jurnal Hukum Responsif, Edisi. No. 6 Vol. 6, Fakultas Hukum Universitas Panca Budi, 2018, hlm. 124.



pemerintahan dan hukum atas kewenangan, kedudukan, tugas dan fungsi wakil kepala daerah.<sup>109</sup>

Kenyataan yang paling disayangkan, ketika mencuat konflik politik kepemimpinan tersebut, hal itu menyentuh ranah publik dan meluas kepada perpecahan dalam tubuh pemerintah daerah. Masing – masing kubu berupaya memberikan “pengaruhnya”. Urusan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat menjadi terabaikan akibat penyekatan dan pengaruh kepala daerah dan wakilnya. Mereka saling berhadapan dan membangun rivalitas dengan bumbu demokrasi. Keduanya sama – sama memperoleh dukungan langsung dari masyarakat. Munculnya kompetisi politik di tengah jalan ini, juga di perparah dengan ketidakjelasan fungsi, peran, dan wewenang antara kepala daerah dan wakilnya. Hal ini memunculkan konflik baru dalam pembagian peran dan tanggung jawab, meski pembagian peran tersebut sebenarnya bergantung pada kesepakatan keduanya. Seiring dinamika politik di daerah, tak jarang kesepakatan itu sirna. Selain itu, ketidakjelasan pasangan kepala daerah ini terlihat dari berbagai kebijakan yang di buat daerah bersangkutan. Inilah bibit dari disharmoni kepala daerah dan wakilnya.<sup>110</sup>

Disisi lain, malah mengancam keutuhan rumah tangga birokrasi. Dan akhirnya, rakyatlah yang jadi korban, di mana urusan pemerintahan menjadi lamban. Dalam konteks otonomi daerah, pemerintahan seperti itu tidak kondusif, persaingan jadi tidak sehat, dualisme kepemimpinan dan pembangunan daerah

---

<sup>109</sup> Yeyet Solehat dan Nanang nugraha, Op. Cit, Hlm 136.

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 132.

terganggu. Pemerintah sebaiknya lebih mengutamakan pengaturan yang jelas otoritas dan kewenangan wakil kepala daerah sebelum memutuskan mekanisme pengisian dan siapa yang layak mengisi posisi wakil kepala daerah. Selama ini tidak diatur detail. Setelah itu, baru disesuaikan mekanisme mana yang tepat atau siapa yang ada di posisi itu. Kalau posisi wakil kepala daerah lebih baik ditiadakan saja. Itu karena kewenangan yang ada tidak lebih dari acara seremonial belaka. Kemudian, kalau diisi dari PNS, hal itu sudah ada pada sekretaris daerah.<sup>111</sup>

Akibat tidak harmonisnya hubungan antara Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah tersebut selama lima tahun boleh dikatakan perjalanan roda pemerintahan daerah tidak efektif. Permasalahan yang memicu ketidak harmonisan antara keduanya biasanya mulai dari masalah – masalah sepele sampai kepada hal – hal yang prinsip. Namun semua muara ketidakharmonisan tersebut berawal dari konflik kepentingan dan kewenangan. Konflik kepentingan tersebut lebih banyak dilatarbelakangi oleh parpol pendukung yang berbeda. Parpol yang berbeda kerap melahirkan visi dan misi yang berbeda pula. Atau bisa jadi kepala daerah menganggap Wakil kepala daerah sudah mulai tidak bisa diatur mengingat ketentuan undang – undang Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.<sup>112</sup>

Bahkan lebih dari 90% kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak lagi harmonis. Gamawan Fauzi mengatakan, di tahun 2010 ada 244 Kepala daerah yang terpilih. Dari jumlah itu, 93,85% pasangan tidak berlanjut sampai akhir masa

---

<sup>111</sup> Nanang Nugraha, Op. Cit, hlm. 168.

<sup>112</sup> *Ibid*, hlm 169.

jabatan mereka. Hanya 6,15 persen yang berlanjut. Beberapa contohnya adalah mantan Wakil Gubernur Prijanto di DKI Jakarta, di Jawa Tengah antara mantan gubernur Bibit Waluyo dengan mantan Wakilnya Rustriningsih, dan di kabupaten Garut ada Dicky Chandra. Sebagian dari mereka yang menduduki jabatan Wakil Kepala daerah, Mundur di tengah jalan pada saat masa jabatan belum selesai.<sup>113</sup>

Padahal menurut undang – undang, Wakil kepala daerah memiliki tugas, kewajiban, serta fungsi yang jelas, yakni fungsi pengawasan, konsultatif, koordinasi dan eksekutif. Walaupun hal ini tidak sepenuhnya menunjukkan bahwa *power sharing* antara kepala daerah dan wakilnya tidak ideal. Masih dibutuhkan pembenahan berkaitan dengan pembagian kewenangan yang tegas antara kepala daerah dan wakilnya agar tidak menimbulkan ketegangan secara Politik.<sup>114</sup>

Permasalahan terkait tidak ideal nya *power sharing* antar kepala daerah dan wakil kepala daerah bisa saja dan akan selalu menjadi alasan ketidakharmonisan hubungan antara kepala daerah dan wakilnya. Dampaknya akan sampai dan berpengaruh terhadap proses pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketidakharmonisan itu juga akan berdampak terhadap wibawa kelembagaan pemerintah daerah.

Wakil Walikota Kendari, Siska Karina Imran, berpendapat bahwa tugas paling mendasar seorang wakil kepala daerah adalah membantu kepala daerah dalam

---

<sup>113</sup> Gugun El Guyanie, *Politik Hukum Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Desentralisasi*, *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Edisi No. 1 Vol. 5, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015, Hlm 21-22.

<sup>114</sup> *Ibid.*

rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, kata “membantu” jangan selalu dimaknai sebagai bahwa wakil kepala daerah harus selalu tunduk terhadap kebijakan yang akan dikeluarkan kepala daerah. Tetapi kata membantu adalah membantu secara pikiran melalui dialektika demokratis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar mampu menghasilkan kebijakan yang logis dan rasional.<sup>115</sup>

Menurut Hemat penulis bahwa dialektika sejatinya memang merupakan salah satu filter terpenting dalam mencapai suasana yang demokratis sehingga memang harus tumbuh di dalam lingkungan kekuasaan yang dalam hal ini adalah lingkungan pemerintah daerah terkhususnya lagi berkaitan dengan *sharing power* berkaitan dengan kewenangan antara kepala daerah dan wakilnya dalam menumbuhkan suasana atau filter demokratis di lingkungan pemerintah sehingga suasana itu dapat menjalar ke seluruh lingkup pegawai pemerintahan daerah yang ia pimpin.

Menurut Gabriel Almond ada 3 upaya untuk membangun kultur demokrasi yaitu Pertama, pengembangan institusi yang demokratis. Kedua, menciptakan kondisi sosial dan personalitas individu yang mendukung terwujudnya demokrasi. Ketiga, mewujudkan struktur sosial dan kultur politik yang demokratis.<sup>116</sup>

3 upaya tersebut harus dituangkan dan seharusnya teraktualisasi kedalam hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka

---

<sup>115</sup> Wawancara dengan Siska Karina Imran, Wakil Walikota Kendari. Di Kendari, 25 Oktober 2020.

<sup>116</sup> Bambang Yuniarto, Op. Cit, Hlm. 89

mewujudkan demokratisasi dalam suasana kepemimpinan kepala daerah dan wakilnya.

