

**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG WAKIL KEPALA
DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH PASCA
REFORMASI DI INDONESIA**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS : RAHMAD GEVRIL FALAH, S.H.

NO. POKOK MHS : 14912005

BKU : HTN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2015



**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG WAKIL KEPALA
DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH PASCA
REFORMASI DI INDONESIA**

Oleh :

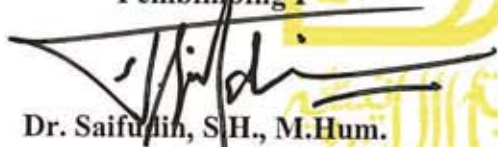
NAMA MHS : RAHMAD GEVRIL FALAH, S.H.

NO. POKOK MHS : 14912005

BKU : HTN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Seminar Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

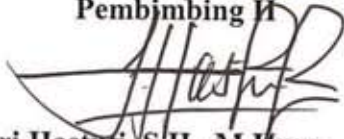
Pembimbing I



Dr. Saifulloh, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 4 September 2015


Pembimbing II



Sri Hastuti, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 4 September 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG WAKIL KEPALA
DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH PASCA
REFORMASI DI INDONESIA**

Oleh :

NAMA MHS : RAHMAD GEVRIL FALAH, S.H.

NO. POKOK MHS : 14912005

BKU : HTN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada Jum'at, 13 Desember 2015

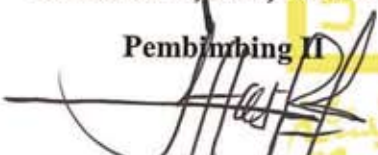
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing I


Dr. Sairudin, S.H., M.Hum.

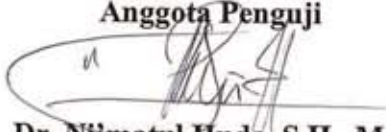
Yogyakarta, 13 Desember 2015

Pembimbing II


Sri Hastuti, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 13 Desember 2015

Anggota Penguji


Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 13 Desember 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto

- *Hidup ini Indah...*

Tesis ini saya Persembahkan

- ❖ Allah SWT dan Nabi Muhammad SAW
- ❖ Ayah dan Mama tercinta, yang selalu memberikan *support Spiritual* do'a demi keberhasilan.. Adik-adik ku tersayang, Rara dan Mita yang memberikan dukungan kepada abang.., terimakasih atas semuanya.
- ❖ Guru-guru ku dan dosen-dosen ku yang telah mengajarkan dan membimbing ku atas ilmu-ilmu mu.
- ❖ Untuk seseorang yang selalu memberikan dukungannya tanpa henti, terimakasih Annisa.
- ❖ Kepada keluarga besar Pasca Sarjana UII dan teman-teman angkatan 32 serta teman-teman BKU HTN yang selalu memberikan dukungan di setiap waktu sehingga bisa selesai tepat waktu.
- ❖ Almamater tercinta

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya, Rahmad Gevri Falah, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 27 November 2015

Penulis,



Rahmad Gevri Falah, S.H.

KATA PENGANTAR



Assalaamu'alaikum Warrahmatullaahi Wabarokaatuh

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, inayah dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: “Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia”. Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Dalam tesis ini, masih banyak hal yang peneliti sendiri belum bisa memahami sepenuhnya, sehingga dalam penyelesaiannya peneliti tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih kepada semua yang berkenan memberi bantuan dalam penyelesaian tesis ini, antara lain:

1. Yang Terhormat Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku pembimbing tesis I, telah berkenan memberikan bimbingannya dengan sangat intensif dan berkualitas.
5. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku pembimbing 2, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan menyalurkan ilmu yang sangat bermanfaat sekali bagi peneliti.
6. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana Hukum UII yang selama ini telah memberikan ilmu kepada peeliti.

7. Segenap pengelola Perpustakaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Perpustakaan Kota Yogyakarta, Perpustakaan Kemenkumham Yogyakarta dan Perpustakaan Hukum UII dan Pascasarjana Hukum UII, Perpustakaan Hukum UGM dan Perpustakaan Sekolah Pascasarjana UGM yang telah menjadi tempat singgah untuk menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh staff yang ada di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayannya.

Dan Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini, yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda kepada mereka dan mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Amiin ya rabb al-'alamiin.

Yogyakarta, 27 November 2015

Panulis,

Rahmad Gevri Falah, S.H.

14912005

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| PENGESAHAN TESIS..... | ii |
| PENGESAHAN UJIAN TESIS..... | iii |
| MOTO PERSEMBAHAN..... | iv |
| PERNYATAAN ORISINALITAS..... | v |
| KATA PENGANTAR..... | vi |
| DAFTAR ISI..... | viii |
| ABSTRAK..... | xi |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 13 |
| C. Tujuan Penelitian | 13 |
| D. Kerangka Teori | 14 |
| E. Metode Penelitian | 22 |
| F. Sistematika Penulisan | 25 |
| BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH | |
| A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah..... | 26 |
| a. Sejarah Otonomi Daerah..... | 26 |
| b. Pengertian Otonomi Daerah..... | 31 |

| | | |
|----|--|----|
| c. | Hubungan Desentralisasi dan Otonomi Daerah..... | 37 |
| d. | Otonomi Daerah Dan Pemilihan Kepala Daerah..... | 40 |
| B. | Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah..... | 43 |
| a. | Sejarah Pemerintahan Daerah Di Indonesia..... | 43 |
| b. | Asas-asas dan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah..... | 55 |
| c. | Organ Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..... | 61 |
| d. | Kewenangan dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah..... | 69 |

**BAB III ANALISIS KEDUDUKAN TUGAS DAN WEWENANG WAKIL
KEPALA DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH PASCA
REFORMASI DI INDONESIA**

| | | |
|----|--|-----|
| A. | Tinjauan Umum Tentang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Di Indonesia..... | 82 |
| B. | Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia | 83 |
| a. | Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia, Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah..... | 83 |
| b. | Analisis Terhadap Kedudukan, Tugas Dan Wewenang Wakil Kepala Daerah..... | 111 |
| C. | Hubungan Antara Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia..... | 119 |

| | |
|--|-----|
| D. Mekanisme Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Ideal Di Masa Yang Akan Datang..... | 130 |
|--|-----|

BAB IV PENUTUP KESIMPULAN DAN SARAN

| | |
|------------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 136 |
| B. Saran | 142 |
| C. Daftar Pustaka..... | 143 |
| D. Curriculum Vitae | |

ABSTRAK

Wakil Kepala Daerah selama ini sering dipertanyakan peran dan fungsinya, hal ini tidak lepas dari banyaknya kritikan terhadap kinerja wakil kepala daerah, serta banyaknya perpecahan atau pecah kongsi yang terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Wakil kepala daerah merupakan pejabat dalam struktur pemerintahan daerah, namun keberadaannya sampai saat ini masih menjadi polemik di banyak kalangan, dengan asumsi bahwa jabatan wakil kepala daerah merupakan jabatan inkonstitusional karena, tidak di sebutkan secara spesifik dan eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Selama pasca reformasi, kedudukan tugas dan wewenang wakil kepala daerah tidak diatur secara spesifik dan eksplisit di dalam undang-undang, hanya empat undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur dan itu sangat lah minim. Permasalahan yang ingin di jawab penulis dalam penelitian ini adalah Bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi? Bagaimana hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia? Bagaimana mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang?. Untuk menjawab permasalahan tersebut. Maka, penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif, di mana yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian ini, penulisan ini menggunakan metode pengumpulan data study pustaka, yaitu mempelajari bahan-bahan literatur pendukung, peraturan perundang-undangan, serta arsip-arsip dan artikel-artikel yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Analisis data yang digunakan untuk mengkaji pokok permasalahan mempergunakan metode penelitian deskriptif-kualitatif, yaitu dinyatakan oleh sumber, baik secara lisan maupun tulisan yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan tertentu sehingga hasil yang signifikan dan ilmiah. Hasil penelitian tersebut terjawab sebagai berikut, Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah, Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi dari empat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang lahir pasca reformasi menegaskan bahwa tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah. Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah selama pasca reformasi ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau dapat juga dikatakan mandat. Hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca reformasi sangat buruk karena banyak perpecahan dan pecah kongsi yang terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal ialah model pemilihan wakil kepala daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, di mana pejabat yang berwenang di sini adalah kepala daerah terpilih untuk mengusulkan wakil kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi tahun 1998, Indonesia sekarang ini menuju pada kehidupan yang lebih terbuka dan demokrasi, selama kurang lebih 32 tahun Indonesia di pimpin oleh Presiden Soeharto di mana juga kita sebut sebagai zaman Orde Baru. Kepemimpinan Soeharto pada era Orde Baru yang terkenal keras dan diktaktor, telah membuat gerah masyarakat dan melakukan aksi pemberontakan untuk menjatuhkan kepemimpinan Soeharto. Ini merupakan puncak dari kegelisahan masyarakat, di mana pada saat itu tidak ada kebebasan di dalam masyarakat untuk mengkritik atau sekedar memberi masukan bagi penguasa pada saat itu.

Kekuasaan yang kental dari pemerintahan orde baru juga sangat terasa sampai ke daerah-daerah diseluruh penjuru nusantara. Kepala daerah dipilih oleh anggota dewan yang notabene anggota dewan pada saat itu ialah pengikut-pengikut Soeharto. Dengan kata lain, Soeharto dengan kekuasaannya bisa memilih kepala dan wakil kepala daerah sesuai dengan yang dia kehendaki. Di sinilah terlihat jelas betapa besarnya pengaruh dari kekuasaan serta pengaruh politik sangat mempengaruhi suatu kebijakan yang dimana kebijakan tersebut tidak dilandaskan pada demokrasi yang jujur. Sejarah konsep demokrasi sangatlah kompleks dan banyak ditandai dengan konsep konsepsi. Banyak sekali terdapat

batasan yang menimbulkan ketidakpastian.¹ Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama. Oleh karena itu, demokrasi mesti berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat tersebut.²

Demokrasi kini menjadi pilihan politik bagi mayoritas negara di dunia, hal ini karena demokrasi dianggap yang terbaik dibanding sistem politik lainnya. Demokrasi pun disebut-sebut dapat mengakomodir segala kebutuhan politik rakyat terhadap negara, yakni partisipasi politik yang terdistribusi baik lewat lembaga-lembaga parlementer maupun extraparlenter. Selain itu, terkait dengan *status aktif* warga negara dimana negara memberi hak kepada setiap warganya untuk ikut serta dalam hal pemerintahan³, rakyat sebagai penerima kebijakan yang dibuat oleh negara atau pemerintah, juga dapat ikut dan ambil bagian dalam mempengaruhi setiap kebijakan yang akan dibuat negara sehingga eksistensi rakyat pun tidak di negasikan.