Berdasarkan atas Pendekatan Struktural Fungsional Gabriel Almond sistem politik merupakan “*Sistem interaksi*” yang terdapat dalam semua masyarakat yang bebas/merdeka. Dengan sistem interaksi ini dimaksudkan bahwa dalam sistem politik, baik yang bersifat tradisional maupun modern, terjadi hubungan timbal balik antara aktor – aktor politik. Aktor-aktor politik yang mengadakan interaksi itu adalah individu – individu, kelompok-kelompok individu, ataupun lembaga atau organisasi dari individu – individu tersebut. Dengan demikian, sistem interaksi yang terjadi di dalam suatu sistem politik ditandai dengan hubungan timbal balik antara individu atau kelompok individu lainnya. Interaksi itu bisa juga berbentuk hubungan antara organisasi dengan organisasi lainnya dalam suatu sistem politik.<sup>117</sup>

Sistem interaksi yang dimaksud oleh Gabriel Almond ketika di hubungkan dengan dinamika hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakilnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Maka pola interaksi antara kepala daerah dan wakilnya harus menghasilkan hubungan timbal balik antara keduanya agar mampu menghasilkan kebijakan yang terlegitimasi secara moral dan substansi dan mampu mempengaruhi struktur pemerintahannya agar tercapai suatu kesatuan yang utuh dalam lingkungan yang dipimpin.

---

<sup>117</sup> Toni Andrianus Pito, Efriza dan Kemal Fasyah, *Mengenal Teori – Teori Politik dari sistem Politik sampai Korupsi*, ctk 4, Nuansa Cendana, Bandung, 2019, hlm.59.

M. Carter dan John Hertz membedakan berbagai sistem politik di dunia ini adalah melalui dua kriteria yaitu, Siapa yang memerintah dan Ruang lingkup jangkauan wewenang pemerintah. Apabila pihak yang memerintah terdiri atas beberapa orang atau sekelompok kecil orang, maka sistem politik ini disebut pemerintahan “dari atas” atau lebih tegas lagi disebut Oligarkhi, otoriter maupun aristokrasi. Di lain pihak, apabila yang memerintah terdiri dari banyak orang maka sistem politik ini disebut demokrasi. Selain itu, kalau kewenangan pemerintah pada prinsipnya mencakup segala sesuatu yang ada dalam masyarakat maka rezim ini disebut totaliter, sedangkan apabila pemerintah memiliki kewenangan yang terbatas yang memberikan beberapa atau sebagian besar kehidupan masyarakat mengatur diri sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah apabila kehidupan masyarakat dijamin dengan tata hukum yang disepakati bersama maka rezim ini disebut liberal.<sup>118</sup>

Kedua kriteria yang di kemukakan tersebut menyangkut hubungan kekuasaan, yaitu siapa pemegang kekuasaan dan hasil penggunaan kekuasaan itu. Lebih lengkap lagi apabila kriteria yang digunakan untuk membedakan sistem politik mencakup faktor – faktor, seperti kebaikan bersama, pemersatu atau identitas berama, hubungan kekuasaan, prinsip legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi.<sup>119</sup>

Hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakilnya jangan sampai bersifat otoriter seperti yang dikemukakan oleh M.Carter dan John Hertz. Oleh

---

<sup>118</sup> *Ibid* hlm.72.

<sup>119</sup> *Ibid*.

karena itu upaya *power sharing* antara keduanya harus proporsional agar tidak terkesan otoriter oleh pihak lain. *Power sharing* yang dibuat harus melibatkan partisipasi bersama struktur pemerintahan lainnya agar terjadi Kontrol demokratis di internal pemerintahan. Kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan aktor atau pilar yang paling vital dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis.

Dalam wawancara yang disampaikan dalam jurnal penelitian oleh Doni Muhammad Dahlan dan Abdul Rahman Maulana di dua daerah yang dilakukan wawancara terkait hubungan kepala daerah dan wakilnya, terdapat perbedaan jelas pola hubungan pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah masih terdistorsi dengan tidak adanya pola hubungan yang menyatukan kepala daerah dan wakilnya. Kota Binjai yang di pimpin dua periode oleh orang yang sama, pola pembagian tugas dilakukan dengan sistem kolektif, kendati tidak terlalu intens, namun dalam menentukan kebijakan strategis, keterlibatan wakil kepala daerah sangat penting, Hal ini turut menjaga pola hubungan antar kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap harmonis hingga dua periode.<sup>120</sup>

Berbanding terbalik dengan kabupaten langkat, dimana pada periode pertama terdapat jarak besar dari pola pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dan wakilnya berimbas pula pada hubungan personal. Mengutip hasil penelitian Adhari dan Rihsan pada tahun 2012 yang meneliti tentang hubungan antar kepala daerah dan wakil kepala daerah di kabupaten Langkat. Wakil bupati

---

<sup>120</sup> Doni Muhammad Dahlan, Op. Cit, hlm. 124.

pada saat itu merasa ada ketimpangan dalam peran yang artinya setelah terpilih wakil bupati tidak memiliki andil dalam menentukan kebijakan daerah, padahal dipilih bersama dan sama- sama mengeluarkan modal anggaran dan dukungan partai. Imbasnya, pada periode kedua, wakil bupati mencalonkan diri menjadi rival bupati petahana.<sup>121</sup>

Hal tersebut selaras dengan apa yang disampaikan oleh Siska Karina Imran Wakil walikota Kendari bahwa kebijaksanaan seorang kepala daerah sangat dibutuhkan dalam proses hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah bisa saja membuat atau bahkan menjadikan seorang wakil walikota sebagai patung atau sekedar simbol dengan membekukan ruang gerak wakil kepala daerah untuk terlibat dalam penentuan kebijakan, karena kekuasaan utama ada pada kepala daerah.

Berdasarkan hal di atas maka chemistry atau hubungan antara kepala daerah dan wakilnya harus dilatarbelakangi oleh proses politik yang demokratis sehingga tercipta suasana demokratis di dalam hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Karena menurut hemat penulis bahwa proses politik yang demokratis akan menghasilkan kebijakan yang ideal. Wakil kepala daerah merupakan pilar yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena Wakil kepala daerah bisa menjadi aktor yang bisa mengontrol dan mengawasi ketika Kepala daerah memimpin dengan cara yang bertentangan dengan prinsip serta nilai yang dicita – citakan demokrasi.

---

<sup>121</sup> *Ibid*, hlm 125.



Kepala daerah dan Wakil kepala daerah merupakan suatu kesatuan Politik karena keduanya lahir dari proses politik yang sifatnya kolektif, oleh karena itu dalam melaksanakan tugas pemerintahan keduanya harus bergerak secara kolektif. Kolektifitas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hubungan kewenangannya akan membawa legitimasi yang kuat secara moral, sehingga tidak ada lagi yang namanya pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berkaitan dengan kewenangan.

Menurut Hemat penulis berdasarkan atas apa yang di ungkapkan oleh Aristoteles bahwa Politik merupakan suatu usaha untuk mencapai masyarakat politik yang baik, sehingga proses Politik harus di arahkan untuk menghasilkan keadilan itu. Kemudian di dukung dengan Peter merkl yang menyatakan bahwa : Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan (*Politics, at it best is a noble quest for a good order and justice*).<sup>122</sup>

Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah diwajibkan untuk menghasilkan suatu kebijakan yang adil secara substantif hal tersebut bisa terjadi ketika keduanya memiliki Pemahaman atau Konsep yang kuat terkait Filosofi dari Politik itu. Realitasnya Kepala daerah dan Wakil kepala daerah masih terjebak dalam persoalan konflik kewenangan, hal itu membuktikan bahwa masih adanya miskonsepsi terhadap politik.

---

<sup>122</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit, hlm. 14-15.

Wakil kepala daerah merupakan jabatan politik yang sangat penting, karena wakil kepala daerah merupakan jabatan yang dipilih melalui proses demokrasi yaitu pilkada. Ada harapan besar terhadap wakil kepala daerah untuk menghasilkan kebijakan yang baik dengan cara membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan sekaligus mengontrol kepala daerah untuk tidak melakukan suatu penghianatan terhadap Konsensus politik bersama masyarakat. Wakil kepala daerah merupakan aktor yang bisa mengontrol demokrasi karena wakil kepala daerah bisa saja mempublikasikan atau membocorkan kejahatan atau keburukan seorang kepala daerah ketika dia melakukan hal yang menyimpang seperti korupsi dan kejahatan – kejahatan lainnya.