Pasca Reformasi, Indonesia saat ini menganut sistem demokrasi yang di percaya akan lebih dapat mengakomodir semua keinginan rakyat. Sejak Indonesia lahir, sistem demokrasi telah dikenal oleh masyarakat dan telah memberikan dampak yang luar biasa pada peta politik di Indonesia selama ini. Apalagi jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa, negara Indonesia merupakan negara yang masih menjadikan proses demokratisasi sebagai sebuah tumpuan. Secara

¹ David Held, *Models of Democracy*, terj. Abdul Haris (Jakarta: Akbar Tanjung Institutie, 2006), hlm. xxiii.

² Mas'ood, Mochtar, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, ctk 2 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm 6.

³Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers. Jakarta. 2010. hlm. 24.

substansial, demokrasi tidak akan berjalan dengan efektif tanpa berkembangnya pengorganisasian internal partai, lembaga-lembaga pemerintahan, maupun perkumpulan-perkumpulan masyarakat.⁴ Indonesia juga hingga saat ini belum memiliki sistem hukum yang murni bersumber dari nilai-nilai sosial budaya bangsa Indonesia sendiri, dan lebih cenderung memanfaatkan peraturan perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial Belanda.

Sejauh ini telah banyak perombakan peraturan yang dilakukan oleh DPR, untuk mendapatkan pemimpin daerah yang ideal dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah masing-masing, serta juga harus bisa bersinergi dengan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan. Perang politik sangat kental terasa pada produk-produk Undang-Undang yang dikeluarkan, perang kepentingan politik yang terjadi di DPR ini, membuat banyaknya Undang-Undang yang lahir berdasarkan pada kepentingan para penguasa semata. Seperti yang dikemukakan Prof Mahfud MD, bahwa Politik hukum juga mencakup pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum.⁵ Dengan kata lain Undang-Undang merupakan produk politik, hal ini tidak bisa di pungkiri karena yang terjadi selama ini begitu adanya.

Konfigurasi kekuatan dan kepentingan di dalam pembuatan undang-undang, serta intervensi-intervensi dari luar tidak dapat diabaikan dalam pembentukan

⁴ HM.Thalhah, “*Teori Demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*”, dalam *Jurnal Hukum* no. 3 vol. 16 Juli 2009, hlm 413.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009), hlm. 4. Konfigurasi politik, menurut Moh. Mahfud MD mengandung arti sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.

undang-undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi.⁶ Negara kita yang merupakan negara hukum, di mana hukum merupakan rambu-rambu lalu lintas di dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebuah Undang-Undang mempunyai arti penting tersendiri bagi kehidupan di negara ini, peran arti yang diberikan oleh Undang-Undang yang dibuat oleh para penguasa seharusnya tidak terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan lain di luar kepentingan rakyat dan bangsa, karena akan berdampak buruk bagi kehidupan rakyat dan perjalanan bangsa ini kedepannya. Kita sepakat menggunakan asas demokrasi, namun pada dasarnya asas-asas demokrasi tersebut ada di tiap-tiap daerah, dengan tipis tebal yang berbeda-beda, serta latar belakang yang berlainan⁷. Undang-Undang yang lahir karena suatu kepentingan politik, akan sangat berdampak pada sosial ekonomi yang mengakibatkan akan adanya perang politik antar penguasa, yang imbasnya akan berdampak kepada masyarakat pada umumnya.

Dinamika di dalam sebuah negara hukum dalam membuat suatu peraturan, sebenarnya menjadi landasan bagi sebuah negara hukum untuk menentukan nasibnya kedepan. Pergolakan Undang-Undang yang lahir karena kekuatan politik, tidak akan bertahan lama karena ada niatan yang salah dalam melahirkan

⁶ Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 9-10.

⁷ Ayip Rosidi. *Kebudayaan Daerah dan Keindonesiaan*. Lihat dalam Majalah Prisma edisi Februari 1979 terbitan LP3ES dalam tema *Pluralisme Budaya; Dari Batak sampai Badjo*. hlm. 50.

Undang-Undang tersebut, hal ini bisa kita lihat dari berbagai macam produk yang terus direvisi atau dihapus karena tidak sesuai dengan keinginan rakyat.

Lahirnya demokrasi yang membawa arus deras desentralisasi dan otonomi di dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, diyakini akan mampu mendekatkan pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memupuk demokrasi lokal. Indonesia yang Bhineka Tunggal Ika, terdiri dari ribuan pulau, ratusan kultur dan subkultur yang menyebar di seluruh nusantara. Berdasarkan pada variasi lokalitas yang sangat beragam itu maka sangat tepat untuk menerapkan otonomi daerah. Hal ini akan memberi peluang seluas luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing masing daerah dan kemudian akan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Suasana kompetisi dan persaingan antar daerah di masa lalu hampir tidak dikenal karena semua kebijakan fiskal, administratif dan politis diatur dari pusat, Jakarta. Hampir tidak ada ruang bagi eksekutif di daerah untuk menentukan kebijakan sendiri. Bupati atau walikota yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah akan dapat ditolak oleh otoritas pusat jika tidak sesuai dengan kepentingan politik elite penguasa di Jakarta. Jadi, eksekutif dan legislatif daerah pada masa itu hanya jari jari kekuasaan pusat yang berada di daerah.

Harapan normatif yang dilekatkan kepada DPRD sebagai wakil rakyat kandas dilumat sistem yang memang dirancang untuk melestarikan status quo authoritarian di bawah rejim Orde Baru, anggota dan badan legislatif dikooptasi.

Perjuangan reformasi yang kemudian berhasil menumbangkan rezim Orde Baru tahun 1997 sangat membuka peluang untuk merombak tata pemerintahan yang sentralistik.

Satu diantara pilarnya reformasi adalah penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Meski pemerintah pusat telah menjalankan desentralisasi sebagai konsekuensi reformasi politik, namun desentralisasi dan otonomi daerah lebih dilihat sebagai hadiah (kemurahan hati) pusat membagi kekuasaan kepada daerah. Bukan sebaliknya, sebagai satu keharusan dan menjadi pilihan kebijakan paling tepat bagi Indonesia yang paling heterogen dari segi variasi wilayah dan keanekaragaman kultur lokal.

Terkait dengan kekuasaan politik, penguasa daerah merupakan sorotan penting di dalam suatu negara. Indonesia yang menggunakan sistem otonomi daerah di mana porsi dari kedudukan kepala dan wakil kepala daerah di dalam negara sangat penting, karena wilayah yang dipimpinnya memiliki potensi-potensi daerah yang menghasilkan pemasukan besar bagi perekonomian negara. Pasca reformasi kedudukan wakil kepala daerah selalu diperebutkan oleh para elit politik. Di samping kekuasaan dan wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah, kedudukan ini juga sangat strategis di dalam pemerintahan daerah yang nantinya akan berpengaruh pada kebijakan-kebijakan pemerintah daerah, di mana kebijakan-kebijakan pemerintah daerah ini akan memberikan pengaruh terhadap negara.

Pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah membutuhkan wakil kepala daerah dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, dalam hal ini sering

membuat perpecahan di dalam pemerintahan apabila antara kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak sejalan dalam menjalankan roda pemerintahan. Di perlukannya kedewasaan bagi pemimpin dalam menjalankan pemerintahan, dan untuk mendapatkan *good governance* di dalam pemerintahan harus ada keseimbangan antara semua struktur pemerintahan. Administrasi negara adalah salah satu kunci pokok dalam mewujudkan *good governance*. Ini tak lain karena hampir semua sektor pemerintahan didalamnya terdapat sistem administrasi untuk menjalankannya, baik hubungan antar aparatur negara maupun negara dengan rakyatnya. Oleh karenanya, hukum administrasi negara sangat erat hubungannya dengan asas-asas pemerintahan yang baik dan layak.

Dalam peristilahan asing, asas-asas pemerintahan yang baik atau patut atau layak adalah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (Belanda) atau *the general principles of good administration* (Inggris). Sesungguhnya penggunaan kata baik, patut, layak lebih pada peristilahan populer yang menurut hemat penulis lebih mewakili kesusilaan daripada hukum. Alangkah lebih tepat jika menggunakan “kata” yang lebih mewakili makna yuridis, alternative yang diberikan oleh S.F Marbun adalah “adil” atau “patut”⁸. Selanjutnya, kata adil dalam alternative ini lebih merepresentasikan nilai-nilai Pancasila secara jelas. Adil juga memiliki makna yang lebih luas dan jelas, berarti sebuah tujuan pemerintahan yang ingin dicapai. Di sini penulis akan menggunakan peristilahan “asas-asas pemerintahan yang adil” berdasarkan penjelasan sebelumnya.

⁸ S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Ctk. II. Yogyakarta; FH UII Press, 2011. hlm. 372

Asas dapat diartikan sebagai hukum dasar, dasar atau tumpuan berpikir atau berpendapat, atau dasar cita-cita⁹. Di sini asas kedudukan asas berarti abstrak, karena kedudukannya sebagai dasar. Asas pemerintahan yang adil dapat diartikan sebagai dasar-dasar yang dapat dijadikan pedoman dalam mewujudkan pemerintahan yang adil. Dengan mengedepankan rasa tanggung jawab dan kedewasaan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah serta mengerti arti penting untuk menciptakan good governance di dalam pemerintahan yang dipimpinnya, maka bisa dikatakan tidak adalagi perpecahan yang akan terjadi di dalam pemerintahan.

Dengan kedudukan yang strategis dan pengaruh yang kuat di dalam pemerintahan daerah, pengaturan tentang wakil kepala daerah menjadi komoditi politik yang sering terjadi perubahan-perubahan di dalam pengaturan tentang kepala daerah. Hal ini di sebabkan dengan adanya pergerakan politik di dalam negeri, bisa kita lihat dari Undang-undang yang mengatur tentang wakil kepala daerah pasca reformasi, dan sampai saat ini masih terus menjadi perdebatan di DPR. Dalam perkembangannya undang-undang tentang pemilu yang secara spesifik mengatur tentang wakil daerah tidak terlalu banyak, karena selama pasca reformasi pemilihan wakil daerah menjadi satu paket dengan kepala daerah dan memiliki peran yang cukup terbatas.

Ada hal yang menarik ketika berbicara tentang wakil kepala daerah, sering kita lihat ketidak samaan pemikiran kepala daerah dengan wakil kepala daerah

⁹ Tim Penyusun. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Ctk III. Jakarta; Balai Pustaka, 1990. hlm 52.

dalam memimpin daerahnya, di mana sering terjadi adu kepentingan antar pemimpin ini. Kita bisa melihat dari contoh kasus wakil kepala daerah Garut yaitu Dicky Candra, di mana Dicky pada akhirnya memilih untuk mundur dari jabatannya sebagai wakil kepala daerah dikarenakan ada konflik yang terjadi di internal pemerintahan tersebut.

Adapun di dalam surat pemunduran dirinya ada beberapa penyebab yang membuat Dicky memundurkan diri, seperti yang diberitakan “apa alasan sebenarnya Dicky Chandra mundur? "Ada banyak masukan yang kita terima, yang pertama, ketidakcocokan. Yang kedua, terbatasnya peran wakil bupati," kata Donny. Dia menjelaskan, ini adalah permasalahan klasik, sebab, UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara jelas kewenangan Wakil Bupati. Alasan ketiga, tambah dia, adalah menyangkut belanja penunjang operasional kepala daerah. Kata Donny, itu sebenarnya merupakan kesepakatan antara kepala daerah dan wakilnya. Ada yang perbandingannya 65:35, 60:40, 50:50, ada 55:45. Ada juga porsi lebih besar pada wakil”.¹⁰ Dari contoh ini bisa kita lihat kurangnya sinergi antara kepala daerah dan wakil daerah dikarenakan ketidakcocokan pola pikir, di mana ini juga di tunjang dengan terbatasnya peran wakil kepala daerah sehingga terjadinya perpecahan di dalam pemerintahan daerah. Ada baiknya dewan mengatur kembali secara eksplisit dan terperinci untuk membuat suatu aturan terkait dengan wakil kepala daerah ini, baik dari peran kewenangan, cara pemilihan wakil kepala daerah, dan yang lain-lain.

¹⁰ <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/246390-kemendagri--3-alasan-dicky-chandra-mundur>, diunduh pada tgl 30-05-2015, jam 14.00 wib.

Dalam perjalanannya, undang-undang yang telah lahir untuk meng-*hundle* pelaksanaan pemilu mengalami gejolak politik, ini di sebabkan oleh beberapa pihak yang merasa tidak puas terhadap klausula di beberapa pasal terkait Undang-undang tersebut. Pemilu di Indonesia diatur dengan Undang-undang pemilu yang selalu berubah-ubah karena kebutuhan perbaikan kualitas, karena pengaruh konfigurasi politik dan karena perubahan demografi-kependudukan dan peta pemerintahan.¹¹

Wakil kepala daerah selama ini kurang berperan di dalam pemerintahan daerah selama ini, di karenakan kewenangan dan tugas wakil kepala daerah yang tidak diatur secara rinci di dalam Undang-Undang. Jika ingin membuat kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah yang baik, maka kita harus bisa membuat pondasi yang kuat terlebih dahulu. Kedudukan wakil kepala daerah sangat dipengaruhi oleh kewenangan yang dimiliki kepala daerah, kewenangan kepala daerah ini sendiri lahir dari mekanisme pemilihan wakil kepala daerah tersebut. Oleh sebab itu mekanisme pemilihan wakil kepala daerah ialah awal dari kekuatan kedudukan dan kewenangan yang nantinya dimiliki oleh kepala daerah.

Fenomena wakil kepala daerah ini sendiri menarik untuk dibicarakan, apalagi jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang masih menjadikan proses demokratisasi sebagai sebuah tumpuan. Secara substansial, akan selalu ada kait-mengait kekuatan politik dan hukum di dalam perjalanannya. Pengaturan untuk wakil kepala daerah ini sendiri terdapat di beberapa undang-undang, di mana undang-undang tersebut menjadi landasan

¹¹ Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm xiv.

keberadaan bagi wakil kepala daerah dalam pemerintahan, dan ini bisa kita lihat di beberapa undang-undang yang mengatur terkait dengan wakil kepala daerah, dari pasca reformasi sampai pada saat ini yang banyak menuai kritikan dalam perjalanannya. Ada beberapa point penting yang bisa disoroti terkait wakil kepala daerah, dalam hal ini berupa tata cara pemilihan dan kewenangannya yang sering berubah-ubah di setiap undang-undang terkait wakil kepala daerah pasca reformasi.

Pasca reformasi, perkembangan tentang kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah mendapat sedikit perubahan dan pengakuan, ini tercermin terhadap kedudukan wakil kepala daerah, dimana kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah.

Dalam hal tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi, yang ditegaskan hanya sebagai pembantu kepala daerah, dan ini terlihat dari undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 57, Undang-undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 26, Undang-undang no 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 26, Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Dimana keempat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang lahir pasca reformasi ini menegaskan tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Terkait dengan tugas wakil kepala daerah, tentu tidak lepas dengan kewenangan yang dimiliki oleh wakil kepala daerah. Dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dan dalam perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada pasal 26 ayat (1) huruf c dan d, yang berbunyi: c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini bisa disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bisa mengambil suatu keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan.

Perkembangan cara pengisian jabatan wakil kepala daerah pasca reformasi juga merupakan kajian yang sangat menarik untuk dibahas, di mana terlihat tarik ulur kepentingan di setiap undang-undang di atas, untuk menentukan bakal calon dan jumlah wakil kepala daerah. Perubahan-perubahan ini juga berlandaskan dengan adanya peristiwa-peristiwa politik di dalam pemerintahan daerah, seperti sering tidak harmonisnya hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, ini di karenakan hal-hal tertentu yang membuat ketidak harmonisan hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut membuat goyangnya pemerintahan daerah yang dipimpin. Penulis mengambil kedudukan, tugas dan

wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi di Indonesia, karena banyaknya fenomena ketidak harmonisan atau pecah kongsi yang terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah selama pasca reformasi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi?
2. Bagaimana hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia?
3. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi.
2. Untuk mengetahui bagaimana hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia.
3. Untuk mengetahui mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang.

Adapun tujuan penelitian secara khusus secara merupakan suatu persyaratan penyelesaian studi Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia. Oleh karena itu peneliti mempunyai suatu kewajiban secara formal terikat pada aturan-aturan perguruan tinggi tersebut.

D. Kerangka Teori

a. Otonomi Daerah

Reformasi membuka jalan bagi setiap orang maupun daerah untuk menyuarkan keadilan ekonomi, politik, sosial budaya, dan pelayanan. Pendekatan pembangunan yang sentralistik selama Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun ternyata telah banyak menimbulkan kesenjangan yang menimbulkan rasa ketidakadilan.

Kesenjangan tersebut antara lain kesenjangan pendapatan antardaerah yang besar, kesenjangan investasi antardaerah, pendapatan daerah yang dikuasai pemerintah pusat, kesenjangan regional, dan kebijakan investasi yang terpusat. Untuk mengatasi hal tersebut, maka otonomi daerah merupakan salah satu alternatif untuk memberdayakan setiap daerah dalam memanfaatkan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) untuk kesejahteraan rakyat.

Pengertian tentang otonomi dan desentralisasi telah banyak dikemukakan oleh para pakar. Dalam makna sempit, otonomi dapat diartikan sebagai 'mandiri'. Sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai 'berdaya'. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).¹²

¹²C.S.T. Kansil, 1985. *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, hlm. 186.

Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu auto (sendiri), dan nomos (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa “otonomi” diartikan sebagai pemerintahan sendiri.¹³ Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.¹⁴

Konsep otonomi dengan demikian pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan ‘atas-bawah’. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah ‘*division of power*’ (*distribution of power*).

Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa

¹³ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, ctk. 2, Bandung, Djambatan, 2004, hlm. 88.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 89.

dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Di mana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara Negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.¹⁵

Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi / manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹⁶ Jika berbicara mengenai pemilihan kepala daerah tidak bisa terlepas dari peran otonomi daerah, artinya terdapat korelasi yang signifikan antara pemilihan kepala daerah dengan konsep otonomi daerah, bahwa otonomi

¹⁵ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 149.

¹⁶ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002, hlm. 1.

daerah merupakan konteks dari adanya pemilihan kepala daerah. Seperti yang telah diketahui Otonomi Daerah ini muncul karena adanya instrumen desentralisasi. Instrumen ini hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik belaka. Dengan adanya otonomi daerah, maka harus adanya pemimpin daerah sebagai sarana untuk menjalankan desentralisasi antara pusat dan daerah agar tetap utuh dalam satu kesatuan, perlunya pemimpin daerah inilah yang melatar belakangi lahirnya pemilihan kepala daerah untuk menentukan pemimpin di daerah.