Karena kekuasaan yang utama ada pada kepala daerah, pengambilan – pengambilan keputusan atau kebijakan bisa saja dilakukan dengan latarbelakang kepentingan politik praktis seorang kepala daerah. Salah satu contoh, dalam proses pemilihan atau pengangkatan Satuan kerja perangkat daerah atau biasa disingkat menjadi SKPD yang merupakan struktur yang akan membantu kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui jabatan – jabatan struktural seperti kepala dinas, sekda dan lain”. Dalam pengisian jabatan struktural itulah terkadang meruapakan jalan dasar untuk melakukan korupsi dengan menempatkan orang” terdekat kepala daerah demi mengamankan kekuasaan bukan untuk memberi keadilan. Wakil kepala daerah di harapkan mampu mengontrol itu melalui eksistensinya dan tugas moralnya.

Kedudukan serta wewenang Wakil Kepala daerah harus dirumuskan lagi secara jelas agar tidak menimbulkan Konflik serta pertanyaan – pertanyaan mengenai eksistensi jabatan Wakil Kepala daerah. Karena jabatan tersebut merupakan jabatan Politik yang proses pengisiannya melalui proses Pilkada sehingga tuntutan dan harapan masyarakat itu sangat besar. Sangat rugi jika wakil kepala daerah dipilih secara demokratis melalui Pilkada namun tugasnya hanya sekedar menjadi pembantu kepala daerah. Kalau logika seperti itu maka sebaiknya jabatan tersebut di isi saja melalui pengangkatan oleh Kepala Daerah.

### **B. Upaya Penguatan Kewenangan Wakil Kepala Daerah**

Dengan perkembangan peraturan yang terakhir, peran wakil kepala daerah selain untuk membantu pelaksanaan tugas kepala daerah, juga berdimensi politik, yakni memperluas basis dukungan Politik kepala daerah. 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 duduk dalam jabatan tersebut. Sejak saat pelantikan tersebut, wakil kepala daerah merupakan pembantu atau bahkan “subordinat” dan kepala daerah.<sup>123</sup>

Adanya anggapan bahwa jabatan wakil kepala daerah hanya merupakan “simbol” itu merupakan pendapat yang keliru. Walaupun pada prakteknya memang kebanyakan sering terjadi seperti itu. Ketidak harmonisan Kepala daerah dengan

---

<sup>123</sup> Nanang Nugraha, Op. Cit, 113.

wakilnya, itu sering terjadi konflik dari awal menjabat. Ungkapan wakil kepala daerah hanya menjadi “simbol” dinilai beberapa pengamat, sebagai bentuk arogansi dan kepicikan serta pelecehan terhadap jabatan wakil kepala daerah itu sendiri. Pemahaman yang demikian wakil kepala daerah hanya sebagai “simbol” hanya pemikiran picik dan sudah merendahkan terhadap jabatan wakil kepala daerah.<sup>124</sup>

Oleh karena itu penulis akan menguraikan urgensi penguatan kewenangan wakil kepala daerah melalui pendekatan dalam 3 aspek, aspek filosofis, aspek yuridis, dan aspek sosiologis.

### **1. Analisis Filosofis**

Menurut Mr. J.G. Steenbeek pada umumnya UUD atau konstitusi mempunyai nilai pokok, nilai tersebut adalah ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Sehingga bisa di artikan bahwa konstitusi merupakan aturan tentang Lembaga – Lembaga negara beserta pembatasan tentang fungsi, tugas, dan hak-haknya.<sup>125</sup>

Menurut Plato penyelenggaraan negara yang baik ialah di dasarkan pada pengaturan hukum yang baik, beberapa pemikir besar dalam ilmu ketatanegaraan semisal John Locke, Montesquieu dan lain sebagainya memiliki keinginan senada bahwa kekuasaan negara harus dibatasi agar tidak berjalan menurut logikanya sendiri. Alternatif pembatasan kekuasaan yang mereka tawarkan ialah dengan

---

<sup>124</sup> Yeyet Solehat dan Nanang Nugraha, Op. Cit, hlm 136.

<sup>125</sup> Zakaria bangun, Op. Cit, hlm 10-11.

pemisahan dan pembatasan kekuasaan yang ada di dalam negara agar tidak bertumpuk dalam satu tangan, menurut Montesquieu kemerdekaan individu hanya dapat terjamin jikalau kekuasaan tidak terpusat di satu arah saja.<sup>126</sup>

Idealnya konstruksi sebuah kekuasaan yang dibangun baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif dalam sebuah negara dituntut memahami ide dasar dari paham konstitusionalisme tersebut, namun dalam praktik, hal tersebut akan sangat bergantung pada sebuah keinginan dan kesadaran dari kekuatan politik. Para penyelenggara negara juga diharuskan memahami gagasan yang terdapat dalam pasal – pasal konstitusi secara utuh dan tidak secara parsial agar dengan adanya pemahaman tersebut, cara pandang dan penyelesaian suatu bangsa harus merujuk dan berdasarkan atas konstitusi, karena paham konstitusionalisme akan tampak dalam sebuah praktik kenegaraan.<sup>127</sup>

Signifikansi pembatasan kekuasaan negara bukan hanya berlaku di dalam negara yang menganut paham negara hukum akan tetapi juga di negara yang menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi). Dalam konteks negara demokrasi konstitusi memuat wewenang, tanggung jawab, hak dan tugas yang memerintah, hak – hak yang di perintah, dan hubungan antara yang memerintah dan di perintah.<sup>128</sup>

Di dalam konstitusi ditentukan kelembagaan – kelembagaan negara serta kewenangannya, baik kewenangan secara horizontal maupun vertikal yaitu yang

---

<sup>126</sup> Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi, *Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi*, Jurnal Politica, No.2 Vol. 7, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Sunan Kalijaga Yoyakarta, Hlm. 114.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.* Hlm 115.

berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut. Jadi ada kesesuaian dengan asas negara hukum, pada dasarnya dalam setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitas, sebuah konstitusi yang komperhensif seharusnya juga menyediakan mekanisme control (*checks and balances*) agar setiap penyimpangan dalam penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi.<sup>129</sup>

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak – hak politik secara efektif timbulah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah (*written constitution*) atau tak bersifat naskah (*unwritten constitution*), konstitusi itu menjamin hak – hak politik dan menyelenggarakan pembagian dan pembatasan kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif bisa di imbangi dan di awasi dengan cabang kekuasaan lainnya.<sup>130</sup>

Dalam gagasan konstitusionalisme undang – undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak – hak asasi warga negaranya. Undang – Undang dasar di anggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat – pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil: Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*Government by laws, not by men*).<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm 115.

<sup>130</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit, Hlm 112-113.

<sup>131</sup> *Ibid*.

Kita dapat bertolak dari peremusan terkenal Max Weber bahwa “Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini. Tetapi, kekuasaan yang kita persoalkan disini bukan segala macam kekuasaan, melainkan kekuasaan negara. Adalah ciri khas negara bahwa kekuasaannya memiliki wewenang. Jadi, kekuasaan negara juga dapat disebut “otoritas” atau “wewenang”. Apabila kita di bawah mempergunakan istilah kekuasaan dalam hubungan dengan negara, istilah itu selalu dimaksud dalam arti otoritas.<sup>132</sup>

Otoritas atau wewenang adalah “kekuasaan yang dilembagakan”, yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai. Wewenang adalah kekuasaan yang berhak untuk menuntut ketaatan, jadi berhak untuk memberikan perintah. Wewenang semacam itu bersifat deontis (dari kata Yunani *deon*, “yang harus” dibedakan dari “wewenang epistemis”, wewenang dalam bidang pengetahuan.<sup>133</sup>

Terhadap wewenang itu timbul pertanyaan tentang apa yang menjadi dasarnya. Itulah pertanyaan tentang legitimasi atau keabsahan dasarnya. Itulah pertanyaan tentang legitimasi atau keabsahan kekuasaan. Terhadap setiap wewenang dapat dipersoalkan apakah wewenang itu absah atau tidak, apakah hak pihak yang berwenang untuk menuntut kekuatan mempunyai dasar atau tidak. Keabsahan adalah istilah normatif. Mempertanyakan keabsahan wewenang berarti kita memperbandingkan wewenang dengan suatu norma, apabila ada kesesuaian, maka

---

<sup>132</sup> Franz Magnis Suseno, Op. Cit, Hlm 62.