Dalam perkembangannya pemilihan kepala daerah telah mengalami banyak perubahan, sejarah politik mencatat pilkada telah dilakukan dengan tiga jenis sistem, yakni pertama sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang (UU No 27 Tahun 1902); UU No 22 Tahun 1948, kedua sistem pemilihan perwakilan semu (UU No 18 Tahun 1965; UU No 5 Tahun 1974), dan yang ketiga sistem pemilihan perwakilan (UU No 22 Tahun 1999) mesti dilengkapi dengan “atas pertimbangan situasi saat itu”¹⁷

Sejak lahirnya reformasi, kita mengenal pemilihan secara langsung yang dianggap lebih dapat mengapresiasi aspirasi rakyat, untuk memilih pemimpin sesuai dengan keinginan rakyat. Sebagai mana yang dikemukakan Prihatmoko, ia mengemukakan bahwa Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan

¹⁷ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm, 158.

permainan dengan aturan main yang sama.¹⁸ Dalam menegakkan demokrasi, sistem pemilihan langsung ini dinilai lebih dapat mengedepankan demokrasi yang diinginkan rakyat, ketimbang pemilihan dengan sistem tidak langsung. Demokrasi yang dikenal oleh rakyat saat ini ialah demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat ialah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, dengan kata lain pemilihan pemimpin yang dipilih rakyat secara langsung merupakan demokrasi yang diinginkan rakyat selama ini.

b. Pemerintahan Daerah

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut¹⁹ diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemente* (desa).²⁰

Konsep *Local Government* sebenarnya berasal dari Barat. Oleh karena itu, pendekatan padanya mesti menggunakan perspektif orang Barat dalam memahami istilah tersebut. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government* dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, berarti pemerintahan

¹⁸ Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005. hlm. 109.

¹⁹ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 150.

²⁰ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 2.

lokal. *Kedua*, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. *Ketiga* berarti, daerah otonom.²¹

Local Government dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya *Local Government* adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini istilah, *Local Government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority*. Baik *Local Government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan *major* (legislator dan eksekutif) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *Local Government* merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih bukan ditunjuk.²²

Local Government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Dalam arti ini *Local Government* sama dengan Pemerintahan Daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan Pemerintahan Daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, Pemerintahan Daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Adapun pengertian organ dalam istilah *Local Government* tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada *Local Government* hampir tidak terdapat cabang dan fungsi

²¹*Ibid.*

²²*Ibid.*

judikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintahan lokal. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislasi dan judikasi tidak diserahkan kepada pemerintah lokal. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat, sedangkan kewenangan judikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (mahkamah agung, pengadilan tinggi, peradilan negeri, dan lain-lain). Kalau di daerah terdapat badan peradilan seperti pengadilan tinggi di propinsi dan pengadilan negeri di kabupaten/kota masing-masing bukan merupakan bagian dari pemerintah lokal. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan badan yang independent dan otonom di bawah badan peradilan pusat.²³ Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *Local Government*.

Istilah yang lazim digunakan pada *Local Government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksana kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal. *Local Government* dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom dapat di antaranya ditemukan *the united nations of public administration* yaitu “subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk

²³*Ibid*, hlm. 25.

memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal.²⁴

Dalam pengertian ini, *Local Government* memiliki otonomi (*local*, dalam arti *self government*), yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making:regeling*) dan mengurus (*rules application:bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*) mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu.²⁵

Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Adapun unsur-unsur dari pada Pemerintahan Daerah yaitu meliputi antara lain:²⁶

²⁴*Ibid.*

²⁵*Ibid.*

²⁶*Ibid.*, hlm. 26.

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Alasan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia dikarenakan wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial budaya yang beragam. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.²⁷

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini meneliti kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah pasca reformasi di Indonesia.

2. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan hukum normatif, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan primer, yaitu bahan-bahan yang sifatnya mengikat dalam bentuk hukum.

- Undang-Undang no 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷*Ibid, hlm 101.*

- Undang-Undang no 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang no 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang no 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu materi-materi politik dan hukum yang menjelaskan data primer baik dari buku-buku, hasil penelitian, jurnal, makalah, artikel dan segala sesuatu yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu materi-materi yang memberi petunjuk akan penjelasan data primer dan sekunder, diantaranya:
 - 1) Kamus hukum
 - 2) Ensiklopedi hukum
 - 3) Kamus besar bahasa Indonesia

3. Metode Pengumpulan Data

Studi Pustaka

Yaitu mempelajari bahan-bahan literatur pendukung, peraturan perundang-undangan, serta arsip-arsip dan artikel-artikel yang berhubungan dengan pokok masalah.

4. Metode Pendekatan

Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini mempergunakan metode penelitian hukum normatif dan sekaligus metode penelitian hukum

empiris, di mana yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian ini. Dengan meneliti bahan pustaka yang ada, Salah satunya dengan pendekatan perundang-undangan, di mana pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²⁸

Akan tetapi penelitian ini akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif. Sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung saja. Dengan menyesuaikan diri dengan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan diatas. Pendekatan yang bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.²⁹

5. Analisis Data

Untuk mengkaji pokok permasalahan, penelitian ini mempergunakan metode penelitian deskriptif-kualitatif, yaitu dinyatakan oleh sumber, baik secara lisan maupun tulisan yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan tertentu sehingga diperoleh hasil yang signifikan dan ilmiah.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2005, hlm 133.

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 29.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan penelitian, maka secara garis besar dapat di gunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

Pada bab pertama, berisi Pendahuluan pada bab ini mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, sistematika penulisan.

Pada bab kedua, pembahasan ditujukan pada bentuk otonomi daerah dan pemerintahan daerah di indonesia

Pada bab ketiga, berisikan tentang analisis kedudukan, tugas dan wewenangan wakil kepala daerah pasca reformasi, hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia dan mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang.

Pada bab keempat, berisikan kesimpulan dan rekomendasi hasil penelitian yang telah dibahas pada bab sebelumnya mengenai kedudukan, tugas dan wewenangan wakil kepala daerah pasca reformasi, hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia dan mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal di masa yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

a. Sejarah Otonomi Daerah

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 di seluruh lapisan serta aspek kehidupan masyarakat. Sebuah era dimana berbagai perubahan besar pada tata kehidupan sosial politik bangsa ini banyak dilakukan. Produk Orde Baru yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi masyarakat yang sedang berubah ini kemudian diganti atau bahkan dihilangkan sama sekali, termasuk berbagai peraturan serta perundangungannya. Perubahan - perubahan tersebut dimaksudkan untuk membawa bangsa ini menuju sebuah era masyarakat yang lebih demokratis. Salah satu hal yang juga ikut berubah dalam arus besar ini adalah mengenai kebijakan Otonomi Daerah.

Sebenarnya masalah Otonomi Daerah sudah mendapat perhatian khusus bahkan sebelum periode Orde Baru berkuasa. Tercatat ada beberapa Undang-Undang atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang menyangkut hal ini.¹ Pada masa Orde Baru sesuai dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 5

¹Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*, edisi revisi(Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 101-121.

Tahun 1974, pelaksanaan Otonomi Daerah juga diterapkan akan tetapi hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 1974, ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan. Karena yang terjadi adalah Otonomi Daerah hanya menjadi sebuah formalitas untuk memberikan kesan demokratis pada sosok Orde Baru. Otonomi Daerah tidak menjadikan daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri, karena yang terjadi adalah pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sangat sentralistik. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan Otonomi Daerahpun di era Orde Baru menjadi tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Salah satu contoh yang sangat baik untuk menunjukkan bagaimana pemerintahan Orde Baru begitu jauh dalam melakukan penataan-penataan masyarakat yang justru mengingkari semangat demokrasi adalah penyeragaman pemerintahan desa. Dengan adanya penyeragaman pemerintahan desa menurut keinginan pemerintahan pusat, tentu saja telah mengingkari keragaman nilai-nilai lokal yang dimiliki oleh berbagai daerah, padahal Bangsa Indonesia adalah bangsa yang terdiri atas berbagai macam suku bangsa tentu saja sangat majemuk.

Dengan adanya sentralisasi pemerintahan dan politik yang dikembangkan oleh Orde Baru, maka elit-elit desa dengan cepat terakomodasi menjadi bagian dari elit nasional. Sentralisasi juga dibarengi dengan upaya untuk membunuh demokrasi ditingkat desa.

Otonomi daerah menjadi sesuatu yang disakralkan pasca reformasi 1998. Banyaknya perdebatan seputar otonomi daerah sebagai manifestasi dari desentralisasi kekuasaan pemerintahan mendorong pemerintah untuk secara sungguh-sungguh merealisasikan konsep otonomi daerah secara jujur, penuh kerelaan dan konsekwen mengingat wacana dan konsep otonomi daerah memiliki sejarah yang sangat panjang seiring berdirinya republik ini.

Merunut aspek yuridis formal, sejak pertama kali muncul dalam UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan UU No. 5 tahun 1974, semangat otonomi daerah sudah kelihatan dan menjadi dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hanya saja semangat para penyelenggara pemerintahan masih jauh dari idealisme konsep otonomi daerah itu sendiri. Bahasa yang digunakan pun belum ringkas dan selugas otonomi daerah, masih seputar bagaimana mengatur urusan rumah tangga.²

Kemudian lahirnya Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dianggap membawa semangat demokrasi didalamnya karena memuat kebijakan Otonomi Daerah, yang akan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah untuk mengatur dan menata Rumah tangganya sendiri. Artinya Undang-undang ini kemudian membawa dua hal pokok dalam kehadirannya yakni adanya Otonomi Daerah yang merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas Desentralisasi, serta adanya jiwa demokratis yang terkandung didalamnya. Namun dalam pelaksanaan UU No.22 tahun 1999 masih ditemukan berbagai kekurangan

² BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda*, Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2005), hlm. 43.

sehingga mengalami revisi dan digantikan dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa daerah otonom adalah kewenangan daerah otonom daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan.

Munculnya UU No. 22 Tahun 1999 dan 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan 33 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah merupakan jawaban atas berbagai pertanyaan seputar rekonstruksi hubungan pusat-daerah. Produk-produk hukum tersebut menjadi suatu formulasi yang akan memberi warna baru dalam upaya memperbaiki hubungan pusat daerah sebagaimana dijabarkan oleh Pratikno antara lain:

1. Mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom dengan dihapuskannya istilah Daerah Tingkat (Dati) I dan II dan digantikan dengan istilah yang lebih netral yakni propinsi, kabupaten dan kota. Hal ini juga untuk menghindari citra bahwa Dati I lebih tinggi dan lebih berkuasa dibandingkan Dati II.
2. Melepaskan intervensi yang kuat pada kabupaten dan kota, sehingga tidak terjadi rangkap jabatan sebagai kepala daerah otonom (*local selfgovernment*) dan kepala wilayah administratif (*field administration*).
3. Pemilihan bupati dan walikota secara mandiri dan jauh dari campur tangan propinsi maupun pusat.

4. Mengenalkan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa.
5. Memberikan keleluasaan kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah otonom selain politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, agama serta 'kewenangan bidang lain'.
6. Kewajiban bagi pemerintah pusat untuk memberikan alokasi anggaran kepada daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negeri APBN.
7. Semangat pemerataan antar-daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Darurat yang besarnya sesuai dengan kondisi keuangan tahunan.³

Walaupun demikian, selama kurun waktu hampir satu dasa warsa pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi 1998, masih saja banyak ditemui kesenjangan posisi, antara kewenangan dan tanggung jawab serta implementasi dari regulasi-regulasi yang telah ditetapkan.

Kehadiran kebijakan Otonomi Daerah yang diterapkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 diharapkan akan memberikan wewenang yang besar kepada Daerah untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Undang-undang ini dianggap berwatak demokratis karena didalamnya memuat aturan yang dianggap akan memberikan jalan bagi terjadinya proses pemberdayaan bagi masyarakat di daerah termasuk masyarakat Desa. Karena Undang-undang ini juga memuat kebijakan mengenai desa yang mengarah kepada adanya Otonomi Desa yang luas.

Reformasi membuka jalan bagi setiap orang maupun daerah untuk menyuarkan keadilan ekonomi, politik, sosial budaya, dan pelayanan.

³ Pratikno, "Desentralisasi: Pilihan yang Tidak Pernah Final," dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2003). hlm. 42.

Pendekatan pembangunan yang sentralistik selama Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun ternyata telah banyak menimbulkan kesenjangan yang menimbulkan rasa ketidakadilan.

Kesenjangan tersebut antara lain kesenjangan pendapatan antardaerah yang besar, kesenjangan investasi antardaerah, pendapatan daerah yang dikuasai pemerintah pusat, kesenjangan regional, dan kebijakan investasi yang terpusat. Untuk mengatasi hal tersebut, maka otonomi daerah merupakan salah satu alternatif untuk memberdayakan setiap daerah dalam memanfaatkan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) untuk kesejahteraan rakyat.

b. Pengertian Otonomi Daerah

Konsep otonomi selalu terkait dengan tata pengelolaan Negara. Otonomi dalam pengertian ini, selain berarti mengalihkan kewenangan dari pusat (central government) ke daerah juga berarti menghargai atau mengefektifkan kewenangan asli yang sejak semula tumbuh dan hidup di daerah untuk melengkapi sistem prosedur pemerintahan negara di daerah.

Pengertian tentang otonomi dan desentralisasi telah banyak dikemukakan oleh para pakar. Dalam makna sempit, otonomi dapat diartikan sebagai 'mandiri'. Sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai 'berdaya'. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah

dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar (*external intervention*).⁴

Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu auto (sendiri), dan nomos (peraturan) atau “undang-undang”. Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa “otonomi” diartikan sebagai pemerintahan sendiri.⁵ Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁶

Konsep otonomi dengan demikian pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan ‘atas-bawah’. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah ‘*division of power*’ (*distribution of power*).

⁴C.S.T. Kansil, 1985. *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, hlm. 186.

⁵ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, cet. 2, Bandung, Djambatan, 2004, hlm. 88.

⁶*Ibid.*, hlm. 89.

Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Di mana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara Negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.⁷

Dalam ketentuan UUD 1945 diatur tentang kebijakan otonomi. Disebutkan bahwa otonomi adalah hak dan wewenang daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Otonomi menurut UUD 1945 adalah otonomi yang berkedaulatan rakyat dengan menerapkan pemerintahan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan rakyat. Daerah yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah “daerah propinsi” dan “daerah yang lebih kecil dari daerah propinsi”, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Otonomi daerah dalam pengertian UUD 1945 adalah desentralisasi ketatanegaraan atau teritorial.

⁷ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 149.

Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki dua tujuan pokok yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum mengacu pada untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsure bangsa yang beragam di dalam NKRI yang utuh. Sedangkan tujuan khususnya yaitu sebagai berikut:⁸

1. Meningkatkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud suatu pemerintahan local yang bersih, efisien, transparan, responsive dan akuntabel.
2. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan local dan kontribusinya bagi tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah.
3. Memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara langsung dan demokratis.
4. Membangun kesaling-percayaan antar masyarakat di satu pihak dan masyarakat dan pemerintah di lain pihak.

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

1. Asas Desentralisasi

Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).⁹diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian

⁸Syamsudin Haris , *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: *LIPi* Press dan Obor, 2006. hlm. 161.

⁹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2007. hlm. 10.

pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.¹⁰

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut.¹¹

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

¹⁰ R.G Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 87.

¹¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hlm. 77-78.

3. Asas *Medbewind*(tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Adapun yang menjadi prinsip penerapan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai berikut:¹²

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah.
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepada daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas.
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan intitusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah, pembagian *reverse* (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai local yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni social sebagai suatu bangsa.

¹²Syaukani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002, hlm.175-177.

Prinsip-prinsip dasar ini jika dijalankan dengan benar dan serius, akan menjadikan otonomi daerah dapat berjalan dengan lebih baik. Hal ini, harus juga didukung oleh pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif pada tingkat daerah, yang benar-benar serius serta amanat dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang diberikan.

c. Hubungan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Otonomi Daerah pada dasarnya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.¹³ 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. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.

Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah

¹³ Djohermansyah Djohan, *Problematik Pemerintahan dan Politik Lokal*, ctk I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), hlm. 52.

pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Wilayah geografis Indonesia yang luas di mana terdiri dari hamparan ribuan pulau serta masyarakat yang heterogen, menjadikan desentralisasi suatu keharusan yang memaksa dan melahirkannya otonomi daerah, hal ini diapresiasi oleh dukungan daerah terhadap pemerintahan nasional. Oleh karena itu, Indonesia dengan pilihannya memulai dengan pilihan pemerintahan yang desentralisasi.¹⁴

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* artinya *lepas*, dan *centrum* artinya *pusat* atau (*away from centre*). Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.¹⁵

Sedangkan desentralisasi menurut M. Turner dan D. Hulme adalah transfer / pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara desentralisasi menurut Shahid Javid Burki dan kawan-kawan adalah proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jadi, otonomi daerah

¹⁴ Pratikno, “Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final” dalam buku “Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia”, Editor. Abdul Gaffar Karim. ctk III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 33.

¹⁵ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 117.

dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi dan Otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan artinya, kesamaan arti sama berkaitan dengan “wewenang”. desentralisasi dalam arti sempitnya “penerahan wewenang” sedangkan otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan “kewenangan daerah otonom”. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Syaukani H.R. dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah ialah fungsi pendidikan politik.¹⁶ Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.¹⁷

Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi / manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

¹⁶ Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002. hlm, 274

¹⁷ Juanda. *Op.cit.*, hlm. 22.

d. Otonomi Daerah Dan Pemilihan Kepala Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.¹⁸ Jika berbicara mengenai pemilihan kepala daerah tidak bisa terlepas dari peran otonomi daerah, artinya terdapat korelasi yang signifikan antara pemilihan kepala daerah dengan konsep otonomi daerah, yaitu otonomi daerah mendorong daerah untuk menentukan pemimpinnya melalui pemilihan kepala daerah.

Seperti yang telah diketahui Otonomi Daerah ini muncul karena adanya instrumen desentralisasi, instrumen ini hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik belaka. Dengan adanya otonomi daerah, maka harus adanya pemimpin daerah sebagai sarana untuk menjalankan desentralisasi antara pusat dan daerah agar tetap utuh dalam satu kesatuan, perlunya pemimpin daerah inilah yang melatar belakangi lahirnya pemilihan kepala daerah untuk menentukan pemimpin di daerah.

Otonomi daerah yang disertai pemilu kepala daerah dinilai sangat signifikan, mengingat ditengah kompleksitas masalah yang akan dihadapi nanti, otonomi daerah dalam kerangka pemikiran positif tetap dinilai memberikan lebih banyak nilai-nilai positif. Otonomi memungkinkan terlaksanakannya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat.

¹⁸Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002, hlm. 1.

Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan.¹⁹

Dalam perkembangannya pemilihan kepala daerah telah mengalami banyak perubahan, sejarah politik mencatat pilkada telah dilakukan dengan tiga jenis sistem, yakni pertama sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang (UU No 27 Tahun 1902); UU No 22 Tahun 1948, kedua sistem pemilihan perwakilan semu (UU No 18 Tahun 1965; UU No 5 Tahun 1974), dan yang ketiga sistem pemilihan perwakilan (UU No 22 Tahun 1999) musti dilengkapi dengan “atas pertimbangan situasi saat itu”²⁰

Sejak lahirnya reformasi, kita mengenal pemilihan secara langsung yang dianggap lebih dapat mengapresiasi aspirasi rakyat, untuk memilih pemimpin sesuai dengan keinginan rakyat. Sebagai mana yang dikemukakan Prihatmoko, ia mengemukakan bahwa Pilkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama.²¹ Dalam menegakkan demokrasi, sistem pemilihan langsung ini dinilai lebih dapat mengedepankan demokrasi yang diinginkan rakyat, ketimbang pemilihan dengan sistem tidak langsung.

¹⁹ H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2003, hlm. 5

²⁰ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 158.

²¹ Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005. hlm. 109.

Demokrasi yang dikenal oleh rakyat saat ini ialah demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat ialah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, dengan kata lain pemilihan pemimpin yang dipilih rakyat secara langsung merupakan demokrasi yang diinginkan rakyat selama ini.

Fenomena penting yang perlu dicermati perkembangan dalam pemilu terutama dalam pemilu gubernur dan bupati/walikota disamping sering konflik horizontal juga diwarnai *money politik* dan *high cost*. Hal ini jelas menciderai prinsip demokrasi dalam pelaksanaan pemilu. Padahal tujuan utama pemilu memberikan proses pendidikan politik warga negara dan pendemokrasian politik, sosial dan ekonomi. Namun ternyata hasilnya, menunjukkan bahwa, partisipasi masyarakat terhadap pemilu masih rendah, berbagai daerah jumlah pemilih yang tidak melaksanakan hak pilihnya alias golput masih tinggi. Pemimpin yang terpilih juga sebagian besar tidak mencerminkan aspirasi rakyat dengan indikasinya para kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) terpilih di samping tidak profesional dan kompeten juga banyak yang terlibat dalam kasus hukum (korupsi).