<sup>133</sup> *Ibid.*

wewenang itu dikatakan sah, apabila tidak, maka wewenang itu dikatakan tidak sah. Oleh karena itu dalam hubungan ini perlu ditegaskan bahwa keabsahan tidak identik dengan keyakinan masyarakat bahwa wewenang penguasa adalah wajar dan patut di taati.<sup>134</sup>

Paham keabsahan sendiri tidak mengatakan apapun tentang apa yang menjadi norma keabsahan. Apakah norma itu adalah keyakinan masyarakat, atau konstitusi dalam sebuah negara atau bahkan suatu tuntutan lain, tidak termasuk paham keabsahan. Sebagaimana segera akan kita lihat, kesesuaian sebuah wewenang dengan keyakinan masyarakat hanya merupakan norma salah satu bentuk keabsahan, tetapi bukan unsur hakiki dalam paham legitimasi sendiri.<sup>135</sup>

Prinsip – prinsip dalam islam juga korelatif dengan demokrasi salah satunya adalah prinsip keadilan, yang dalam islam disebut *al- adalah* yang secara konsep adalah prinsip keadilan, artinya bahwa dalam menegakan hukum termasuk rekrutmen dalam berbagai jabatan pemerintahan harus dilakukan secara adil dan bijaksana. Tidak boleh ada kolusi dan nepotis. Arti pentingnya penegakan keadilan dalam sebuah pemerintahan ini ditegaskan oleh Allah SWT dalam beberapa ayat dalam Al-Qur'an antara lain dalam surat an-Nahl:90; QS as- Syura: 15; al-Maidah: 8 dan seterusnya.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> *Ibid* Hlm 63.

<sup>135</sup> *Ibid*.

<sup>136</sup> Eva Iryani, “*Hukum Islam Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*”, Jurnal Ilmiah No. 2 Vol. 17, Universitas Batanghari Jambi, 2017, Hlm. 29.



Dalam islam juga ada prinsip *al-Musawah* yaitu kesejajaran, artinya tidak ada pihak yang merasa lebih tinggi dari yang lain sehingga dapat memaksakan kehendaknya. Penguasa tidak bisa memaksakan kehendaknya terhadap rakyat, berlaku otoriter dan eksploitatif. Kesejajaran ini penting dalam suatu pemerintahan demi menghindari hegemoni penguasa terhadap pihak lain.<sup>137</sup>

Prinsip *al- adalah* dan *al-Musawah* sangat korelatif dengan nilai demokrasi. Hal tersebut bisa di implementasikan terhadap penguatan kedudukan wakil kepala daerah untuk mencegah kepala daerah berlaku otoriter dan eksploitatif. Karena prinsipnya bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan kesatuan politik dan memiliki konstituen yang sama secara demokratis. Oleh karena itu harus ada kesejajaran secara proporsional antara keduanya.

Oleh karena itu berdasarkan apa yang dikemukakan oleh J.G. Steenbeek, Max webber dengan paham umum legitimasi keabsahannya dan sesuai dengan prinsip konstitusionalisme, serta prinsip dalam islam yang korelatif dengan prinsip” demokrasi di atas penulis berpendapat bahwa jabatan politik seperti wakil kepala daerah merupakan bagian penting dari sebuah sistem ketatanegaraan. Sehingga harus di atur kedudukannya secara mendasar dan fundamental ke dalam konstitusi tertulis UUD 1945. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menambah nilai dari jabatan wakil kepala daerah yang selama ini terkesan tidak bernilai karena adanya ketidakjelasan terkait kedudukan dan kewenangannya.

---

<sup>137</sup> *Ibid.*

Karena yang akan menjadi pertanyaan adalah keabsahan secara legitimasi dari jabatan wakil kepala daerah itu sendiri, jabatan wakil kepala daerah harus memenuhi semua unsur legitimasi. Sehingga tidak ada pertanyaan terkait apa yang menjadi dasar dari adanya jabatan wakil kepala daerah secara politik dan paham konstitusi.

Jabatan wakil kepala daerah adalah jabatan politik. Setiap jabatan politik di dalamnya pasti melekat yang namanya kekuasaan. Setiap kekuasaan kalau kita menggunakan teori Lord acton, maka yang namanya kekuasaan itu selalu berpeluang untuk di salah gunakan, sehingga harus ada kontrol dari masyarakat dan lembaga yang diberi kekuasaan untuk mengontrol arogansi kekuasaan.

Tetapi kalau kita melihat jabatan wakil kepala daerah secara politik. Konstitusi dan perundang – undangan tidak memberi dasar kedudukan dan kewenangan yang begitu terlihat. Hal tersebut tentunya kalau kita gunakan prinsip – prinsip konstitusionalisme dan berbicara legitimasi kekuasaan, maka secara kedudukan wakil kepala daerah harus diperkuat lagi kedudukan dan kewenangannya.

Hal tersebut dilakukan demi menyetarakan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Penyetaraan tersebut tentu punya dasar. Dasarnya adalah prinsip konstitusionalisme dan legitimasi politik. Kekuatan yang sangat besar dari kepala daerah bisa dilihat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang merupakan konstitusi tertulis. Karena segala sesuatu yang dituangkan ke dalam konstitusi tertulis merupakan hal yang di anggap penting dan urgen sesuai dengan nilai yang ingin dibangun dari konstitusi itu sendiri.

Kekuasaan yang diberikan kepada kepala daerah tentunya akan membuat timbul dugaan seperti yang di sampaikan Lord Acton bahwa kekuasaan cenderung di salah gunakan, dan kekuasaan yang tak terbatas pasti di salah gunakan. Hal tersebut tentunya bisa di minimalisir dengan adanya suatu sistem. Sistem tersebut adalah demokrasi.

Menurut penulis demokrasi adalah sebuah sistem yang dimana dalam pengambilan kebijakan politik harus di dasarkan atas rasionalitas. Tentu untuk mencapai rasionalitas itu di butuhkan yang namanya dialektika dan partisipasi masyarakat. Agar keputusan atau kebijakan politik bisa terlegitimasi secara moral dan dapat diterima.

Oleh karena itu menurut penulis berdasarakan atas prinsip demokrasi bahwa kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah harus diperkuat demi adanya kontrol atas kebijakan dan keputusan yang dikeluarkan oleh kepala daerah. Karena menurut penulis kontrol yang dilakukan oleh DPR sebagai Lembaga legislatif itu tidak cukup. Kontrol dari dalam tubuh pemerintah daerah harus di perkuat lagi melalui penguatan kedudukan wakil kepala daerah.

Begitu juga terkait dengan tugas dan wewenang wakil kepala daerah secara prinsip konstitusi, jabatan politik seperti wakil kepala daerah tugas, fungsi serta wewenangnya harus di atur secara jelas dan terperinci ke dalam aturan perundang-undangan. Oleh karena itu Undang – Undang tentang Pemerintah daerah harus mengatur secara jelas kewenangan wakil kepala daerah sebagai konsekuensi moral

politik, yang mana kita ketahui sistem pemilihan wakil kepala daerah yang dipilih secara satu paket kesatuan politik bersama dengan kepala daerah.