Pemilihan Kepala Daerah (pemilukada) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintah Negara. Pemilihan Umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga Permusyawaratan / Perwakilan atau memilih pemimpin, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan Negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat dan dengan telah dilakukannya penataan undang-undang di bidang politik, perlu manata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.²²

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

a. Sejarah Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut²³ diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemente* (desa).²⁴

Konsep *Local Government* sebenarnya berasal dari Barat. Oleh karena itu, pendekatan padanya mesti menggunakan perspektif orang Barat dalam memahami istilah tersebut. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government* dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, berarti pemerintahan

²² UU No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, bagian Menimbang.

²³ Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 150.

²⁴ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 2.

lokal. *Kedua*, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. *Ketiga* berarti, daerah otonom.²⁵

Local Government dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya *Local Government* adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini istilah, *Local Government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority* (UN:1961). Baik *Local Government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan *major* (legislator dan eksekutif) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *Local Government* merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih bukan ditunjuk.²⁶

Local Government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Dalam arti ini *Local Government* sama dengan Pemerintahan Daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan Pemerintahan Daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, Pemerintahan Daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Adapun pengertian organ dalam istilah *Local Government* tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan

²⁵*Ibid.*

²⁶*Ibid.*

judikatif. Pada *Local Government* hampir tidak terdapat cabang dan fungsi judikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintahan lokal. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislasi dan judikasi tidak diserahkan kepada pemerintah lokal. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat, sedangkan kewenangan judikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (mahkamah agung, pengadilan tinggi, peradilan negeri, dan lain-lain). Kalau di daerah terdapat badan peradilan seperti pengadilan tinggi di propinsi dan pengadilan negeri di kabupaten/kota masing-masing bukan merupakan bagian dari pemerintah lokal. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan badan yang independent dan otonom di bawah badan peradilan pusat.²⁷ Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *Local Government*.

Istilah yang lazim digunakan pada *Local Government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksana kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal. *Local Government* dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom dapat di antaranya ditemukan *the united nations of public administration* yaitu “subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan

²⁷*Ibid*, hlm. 25.

untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal.²⁸

Dalam pengertian ini, *Local Government* memiliki otonomi (*local*, dalam arti *self government*), yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making:regeling*) dan mengurus (*rules application:bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*) mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu.²⁹

Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Adapun unsur-unsur dari pada Pemerintahan Daerah yaitu meliputi antara lain:³⁰

²⁸*Ibid.*

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid*, hlm. 26.

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Alasan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia dikarenakan wilayah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial budaya yang beragam. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.³¹ Pengaturan selanjutnya tentang pemerintahan daerah menurut peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Masa pasca kekuasaan pemerintahan kolonial di Indonesia dapat dibagi kedalam dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu ketika berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1945, dan Undang-undang No. 22 tahun 1948. Kedua Undang-undang tersebut merupakan hasil dari proses politik pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan kolonial kepada pemerintahan Indonesia.³²

2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

³¹ *Ibid*, hlm 101.

³² Syauckani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 57.

Dikarenakan banyak kelemahan terhadap UU No. 1 Tahun 1945 yang bersifat sederhana karena dibuat guna memenuhi kebutuhan sementara, terutama yang menyangkut perubahan kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Oleh karena itu, Undang-undang tersebut tidak memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah di negara yang baru saja lahir tersebut. Beberapa kelemahan mendasar dari UU No. 1 tahun 1945 ini antara lain:³³

- a. Banyak hal yang berkaitan dengan aspek pemerintahan daerah tidak diatur didalamnya, sehingga masih banyak peraturan dari masa lampau yang dijadikan pegangan.
- b. Tidak jelasnya pengaturan tentang DPRD, sehingga banyak yang tidak mengetahui tugas dan kewajiban dan batas-batas kewenangannya, sehingga sering lebih memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja pemerintah pusat.
- c. Tidak adanya pengaturan yang tegas tentang kedudukan daerah istimewa.
- d. Terjadinya dualisme pemerintahan eksekutif antara Kepala Daerah dengan Badan Eksekutif BPRD.

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 diambil antusias oleh daerah-daerah, karena melalui UU tersebut terlihat hasrat pusat untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan titik berat otonomi daerah diletakkan di desa. Dalam penjelasan angka III disebutkan, bahwa dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, pemerintah pusat menyerahkan kewajibannya kepada daerah “sebanyak-banyaknya”. Dari penggunaan kata sebanyak-banyaknya ini terkandung tekad untuk menyerahkan urusan kepada

³³*Ibid*, hlm. 65.

daerah. Sehingga istilah sebanyak-banyaknya ini dapat diartikan seluas-luasnya.³⁴

3. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Pada tanggal 18 Januari Tahun 1957 presiden Soekarno menetapkan UU No. 1 tahun 1957 yang diberi nama UU tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketika UU ini ditetapkan, situasi politik mulai memburuk. Diawali dari mundurnya Hatta sebagai Wakil Presiden pada 1 Desember 1956, bergolaknya daerah-daerah, dan goyahnya Kabinet Ali Sastroamidjyo produk Pemilu 1955, karena partai-partai penyokongnya seperti Masyumi dan PPKI menarik dukungan. Dengan hilangnya dukungan itu, kabinet menjadi lemah dalam menghadapi oposisi di parlemen dan pada tanggal 14 Maret 1957 kabinet tersebut ambruk.³⁵

4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Penpres No. 6 Tahun 1959 mengartikan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala daerah diberi fungsi rangkap, yaitu sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi dalam prakteknya jauh lebih menonjol dekonsentrasinya. Penpres ini dimaksudkan sebagai perubahan atau penyempurnaan terhadap tata pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, minimal mencakup dua hal. *Pertama*, menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparat dan fungsi otonomi dan pelaksana dan fungsi

³⁴Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII press, Yogyakarta, ctk 1, 2007, hlm. 57-58.

³⁵*Ibid.*, hlm. 60.

kepomongprajaan. *Kedua*, memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah.³⁶

5. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Pembagian daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965, Pasal 2 ayat 1 menetapkan bahwa seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga(3) tingkatan, yaitu:³⁷

- a) Propinsi dan atau Kotakarya sebagai daerah tingkat I,
- b) Kabupaten dan atau kotamadya sebagai daerah tingkat II,
- c) Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III.

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber pendapatannya sendiri, sehingga tidak tergantung pada pusat. Berkaitan dengan sumber keuangan, menurut pasal 69 (1) UU No. 18 Tahun 1965 menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut:³⁸

- a. Hasil perusahaan daerah dan sebagian hasil perusahaan negara,
- b. Pajak-pajak daerah,
- c. Retribusi daerah,
- d. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah,
- e. Bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat,
- f. Pinjaman,
- g. Lain-lain usaha yang sesuai dengan kepribadian nasional.

6. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Rezim Orde Baru yang berkuasa mulai 1968 sampai dengan 1998 menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini

³⁶*Ibid.*, hlm. 63-64.

³⁷ Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 113.

³⁸*Ibi.*, hlm. 117.

menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bersamaan, yang satu melengkapi yang lain. Menurut undang-undang ini pemerintahan daerah tersusun secara hirarkis dari pusat sampai ke desa/kelurahan dengan susunan sebagai berikut: pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi daerah tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan. Pemerintah pusat terdiri atas ‘Presiden dan DPR, pemerintah provinsi atas Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan DPRD Tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya terdiri atas Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dan DPRD TK II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif dikepalai oleh camat/Walikota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan dikepalai oleh Kepala Desa/Lurah.³⁹

Otonomi daerah menurut undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. *“jadi pada hakikatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab”*.⁴⁰

7. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Pada Mei 1998 rezim Orde baru jatuh melalui demonstrasi Mahasiswa dan rakyat secara masif. Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan kepada

³⁹Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁴⁰Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 145.

wakilnya B.J Habibie. Sebagai jawaban atas tuntutan reformasi, Presiden Habibie menggunakan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan koreksi total atas Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Undang-undang No. 22 tahun 1999 membalik arah dari efisiensi administratif kedemokratisasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, desain kelembagaan pemerintah daerah benar-benar berbeda dengan desain kelembagaan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974.⁴¹

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 tahun 1999 antara lain : (a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (b) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.⁴²

8. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 5 memberikan definisi Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-

⁴¹Hanif Nurcholis, *Teori...*, *Op.Cit.*, hlm. 89.

⁴²Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, *Op.Cit.*, hlm. 70.

undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam UU No 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak.
2. Wewenang.
3. Kewajiban Daerah Otonom.

Didalam UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah, Pasal 21 Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: 1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. 2. Memilih pimpinan daerah. 3. Mengelola aparatur daerah. 4. Mengelola kekayaan daerah. 5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah. 6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. 7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. 8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

9. Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lahirnya Undang-Undang no 12 Tahun 2008 merupakan loncatan baru bagi pemilihan calon kepala daerah, tetapi undang-undang ini tidak serta merta merubah keseluruhan isi dari Undang-undang no 32 tahun 2004. Tercatat hanya ada beberapa isi pasal yang diganti dan di tambahkan seperti pasal 26,42,56,58,59,60,62,63,64,75,107,108,115,233,235,236, dan 239, yang mana pasal-pasal yang di ganti dan ditambahkan ini konsen kepada hal-hal yang berupa pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan

kewenangan, tugas dari kepala daerah, wakil kepala daerah dan DPRD. Sehingga undang-undang ini tidak mempengaruhi pengaturan pemerintahan, terkait hubungan pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat dalam hal otonomi dan desentralisasi.

10. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam undang-undang no 12 tahun 2014, pemerintahan daerah diakui dan diatur pada pasal 3 dan 4;

pasal 3

(1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.

(2) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Pasal 4

(1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.

(2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Dengan dijaminnya pemerintahan daerah, maka peran pemerintahan daerah di dalam pemerintahan di Indonesia sangat vital dan berpengaruh di dalam menjalankan roda kehidupan di Indonesia.

Merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.⁴³

b. Asas-asas dan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok

⁴³ Hanif Nurcholis, Op.Cit., hlm 26.

penduduk.⁴⁴ Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama municipal (kota), county (kabupaten), commune/gemente (desa).⁴⁵

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan cara desentralisasi dalam wujud otonomi daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari dan/atas instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak. Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam penyelenggaraan daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di negara Indonesia, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektifitas. Kemudian dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

⁴⁴Tim ICCE UIN Jakarta, *loc. cit.*

⁴⁵ Hanif Nurcholis, *loc. cit.*

Daerah ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah⁴⁶

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk organisasi negara. Menurut M. Faltas terdapat 2 kategori dalam pengambilan keputusan:⁴⁷ 1) Keputusan politik/political authority yaitu *decision that are allocative, the commit publik funds, the coercive power of governmental regulations and other publik values, to authoritatively chosen ends*, dan 2) keputusan administrative/ administrative authority yaitu *decision of implementation about now and wheresources have to be used, who whould qualify for servise resulting from allocation and whether the allocated resources have been properly used*. Berkenan dengan pengertian tersebut maka keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi sedangkan keputusan administrative sering pula disebut keputusan pelaksanaan.

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi:⁴⁸

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan setralisasi penuh;
2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dekonsentrasi;
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.

⁴⁶Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajan Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 40.

⁴⁷ Hanif Nurcholis., *Op.cit*, Hal. 3.

⁴⁸*Ibid*.

JHA Logemann menyebut butir 2 dan 3 sebagai desentralisasi. Logemann memasukan dekonsetrasi dalam desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi memiliki arti yang luas.⁴⁹ Baik desentralisasi maupun dekonsetrasi merupakan instrument dalam bidang *division of power*. Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi. Yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan menejemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik dekonsetrasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan (*kontinum*). Dalam organisasi negara , tak ada yang sepenuhnya sentralisasi atau desentralisasi. Karena implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi.⁵⁰

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsetrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsetrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.⁵¹

⁴⁹Hanif nurcholis,*op.cit.*, hlm.3.

⁵⁰*Ibid.*, hlm.6.

⁵¹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsetrasi dan Tugas Pembantuan

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

1. Asas Desentralisasi

Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).⁵² diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut.⁵³

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan

⁵²*Ibid.*, hlm. 10.

⁵³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hlm. 77-78

kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

3. Asas *Medbewind* (tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan

kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.⁵⁴

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁵⁵ Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan daerah yang dalam system pengaturannya tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga aspek pengelolaan dan pertanggung jawaban.

c. Organ Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sementara itu, perangkat daerah kabupaten / kota terdiri atas, sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

⁵⁴<http://palembang.bpk.go.id/files/2009/11/DITAMA-BINBANGKUM-Asas-Dekonsentrasi-dan-Asas-Tugas-Pembantuan-Dalam-Penyelenggaraan-Pemerintahan.pdf>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2015, Pukul 16.00 WIB.

⁵⁵Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur dengan Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.⁵⁶

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Sekretaris daerah kabupaten/kota diangkat oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota.

Kedudukan, tugas, dan fungsi sekretariat daerah kabupaten/kota diatur didalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 antara lain:

- (1) Sekretariat daerah merupakan unsur staf
- (2) Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah

⁵⁶ Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

(3) Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

- a) Penyusunan kebijakan daerah
- b) Pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah
- c) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah
- d) Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan
- e) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya

(4) Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah

(5) Sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota

Demikian pula sekretariat DPRD, dipimpin oleh sekretaris DPRD yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur untuk Provinsi dan Bupati/Walikota untuk kabupaten/kota. Berdasarkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, kedudukan, tugas, dan fungsi Sekretariat DPRD adalah:

(1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD

(2) Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga

ahli yang diperlukan DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah

(3) Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

- a) Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD
- b) Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD
- c) Penyelenggaraan rapat-rapat DPRD
- d) Penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan DPRD

(4) Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan

(5) Sekretaris dewan secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada DPRD, dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah

Dalam suatu daerah otonom, dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh Kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul dari sekretaris daerah. Kepala dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah:

- (1) Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.
- (2) Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

- (3) Dinas daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
- a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
 - b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya.
 - c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.
 - d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.
- (4) Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas.
- (5) Kepala dinas berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.
- (6) Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

Selain dinas daerah, dikenal juga lembaga teknis daerah. Lembaga ini merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Lembaga-lembaga tersebut diatas dipimpin oleh kepala badan, kepaal kantor, dan kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi

syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala lembaga dimaksud bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah:

- (1) Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah
- (2) Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik
- (3) Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya
 - b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan lingkup tugasnya
 - c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya
 - d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya
- (4) Lembaga teknis daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit
- (5) Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur

- (6) Kepala dan direktur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah
- (7) Pada Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan, dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota memimpin suatu wilayah kerja yang disebut kecamatan. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan suatu Peraturan Daerah yang dibuat dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Camat dalam memimpin wilayah kecamatan memperoleh pelimpahan sebagai wewenang bupati/walikota, untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat diangkat oleh bupati/walikota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan asal usul sekretaris daerah. Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Sedangkan perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat. Disamping itu camat juga menyelenggarakan urusan pemerintahan yang meliputi:⁵⁷

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat

⁵⁷<http://www.pemkabsleman.go.id>, tugas pokok dan fungsi camat, diakses pada tanggal 25 Agustus 2015 Pukul. 21.00 WIB.

- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintah di tingkat kecamatan
- f. Membina penyelenggaraan Pemerintah Desa/Kelurahan
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan

Didalam wilayah kecamatan dibentuk kelurahan. Pembentukan kelurahan ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya mendapatkan pelimpahan dari bupati/walikota. Lurah diangkat oleh bupati/walikota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, atas usul camat. Selain menjalankan tugas yang merupakan pelimpahan dari bupati/wewenang, Lurah juga melaksanakan tugas.⁵⁸

⁵⁸Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum

Susunan organisasi perangkat daerah, sebagaimana dikemukakan diatas, ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, yang dimaksud faktor-faktor tertentu adalah beban tugas, cakupan wilayah dan jumlah penduduk. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh pemerintah pusat untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Daerah. Dalam hal ini yang dimaksud pengendalian adalah penerapan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplikasi dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah.⁵⁹

d. Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada cara legalitas, yaitu cara yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi warga masyarakatnya.

Cara legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi

⁵⁹Penjelasan Pasal 128 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Disamping itu, cara legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya di dalam undang-undang.⁶⁰

Esensi dari cara legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁶¹ Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandate, tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara Menteri dengan Dirjen, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.⁶²

Daerah kabupaten dan kota adalah subjek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan

⁶⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

⁶¹ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

⁶² *Ibid.*, hlm. 91-92.

publik yang dilakukan oleh para pejabat. selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada cara legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- 1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan.
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan cara otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) politik luar negeri;
 - b) pertahanan;
 - c) keamanan;
 - d) yustisi;
 - e) moneter dan fiskal nasional; dan

- f) agama.
- 4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
- 5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
- a) menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - b) melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
 - c) menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan kedudukan daerah kabupaten dan kota selaku daerah otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun

kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.⁶³

Sebagaimana telah disebutkan di muka, bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis mau pun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi Negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme.⁶⁴

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonom itu hanya persoalan pemerintahan, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat cara, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka Negara kesatuan.⁶⁵

⁶³ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, ctk 12, Gunung Agung Jakarta, 1998, hlm. 30.

⁶⁴ Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Akuari, Jakarta, 1999, hlm. 25.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 40.

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁶⁶

Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana terdapat dalam pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jika terdapat peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah (pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah diatur sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

⁶⁶ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangn Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Disamping pembatasan tersebut, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-

undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.⁶⁷

Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).⁶⁸ konsep pertanggungjawaban ada dua yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jikalau seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.⁶⁹

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepala DPRD dan rakyat secara langsung. Menurut Anis

⁶⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi ., Op.cit.*, hlm. 114.

⁶⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987, hlm. 7.

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010, hlm. 12-13.

Zakaria Kama, pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni:⁷⁰

- a. pertanggungjawaban politik (political accountability),
- b. pertanggungjawaban hukum (legal accountability),
- c. pertanggungjawaban ekonomi (economic accountability).

Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (democratic pressure). Jika Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan kedalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 110 ayat (2), menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggung jawabkannya, sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf i dan huruf k dan ayat (2) dalam bentuk, Pemerintah Daerah :

- a. wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah,
- b. Wajib menyampaikan rencana strategis (renstra) penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD,
- c. Wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah,

⁷⁰ Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012, hlm. 258.

- d. Wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta
- e. menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dalam Pasal 27 ayat (3) ditegaskan bahwa laporan tersebut pada Pasal 27 ayat (2), disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Pemerintah lebih bersifat politis, karena laporan tersebut digunakan oleh Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan memberikan penilaian atas isi pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Pertanggungjawaban hukum mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Pertanggungjawaban hukum dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata. Berdasarkan instrument

hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggung jawab perdata.⁷¹

Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi. Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi. Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk kategori norma perilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih, Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme digunakan istilah “perbuatan tercela”.⁷²

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1992, hlm. 1-2.

dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi. Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan. Mengenai pertanggungjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

Mengenai tanggung jawab di bidang ekonomi, pertanggungjawaban ekonomi (keuangan) mengandung arti bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Pertanggungjawaban ekonomi mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukannya. Selain itu, pemerintah harus dapat pula mempertanggungjawabkan kepada rakyat berkenaan dengan penggalan atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya.

Pertanggungjawaban ekonomi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan pertanggungjawaban politik.⁷³

⁷³ Nisjar S. Karhi, , *Beberapa catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 19.

BAB III

ANALISIS KEDUDUKAN TUGAS DAN WEWENANG WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH PASCA REFORMASI DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Di Indonesia

Wakil Kepala Daerah selama ini sering dipertanyakan peran dan fungsinya, ini tidak lepas dari banyaknya kritikan terhadap kinerja wakil kepala daerah, serta banyaknya perpecahan atau pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Wakil kepala daerah merupakan pejabat dalam struktur pemerintahan daerah, namun keberadaannya sampai saat ini masih menjadi polemik dengan asumsi bahwa jabatan wakil kepala daerah merupakan jabatan inkonstitusional karena tidak di sebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.