## 2. Analisis Yuridis

Terkait dengan jenis tugas dan fungsi yang dipikul oleh Wakil Kepala daerah sebagai orang yang membantu tugas Kepala daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah adalah mandat. Pada jenis wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang – undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah. Selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat. Hal tersebut bertentangan dengan apa yang dituangkan oleh Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa wewenang Wakil kepala daerah dituangkan dalam sebuah regulasi dan melekat pada jabatan. Akibatnya secara yuridis Wakil kepala daerah memiliki wewenang atribusi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat pasal 66 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014, meskipun dalam hal ini terbatas pada hal – hal tertentu.<sup>138</sup>

Sejarah Peraturan perundang – undangan terkait pemerintah daerah masih menempatkan wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah hal tersebut membuat jabatan wakil kepala daerah seolah – olah tidak memiliki nilai. Hal tersebut kontradiktif dengan Sejarah UU Pilkada yang mengatur bahwa kepala

---

<sup>138</sup> Tri Suhendra Arbani, Op. Cit, hlm.127.

daerah dan wakil kepala daerah adalah suatu kesatuan politik yang dipilih dan dicalonkan satu paket.

Dalam sejarah Undang – Undang Pilkada, kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah suatu kesatuan demokratis. Karena calon kepala daerah tidak akan bisa maju dalam pemilihan kepala daerah tanpa adanya wakil. Oleh karena itu kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki nilai yang sama dalam berjuang untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dan tentunya kesatuan nilai tersebut harus di derivasikan dalam pembagian kewenangan. Ketika sudah duduk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Disebutkan bahwa pemilihan gubernur dan wakil gubernur, pemilihan bupati dan wakil bupati beserta pemilihan walikota dan wakil walikota adalah pelaksanaan kedaulatan di wilayah provinsi, kabupaten dan kota yang mana dipilih secara langsung demokratis.

Hal tersebut menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah suatu kesatuan yang tak terpisahkan dalam pesta demokrasi yakni pilkada. Karena keduanya memiliki peran yang saling melengkapi satu sama lain. Dan tentunya keduanya akan berjuang secara Bersama - sama dalam meraih suara pemilihnya melalui panggung demokrasi untuk duduk sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Jika dilihat secara yuridis ada pertentangan nilai antara Undang – Undang Pilkada dengan Undang – Undang pemerintah daerah. Pertentangan tersebut

terletak pada kodrat dari wakil kepala daerah, di UU Pilkada wakil kepala daerah di anggap sebagai suatu unsur yang sangat penting sehingga keberadaannya menjadi suatu keharusan, karena tanpa adanya calon wakil kepala daerah, maka kepala daerah tidak akan bisa maju, karena keduanya merupakan pasangan calon yang merupakan suatu kesatuan yang tak terpisahkan.

Sedangkan di dalam Undang – Undang pemerintah daerah, wakil kepala daerah tidak memiliki kewenangan yang murni melekat. Hal tersebut menggugurkan nilai filosofis demokrasi yang ada di UU Pilkada yang mengatur bahwa wakil kepala daerah adalah suatu kesatuan yang utuh dengan kepala daerah secara demokratis karena dipilih secara bersama – sama. Oleh karena itu di dalam Undang – Undang Pemerintah daerah tidak mengakomodir nilai – nilai demokratis yang ada di Undang – Undang Pilkada secara seimbang.

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang – undangan nilai – nilai demokrasi sebagai konsekuensi Indonesia adalah negara hukum harus dituangkan ke dalam nya. Undang – Undang Pilkada dan Undang – Undang pemerintah daerah adalah dua peraturan yang kontradiktif secara filosofis. Karena ada pertentangan nilai disana.

Undang – Undang pemerintah daerah tidak juga melihat bahwa ada modal yang dikeluarkan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan modal tersebut dikeluarkan secara Bersama – sama, sehingga ada effort yang harus dilihat dalam perjuangan untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

Piere Bourdieu mencetuskan Teori modal yang erat kaitannya dengan kekuasaan dan cara memperoleh kekuasaan melalui modal. Fungsi modal bagi Bourdieu adalah segala relasi sosial dalam sebuah sistem pertukaran, yang mempersentasikan dirinya sebagai sesuatu yang langka, yang layak dicari dalam bentuk sosial tertentu. Beragam jenis modal dapat dipertukarkan dengan jenis – jenis modal lainnya. Penukaran yang paling dramatis adalah pertukaran dalam bentuk simbolik. Sebab, dalam bentuk simbolik inilah, bentuk – bentuk modal yang berbeda dipersepsi dan dikenali sebagai sesuatu yang legitimit.<sup>139</sup>

Jadi, relasi kekuasaan yang di aktifasi dengan modal akan menghasilkan kategori – kategori modal, seperti modal ekonomi, modal sosial, modal kultural dan modal simbolik. Penjelasan tentang startifikasi sosial tidak hanya bisa di pandang dari sisi ekonomi tetapi juga dari sisi sosial budaya.<sup>140</sup>

Berdasarkan atas apa yang dicetuskan Piere Bourdieu berkaitan dengan teori modal, kalau kita bawa teori modal tersebut ke dalam dinamika politik lokal dalam rangka para aktor di daerah meraih kekuasaan maka teori modal ini sangat berpengaruh. Kontekstualisasinya kita pakai ke dalam proses suatu calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam meraih kekuasaan tentu secara politis mereka sama – sama mengeluarkan modal ekonomi, modal sosial, modal kultural dan modal simbolik untuk mencapai pada kekuasaan

---

<sup>139</sup> Abd Halim, Op. Cit Hlm.109

<sup>140</sup> *Ibid.*

Melihat dari perspektif modal ekonomi, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara moral tentu menyiapkan segala sesuatu yang mengandalkan aspek ekonomi, seperti pembuatan baliho, spanduk, stiker dan alat – alat untuk memperkenalkan serta mengampanyekan diri hal tersebut tergolong dalam dana kampanye baik yang terlihat maupun tidak terlihat. Oleh karena itu modal ekonomi ini merupakan modal yang vital dalam meraih suara rakyat.

Dari perspektif modal budaya, yaitu keseluruhan kualifikasi intelektual yang di peroleh melalui pendidikan serta warisan keluarga yang bentuknya seperti kemampuan publik speaking dan kecakapan di depan publik tentu menjadi modal yang harus dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menarik simpati rakyat untuk menjatuhkan pilihan. Modal budaya ini tentunya harus dimiliki secara kolektif karena modal ini merupakan modal yang selalu dan akan menjadi standar penilaian kualitas seorang pemimpin.<sup>141</sup>

Modal yang dikeluarkan Kepala daerah dan Wakil kepala daerah pada saat masa prakondisi mendapatkan kekuasaan harus match atau sesuai dengan pembagian tugas wewenang ketika mendapatkan kekuasaan agar terjadi proporsionalitas dan kesetaraan antara apa yang telah di keluarkan dan apa yang di dapatkan. Ketika hal tersebut tidak sesuai maka kecenderungan akan terjadinya konflik akan relatif besar karena keduanya merasa punya peran yang besar dalam meraih kekuasaan.

---

<sup>141</sup> *Ibid*, Hlm 110.



Pilkada secara langsung merupakan suatu hasil atau representasi dari pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal yang ditujukan untuk menentukan sosok pemimpin dan wakil pemimpin atau Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah yang ditentukan oleh rakyat lokal itu sendiri. Hal tersebut didasarkan atas konsekuensi dari Negara demokrasi yang mendudukan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat lokal itu sendiri. Hal tersebut di dasarkan atas konsekuensi dari Negara demokrasi yang mendudukan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat.<sup>142</sup>

Pilkada langsung sendiri diyakini sebagai salah satu jalur demokratis dalam memilih kepala daerah setelah sekian lama terkurung dalam rezim orde baru yang tidak memberikan kesempatan kepada penduduk ditiap – tiap daerah provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia untuk memilih sendiri sosok pemimpin dan wakil pemimpin pilihannya. Hal tersebutlah yang menjadi landasan atau dasar dari model pemilihan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat Indonesia sesuai dengan daerah administratif masing – masing.<sup>143</sup>

Sebuah Kontrak politik dan publikasi, yakni perjanjian dan perikatan awal antara bakal calon perihal pembagian tugas yang disepakati yang dituangkan secara tertulis dan dipublikasikan. Pakta tertulis ini kemudian menjadi sebetuk dokumen yang ada di tangan publik dan pers. Lebih lanjut, seiring kewajiban setiap calon untuk menyampaikan visi misi, substansi dokumen tersebut juga dituangkan pada bagian misi dan program – program yang direncanakan, sehingga dapat dikatakan

---

<sup>142</sup> Muhammad Zainul Ariffin dan Rio Muzani Rahmatullah, Op. Cit, hlm 5

<sup>143</sup> *Ibid.*

manakala pasangan tersebut memenangkan pemilihan pembagian tugas akan tertuang dalam RPJMD, baik berupa Perda maupun Perbup atau Perwali.<sup>144</sup>

Tanpa penempuhan demikian, maka pecah kongsi secara politis akan terus dimungkinkan mengingat tidak ada ikatan Hukum antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, lebih – lebih jika wakil kepala daerah itu tak punya kreatifitas, bagaimana memuatkan pembagian tugas tersebut pada bagian misi dan program di dalam RPJMD. Asumsinya bahkan boleh dbilang wajib dalam rangka memenuhi amanat konstituen yang pada prinsipnya memilih pasangan, bukan perseorangan. Masing – masing mewakili massanya dan kepercayaan mereka terhadapnya. Suara pasangan adalah suara saling subsidi suara dan wakilnya boleh jadi juga seseorang dapat menjadi wakil bupati karena terangkat oleh suara dan pasangan bupati. Oleh karena itu rumusan pembagian tugas dalam RPJMD seakan merupakan amanat konstituen dalam mempercayai gagasan.<sup>145</sup>

Dan Segala fasilitas yang diberikan Negara Kepada kepala daerah dan Wakil Kepala daerah harus digunakan sebijak mungkin. Oleh karena itu Wakil kepala daerah harus seoptimal mungkin menjalankan perannya dalam pemerintah daerah dan sebagai pejabat publik dan politik. Agar hal tersebut sebanding dengan fasilitas yang di dapatkan, apa gunanya fasilitas tersebut kalau wakil kepala daerah hanya sebagai simbol.

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> *Ibid.*

Anggaran yang dikeluarkan untuk fasilitas pejabat seperti kepala daerah dan wakil kepala daerah Sangatlah besar. Hal tersebut merupakan kemewahan yang dinikmati oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kita tidak ingin dengan kemewahan itu malah menambah derita masyarakat, sehingga para pejabat – pejabat yang mendapatkan fasilitas oleh Negara harus betul – betul meningkatkan kualitas serta etos kerjanya. Karena pejabat yang di hasilkan melalui proses demokrasi seperti pemilu dan pilkada dibayar dan di gaji untuk mencari solusi demi kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan atas hal tersebut juga harus ada rekonstruksi terkait kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah sehingga apa yang di dapatkan dengan apa yang dikerjakan bisa sesuai dan sebanding.

### **3. Analisis Sosiologis**

Berdasarkan hasil wawancara dengan Siska karina Imran sebagai Wakil wali kota Kendari berkaitan dengan pembagian tugas dan kewenangan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kota Kendari, bahwa pembagian tugas tersebut dibagi atas dasar kesepakatan Bersama. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah adanya pihak yang tidak maksimal menjalankan fungsi dan tugasnya.

Isi dari pembagian tugas tersebut dikemukakan oleh wakil wali kota kendari adalah berupa fungsi kordinasi, fungsi pengawasan, dan fungsi evaluasi yang diberikan kepada wakil wali kota kendari atas dasar kesepakatan Bersama dengan Wali Kota kendari. Dan tugas tersebut juga sudah melekat kepada Wakil kepala daerah karena di atur dalam Undang – Undang Pemerintah daerah.

Fungsi Kordinasi yang dimaksud adalah dalam hal mengkordinasikan kegiatan – kegiatan atau fungsi – fungsi kegiatan perangkat daerah, serta menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawas. Hal tersebut dilakukan secara terus menerus oleh wakil walikota kendari karena melekat sebagai tugas yang tercantum dalam Pasal 66 Undang – Undang No.23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah.

Sehingga wakil wali kota kendari berpendapat bahwa, jabatan wakil walikota kendari itu terlibat secara produktif dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, tetapi yang menjadi persoalan adalah dalam hal pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintah daerah wakil walikota kendari minim dilibatkan. Karena tidak ada legitimasi secara yuridis untuk terlibat di dalam.

Siska Karina Imran juga mengatakan untuk mengambil kebijakan dan keputusan harus diberikan kewenangan oleh Undang – Undang secara atribusi atau bisa juga di lakukan melalui kesepakatan Bersama yang dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis dalam peraturan walikota. Dalam hal ini yang diberikan kewenangan oleh Undang – Undang hanyalah kepala daerah. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 65 Angka 1 yang mengatur tentang kewenangan kepala daerah.

Hal tersebut membuat wakil walikota kendari dalam hal penempatan dan pengisian jabatan SKPD secara yuridis tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan seleksi dan pemilihan orang – orang yang akan mengisi jabatan fungsional di Pemerintah daerah kota kendari seperti kepala dinas dan lain”. Hal tersebut hanya dapat dilakukan oleh Kepala daerah.

Siska karina Imran juga menjelaskan Pengambilan keputusan oleh wakil kepala daerah bisa dilakukan jika kepala daerah berhalangan atau menyerahkan kewenangan tersebut kepada wakil kepala daerah. Tetapi hal tersebut sulit dilakukan, apalagi di kota kendari Aroma Politiknya sangat kuat, Aroma politik yang di maksud adalah sebagai ke khwatiran akan wakil walikota maju sebagai calon walikota di periode selanjutnya, sehingga hal – hal strategis harus dijaga agar bisa dijadikan sebagai bekal politik ke depan.

Secara yuridis, tidak ada dasar hukum yang mengatur pemberian kewenangan kepada wakil kepala daerah di Kota Kendari, Wakil wali kota Kendari berpendapat bahwa kedepan harus ada dasar hukum yang mengatur garis kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah baik itu melalui Undang – Undang dan Peraturan walikota. Karena mengingat bawa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara 1 paket melalui Pilkada.

Hal tersebut perlu dilakukan agar wakil walikota kendari dalam menjalankan tugasnya ada legitimasi. Karena selama ini wakil kepala daerah di anggap jabatan yang tidak urgen karena tidak memiliki kewenangan yang murni di berikan Undang – undang secara atribusi. Dan seluruh kekuasaan dan kewenangan di pegang oleh kepala daerah.

Wakil walikota Kendari juga mengatakan, dalam aspek kewenangan tidak ada pembagian antara kepala daerah dan wakil kepala daerah di kota Kendari, karena kewenangan hanya di berikan kepada Kepala daerah saja. Kewenangan tersebut

bisa diberikan kepada wakil kepala daerah Ketika Kepala daerah berhalangan dalam menjalankan kewenangan tersebut.

Wakil walikota berpendapat bahwa jabatan wakil kepala daerah sebaiknya dipilih melalui sistem pengangkatan saja, agar ada kesesuaian dengan pengaturan – pengaturan tugas dan fungsi wakil kepala daerah yang di atur dalam Undang – Undang Pemerintah daerah. Atau Pilihan lainnya adalah dengan memperkuat kewenangan wakil kepala daerah dengan cara diberikan kewenangan oleh Undang – Undang Secara atribusi agar jabatan wakil kepala daerah bisa lebih bernilai.

Oleh karena itu berdasarkan atas aspek filosofis, yuridis, sosiologis yang diuraikan maka konsep penguatan jabatan wakil kepala daerah yang paling ideal adalah dengan mengatur kedudukan, tugas dan fungsi serta wewenang kepala daerah dalam Undang – Undang Dasar 1945 dan memberikan wewenang yang murni kepada wakil kepala daerah dalam Undang – Undang Pemerintah daerah agar jabatan wakil kepala daerah bisa bernilai dan sesuai dengan prinsip demokrasi

Pengaturan kedudukan wakil kepala daerah ke dalam konstitusi adalah sesuai dengan prinsip konstitusionalisme, demokrasi dan demi memnuhi legitimasi politik jabatan wakil kepala daerah. Hal tersebut perlu dilakukan sebagai kontrol atas kekuasaan yang dimiliki oleh kepala daerah yang relatif besar, sehingga harus di kontrol secara masif demi mencegah penyalahgunaan sebuah kekuasaan

Dan pengaturan kewenangan wakil kepala daerah harus di perkuat dan diberikan wewenang secara atributif melalui Undang – Undang Pemerintah daerah. Hal tersebut dilakukan agar wakil kepala daerah menjadi jabatan politik yang bernilai

karena Undang – Undang pemerintah daerah tidak mengatur itu secara konkrit sehingga membuat wakil kepala daerah menjadi jabatan yang tidak bernilai.

Pengaturan kewenangan wakil kepala daerah perlu diatur demi mengakomodir nilai – nilai demokrasi. Karena kepala daerah dan wakil kepala daerah lahir melalui proses politik demokratis. Keduanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah dan keduanya berjuang secara Bersama – sama dalam memenangkan pilkada dan duduk menjadi seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Penulis melihat ada perbedaan legitimasi yang terjadi. Legitimasi yang diterima oleh kepala daerah jauh lebih besar dari pada legitimasi yang diterima oleh wakil kepala daerah. Padahal dalam mendapatkan legitimasi politik keduanya berjuang Bersama – sama. Tetapi realitas itu berubah karena pada saat duduk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah legitimasi yang besar hanya tertumpu pada kepala daerah. Inilah yang menjadi pertentangan dan kontradiktif antara Undang – Undang Pilkada dan Undang – Undang Pemerintah daerah.

Alasan penguatan tersebut juga bisa kita lihat terhadap kondisi sosiopolitik yang terjadi berdasarkan atas implmentasi dari sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang mana semakin memperkuat terjadinya korupsi. Sangat banyak kasus korupsi yang terjadi selama era desentralisasi dan otonomi daerah. Padahal konsep desentralisasi dan otonomi di daerah merupakan konsep yang ideal untuk meningkatkan partisipasi masyarakat di daerah, tetapi malah menjadi sarana yang kuat untuk melakukan korupsi.

Oleh karena itu terkait dengan penguatan jabatan wakil kepala daerah dengan cara pengangkatan oleh kepala daerah yang di kemukakan oleh direktur eksekutif perudem malah akan membuat jalan untuk melakukan korupsi seperti yang terjadi di atas bisa semakin kuat terjadi, karena kepala daerah bisa memonopoli wakil kepala daerah atas dasar penangkatan tersebut.

Tetapi sebaliknya ketika penguatan wakil kepala daerah dilakukan dengan pemberian kewenangan atributif melalui undang – undang Pemerintah daerah yang murni kepada wakil kepala daerah, maka wakil kepala daerah diharapkan bisa mencegah berkaitan dengan Tindakan koruptif yang dilakukan kepala daerah bersama dengan DPRD yang seharusnya saling mengawasi dan saling kontrol. Wakil kepala daerah juga bisa melakukan kontrol atas dasar kewenangan yang diberikan sehingga bisa membuat beberapa keputusan yang sifatnya strategis, contohnya dalam hal pengisian jabatan struktural SKPD

Oleh karena itu yang perlu dilakukan adalah penguatan fungsi kelembagaan di daerah. Karena menurut penulis bahwa korupsi di daerah itu lebih leluasa dilakukan dari pada di pusat, karena pemerintah pusat yang menjadi perhatian umum atau menjadi pusat dari perhatian sehingga perhatian terhadap daerah itu menjadi minim. Hal tersebutlah yang melancarkan sirkulasi korupsi di daerah menjadi lebih lancar karena kurang perhatian.

Oleh sebab itu penulis menganggap bahwa dengan memperkuat kewenangan wakil kepala daerah. Maka korupsi tersebut bisa di minimalisir. Karena menurut penulis wakil kepala daerah adalah merupakan pihak yang paling bisa mengontrol



kepala daerah karena keduanya bekerja secara Bersama – sama, setiap hari bertemu di kantor sehingga lebih mudah untuk melakukan kontrol itu.

Pecah kongsi dapat menjadi pilihan terakhir bagi Kepala daerah dan wakil kepala daerah. Apabila pecah kongsi tersebut terjadi karena ada perbedaan pandangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan demokratis. Dari pada hubungan keduanya baik – baik tetapi dibalik kebaikan itu ada rencana melakukan penghianatan terhadap Konsensus Bersama rakyat dan Tindakan koruptif yang dilakukan.

Bentuk kewenangan yang penulis sarankan adalah seperti misalnya kepala daerah dalam membuat kebijakan harus atas dasar persetujuan Bersama dengan wakil kepala daerah. Contohnya dalam hal pengisian jabatan struktural SKPD, orang – orang yang dipetakan atau yang akan mengisi harus berdasarkan atas persetujuan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak cukup hanya kepala daerah saja. Sehingga keduanya menjadi mitra yang sejajar.

Hal tersebut tentunya akan lebih membuat hubungan keduanya lebih demokratis tidak ada yang merasa paling kuat dalam pengambilan kebijakan. Semua keputusan harus di ambil berdasarkan forum demokratis. Sehingga keduanya lebih terlihat seperti kesatuan yang utuh, walaupun harus kita akui secara hirearki kepala daerah memang lebih di atas, tetapi dalam pengambilan kebijakan atas nama demokrasi tidak ada yang merasa lebih tinggi daripada argumen yang logis dan dapat diterima secara rasional.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat diambil dua kesimpulan sebagai berikut :

Pertama, Kedudukan, tugas dan fungsi Wakil Kepala daerah dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Masih menempatkan Wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah dan seperti seolah hanya menjadi ban serep saja. Yang mana wakil kepala daerah berperan untuk memberikan masukan serta pertimbangan kepada kepala daerah dalam hal pengambilan kebijakan. Hal tersebut berangkat dari dinamika yang terjadi di Kota kendari, bahwa wakil walikota kendari Siska karina Imran juga merasakan tugas dan fungsi wakil wali kota kendari hanya sebagai ban serep saja tidak lebih dari itu. Dalam hal pengambilan Kebijakan dan keputusan pemerintah daerah, hal tersebut sepenuhnya hanya ada pada kepala daerah yang dalam hal ini adalah walikota kendari.

Kedua, Upaya penguatan Kewenangan Wakil kepala daerah dapat dilakukan dengan menjadikan wakil kepala daerah sebagai mitra sejajar kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih melalui pesta demokrasi yaitu pilkada. Karena pada prinsipnya proses politik tidak boleh bertentangan dengan nilai – nilai demokrasi karena Ketika ada pertentangan maka penyalahgunaan kekuasaan sangat besar berpeluang terjadi. Kepala daerah dan

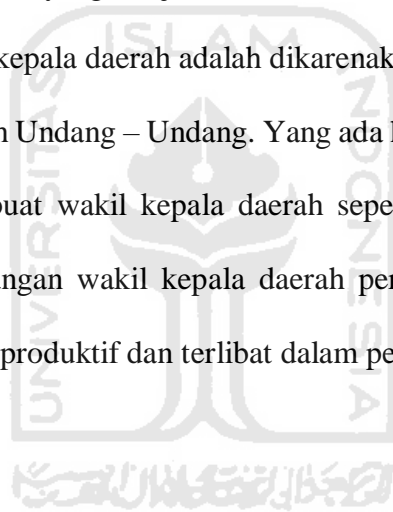
Wakil kepala merupakan kesatuan yang sejajar politik, sehingga harus ada saling kontrol dan mengawasi antara keduanya agar tidak terjadi hal – hal yang bertentangan dengan nilai demokrasi. Hal tersebut bisa kita lihat di kota kendari bahwa Wakil walikota kendari mempunyai peran yang sangat besar pada saat pemenangan Pilkada. Tapi Ketika duduk sebagai walikota kendari dan wakil wali kota kendari ada ketidak proporsional keterlibatan dalam pengambilan kebijakan dan keputusan. Mengingat bahwa Undang – Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah hanya memberikan kewenangan kepada kepala daerah saja, sehingga tidak ada legitimasi secara yuridis wakil walikota kendari untuk terlibat secara proporsional dalam hal pengambilan keputusan dan kewenangan.

### **Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran – saran sebagai berikut:

1. Berangkat dari persoalan tidak begitu dilibatkannya wakil walikota kendari dalam pengambilan kebijakan dan keputusan yang strategis di lingkup pemerintah daerah, menimbulkan urgensi bahwa ke depan wakil kepala daerah harus terus meningkatkan fungsinya agar dapat mengontrol keputusan – keputusan yang dikeluarkan oleh kepala daerah walaupun tidak dilibatkan secara proporsional.
2. Cara yang paling ideal untuk memperkuat kewenangan wakil kepala daerah adalah dengan memperkuat atau mengatur kedudukan wakil kepala daerah kedalam Undang – Undang dasar atau konstitusi tertulis. Sehingga

kewenangan wakil kepala daerah dapat diperoleh melalui wewenang atribusi yang bersumber dari undang – undang. Dengan menjadikan wakil kepala daerah sebagai mitra sejajar kepala daerah dengan memberikan kewenangan yang murni terhadap wakil kepala daerah melalui atribusi dengan tujuan agar wakil kepala daerah bisa mengontrol kepala daerah secara demokratis. Hal tersebut bisa mencegah keduanya untuk melakukan hal – hal yang bertentangan dengan demokrasi. Hal tersebut tentunya berangkat dari apa yang terjadi di kota kendari bahwa kurangnya keterlibatan wakil kepala daerah adalah dikarenakan tidak ada kewenangan yang diberikan oleh Undang – Undang. Yang ada hanya tugas yang melekat hal tersebut membuat wakil kepala daerah seperti seorang petugas saja. Penguatan kewenangan wakil kepala daerah perlu dilakukan agar wakil kepala daerah bisa produktif dan terlibat dalam pengambilan kebijakan dan keputusan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Abd Halim, Politik Lokal, Pola, Aktor dan Alur Dramatikalnya (Perspektif Teori Powercube, Modal dan Panggung), Penerbit LP2B, Yogyakarta, 2014

Allan Fatchan Gani Wardhana dkk , Potret Penentuan Bakal Calon Legislatif (Motif Partai Politik di Yogyakarta Mengusung Calon pada Pemilu 2019), Penerbit PSHK FH UII, Yogyakarta, 2020

Andi Pangerang Moenta, Pokok – Pokok Hukum Pemerintahan daerah, Penerbit PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018

Bambang Yuniarto, Pendidikan Demokrasi dan Budaya Demokrasi Konstitusional, Penerbit DEEPUBLISH, Yogyakarta, 2018.

Dahlan thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'Matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, Penerbit PT RAJAGRAFINDO PERSADA, Jakarta, 2015.

Franz Magnis-Suseno, Etika Politik (Prinsip – Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern), Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018

Irtanto, Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

Kacung marijan, *Sistem Politik Indonesia* , buku ke 6, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019

King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*. Thafa media, Yogyakarta, 2017

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017

Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017.

Nanang Nugraha, *Model kewenangan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah*, PT Refika Aditama, Bandung, 2013

Nasrullah dan Tanto lailam, Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019

Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Penerbit Nusa media, Bandung, 2015

Syaukani, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016

Toni Andrianus Pito, Erfiza, dan Kemal Fasyah, Mengenal Teori – Teori Politik dari sistem sampai Korupsi, Penerbit Nuanasa Cendekia, Bandung, 2019

Yudi Latif, Negara Paripurna (Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas) Pancasila, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011

Zakaria bangun, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yrama Widya, Bandung, 2020

### **B. Peraturan Perundang – Undangan**

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 Tentang Kedudukan keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah

### **C. Jurnal**

Catur Wido Haruni, *tinjauan yuridis normatif hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jurnal humanity*, edisi No.1 Vol 9, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, 2013

Doni Muhammad Dahlan dan Abdul Rahman Maulana, *Tugas dan Kewenangan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah dan perubahannya, Jurnal Hukum Responsif*, Edisi. No. 6 Vol. 6, Fakultas Hukum Universitas Panca Budi, 2018.

Eva Iryani, “*Hukum Islam Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*”, Jurnal Ilmiah No. 2 Vol. 17, Universitas Batanghari Jambi, 2017.

Gugun El Guyanie, *Politik Hukum Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Desentralisasi, Jurnal Agama dan Hak Asazi Manusia*, Edisi No. 1 Vol. 5, Fakultas Syaria’h dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015

Kiki Muhammad Hakiki, *islam dan demokrasi : pandangan intelektual muslim dan penerapannya di indonesia, Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya*, Edisi No. 1 Vol. 3, 2016

Muhammad Zainul Ariffin dan Rio Muzani Rahmatullah, *Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Kerangka Pemerintahan Daerah Indonesia, Jurnal Thengkyang*, No.1 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2019

Muhammad Mujtaba Habibi, “*analisis pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah kota/kabupaten*”, *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, Edisi No.2 Vol. 28 , Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan Universitas Negeri Malang, 2008.

Naili Rohmah Iftitah, *Islam dan Demokrasi*, *Jurnal Studi Islam*, No.1 Vol.1, Pascasarjana – Institut Agama Islam Negeri (IAIN), 2014.

Ro’is Alfauzi dan Orien Effendi, *Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi*, *Jurnal Politica*, No.2 Vol. 7, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2020.

Sakinah Nadir, *Otonomi daerah dan desentralisasi desa*, *Jurnal Politik Profetik*, No.1 Vol 1, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makassar. 2013

Tri Suhendra Arbani, ”Analisis yuridis pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah”, *Jurnal Hukum*, Edisi No.2 Vol. 24, Fakultas Hukum Universitas slamet riyadi, 2018.

Yeyet Solihat dan Nanang Nugraha, *reposisi kewenangan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*, *jurnal politikom indonesia*, Edisi No. 2 Vol. 1, Fakultas Fisip Universitas Singaperbangsa Karawang Program Studi Ilmu Pemerintahan, 2016

Yuniar Mujiwati, *Nilai – Nilai demokrasi dalam islam untuk membangun karakter masyarakat*, *Jurnal Kajian Islam*, No.2 Vol. 2, STKIP PGRI Pasuruan, 2016.

#### **D.Data Elektronik**

Rachmad Gevril Falah, *Kedudukan, Tugas dan Wewenang wakil kepala daerah pasca reformasi di Indonesia* dalam <https://dspace.uui.ac.id/discover> diakses terakhir tanggal 29 september 2020, pukul 23.05 Wita.

*Pertarungan Pilkada 2020, Petahana Pecah Kongsi*,”Berita Harian Merdeka”.10 september 2020. Dalam <https://www.merdeka.com/khas/pertarungan-pilkada-2020-petahana-pecah-kongsi.html>

Di Akses Tanggal 12 Januari 2021, Pukul 22.03 WIB.

Ahmad Bil Wahid,” *Eks Dirjen Kemendagri : 971 Kepala Daerah Pecah Kongsi Selama 2005-2014*, “Berita Harian Detik. 10 Februari 2018. Dalam <https://news.detik.com/berita/d-3860004/eks-dirjen-kemendagri-971-kepala-daerah-pecah-kongsi-selama-2005-2014>.

Diakses Pada Tanggal 13 Januari 2021, Pukul 21.36 WIB.

## LAMPIRAN PLAGIASI



### SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 004/Perpus/20/H/II/2021

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**  
 NIK : **931002119**  
 Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Muh. Gramsci K.  
 No Mahasiswa : 16410526  
 Fakultas/Prodi : Hukum  
 Judul karya ilmiah : **PROBLEMATIKA KEWENANGAN WAKIL KEPALA DAERAH  
 DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH  
 DI KOTA KENDARI**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.0%**  
 Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 5 Februari 2021 M  
 21 Jumadil-Tsaniyah 1442 H

a.n. Dekan  
 u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.