Dalam Pasal 18 Ayat(4) menyatakan gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dari bunyi Pasal 18 UUD ini dapat kita lihat tidak ada sama sekali menyebutkan tentang keberadaan dari wakil kepala daerah. jika dilihat dari isi pasal 18 ayat 4 UUD 1945 ini maka wakil kepala daerah tidak dikenal karena isi pasal ini hanya menyebutkan Kepala Daerah.

Kedudukan wakil kepala daerah sering dianggap hanya sebagai pelengkap dari struktural pemerintahan daerah saja, dimana kedudukan wakil kepala daerah ini tidak terlalu diperhitungkan seriring kurangnya tugas

dan kewenangan dalam peran yang diberikan kepada wakil kepala daerah, dan ini sangat berdampak pada hubungan yang tidak harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain itu, problematika wakil kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya sangat terbatas pada undang-undang yang mengaturnya, dan apakah keterbatasan tersebut akan menjadi problem tersendiri terhadap kinerja dari wakil kepala daerah nantinya, semua permasalahan ini tentunya akan bisa diantisipasi jika ada koordinasi dan rasa saling percaya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar jabatan yang diemban oleh individu-individu pemimpin ini dapat terlaksana dengan penuh tanggung jawab, disinilah diperlukannya mekanisme pemilihan wakil kepala daerah yang ideal, agar tercipta keharmonisan tersebut.

B. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

a. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia, Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Berbicara mengenai kedudukan kepala daerah, maka kita akan dihadapkan kepada kewenangan dan peran dari kepala daerah dalam menjalankan tugas yang diembannya. Walaupun jabatan wakil kepala daerah masih dianggap jabatan inkonstitusional karena tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun dalam perkembangannya kewenangan dan peran wakil kepala daerah ini sudah diatur di dalam Undang-undang

tentang Pemerintahan Daerah, di mana undang-undang tentang pemerintahan daerah ini selama pasca reformasi telah terjadi beberapa kali revisi dan perubahan.

Akan tetapi apakah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini telah mengatur dengan jelas dan terperinci untuk hal kewenangan wakil kepala daerah, karena landasan Hukum seperti Undang-Undang akan sangat menentukan nantinya dari kewenangan dan tugas dari wakil kepala daerah yang akan berimbas pada kedudukan wakil kepala daerah di dalam Pemerintahan Daerah. Penulis akan mencoba untuk membuka pasal-pasal dari undang-undang tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang kewenangan wakil kepala daerah sebagai tolak ukur untuk mencari kedudukan, tugas dan wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah pada pemerintahan daerah.

1. Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menjadi titik awal peraturan pemerintah daerah pasca reformasi, dimana belum sepenuhnya undang-undang ini dan terdapat banyak kelemahan dan kekurangan dalam mengatur tentang peraturan untuk kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah. hal ini dapat kita lihat dari tabel di bawah begitu minimnya pengaturan untuk wakil kepala daerah.

Tabel I: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

| Undang-Undang | Kedudukan | Tugas | Wewenang |
|------------------|-----------|-------------------------------|---------------------------------|
| Undang-undang no | | -Pasal 57 (1) Wakil Kepala | -Pasal 58 (1) Apabila Kepala |

| | | | |
|---|--|--|---|
| 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah | | Daerah mempunyai tugas : a. membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya; b. mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. (3) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. | Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala Daerah digantikan oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. (2) Apabila Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. (3) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, Sekretaris Daerah melaksanakan tugas Kepala Daerah untuk sementara waktu. (4) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan. |
|---|--|--|---|

Sumber: Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Terlihat pada tabel diatas, tidak ada peraturan terperinci tentang pengaturan atau pengakuan terhadap kedudukan kepala daerah secara jelas dan terperinci di dalam undang-undang no 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, sehingga kedudukan kepala daerah tidak jelas didalam undang-undang no 22 Tahun 1999. Akan tetapi pada pasal 34 menyatakan” pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui

pemilihan secara bersamaan”, kita bisa berasumsi bahwa kedudukan wakil kepala daerah hampir setara atau sama dengan kepala daerah, di mana pemilihan dilakukan secara bersamaan dan jika wakil tidak ada maka tidak ada pemilihan.

Dalam paparan isi undang-undang no 22 tahun 1999 pasal 57 dan 58, tidak adanya bentuk kewenangan yang jelas dan terperinci akan kewenangan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, di sini wakil kepala daerah hanya ditempatkan sebagai pengganti dari kepala daerah yang mendapatkan halangan di dalam menjalankan wewenangnya. Dengan kata lain wewenang yang dimiliki oleh wakil kepala daerah ialah wewenang dari kepala daerah yang berhalangan, di situ lah kepala daerah baru memainkan wewenang yang didapaknya dari limpahan wewenang kepala daerah yang berhalangan. Pengaturan yang sangat umum sekali yang di atur di pasal 57 dan 58 ini bisa membuat multi tafsir akan tugas dan wewenang wakil kepala daerah.

Faktor terburu-buru saat pembuatan Undang-undang ini yang dikarenakan kebutuhan pasca reformasi, menjadikan pengaturan tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah tidak diatur dengan terperinci, ini merupakan salah satu titik kelemahan dari Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan menjadi titik awal ketidakjelasan dari kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah di dalam pemerintahan daerah.

2. Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam usaha untuk mengatur tentang wakil kepala daerah, undang-undang no 32 tahun 2004 telah menambahkan beberapa unsur kedalam undang-undang ini, dan pengaturan ini bisa dilihat pada tabel pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang dibawah ini;

Tabel II: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

| Undang-Undang | Kedudukan | Tugas | Wewenang |
|--|--|--|---|
| Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah | Pasal 24 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. | -Pasal 26 (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan | -Pasal 26 ayat (1) huruf: f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan. |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;</p> <p>d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;</p> <p>e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;</p> <p>(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.</p> <p>(3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. | |
|--|--|---|--|

Sumber: Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Lima tahun berselang pemerintah merevisi Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, dan melahirkan Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Undang-Undang no 32 tahun 2004 ini sebenarnya lebih menitik beratkan pada hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. kesimpulan ini di dapatkan dari isi pasal Pasal 24 Undang-UndangNo. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi;

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.

(5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pemimpin daerah selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan political recruitment atau model pemilihan “*elections*” yang bersifat langsung “*direct*” dan menjalankan amanah rakyat. Oleh sebab itu, kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai partner yang tidak dapat terpisahkan, baik sebagai pejabat publik dalam hal pengelola maupun pemegang tampuk kepemimpinan di daerah. Kedua pejabat daerah sebagai simbol rakyat yang bertindak sebagai pelindung masyarakat daerah dan mewujudkan kepercayaan masyarakat.

Dengan demikian seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mampu bersinergi dan harmonis dalam hal berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daerah ketimbangan kepentingan pribadi, golongan dan aliran, baik aliran agama ataupun ras. Untuk itu, Kepala Daerah dan Wakil harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral dalam melaksanakan kebijakan yang dibuat atau tindak-tanduk Kepala Dan Wakil Kepala Daerah harus memenuhi tata-aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Secara substansi persoalan krusial retaknya hubungan karena berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil. Dalam Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan tugas dari wakil kepala daerah adalah:

-Pasal 26

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

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

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

-Pasal 27

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:
- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
 - e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
 - f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
 - h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
 - i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.
- (2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat.(1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD,serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dari pasal tersebut dapat diperhatikan lemahnya posisi wakil adalah: Pertama jabatan wakil kepala daerah sifatnya membantu dan menyukseskan

kepala daerah dalam memimpin daerah, melaksanakan tugas tertentu, menggantikan kepala daerah bila berhalangan. Namun pada pasal tersebut hilang esensi bahwa keberadaan wakil kepala daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat dan bersama memimpin menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Kedua, tugas dan wewenang wakil bersifat umum, kekuasaan penuh ada di kepala daerah dan akhirnya ini memunculkan keragu-raguan wakil dalam bertindak. Harusnya kepala daerah membina hubungan dengan wakil dan memberikan peluang kepada wakil sesuai dengan kontrak politik yang dibuat ketika mereka berangkat menjadi satu pasangan calon kepala daerah. ketiga, tidak adanya parameter atau indikator yang jelas, yang dapat mengungkapkan wakil kepala daerah dianggap bekerja efektif atau tidak bekerja efektif didalam pemerintahan daerah.

Peran wakil kepala daerah yang tidak begitu menonjol di dalam undang-undang ini, dirasa hanya sebagai peran pengganti dan hanya membantu kepala daerah di tegaskan di dalam undang-undang ini. Tidak adanya batasan kewenangan, tugas, dan kerja yang jelas di dalam undang-undang ini membuat tidak seimbangya kekuatan politik di dalam pengambilan keputusan, karena hanya kepala daerah yang memiliki kewenangan mutlak dalam membuat suatu kebijakan, dan wakil kepala daerah hanya sebagai pemberi masukan yang terkadang masukan tersebut juga hanya di pandang sebelah mata.

3. Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Tabel III: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

| Undang-Undang | Kedudukan | Tugas | Wewenang |
|---|-----------|---|--|
| Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah | | -Pasal 26 ayat (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala | -Pasal 26 ayat (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya. |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah; f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan. | |
|--|--|---|--|

Sumber: Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang no 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, merupakan perubahan untuk yang kedua kalinya dilakukan pemerintah untuk melengkapi

kekurangan pada undang-undang tentang pemerintah daerah yang sebelumnya.

Adapun lahirnya undang-undang no 12 tahun 2008 ini, ialah untuk menyempurnakan undang-undang no 32 tahun 2004, dimana ada beberapa penambahan dan pergantian yang dilakukan untuk menyempurnakan undang-undang tentang pemerintahan daerah. tetapi lagi-lagi tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah tidak diatur secara merinci dan ini bisa kita lihat didalam;

-Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 26 ditambah 4 (empat) ayat, yakni ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), sehingga Pasal 26 berbunyi sebagai berikut:

-Pasal 26

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau

temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;

- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
 - d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 - e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;
 - f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
 - g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

(4) Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

(5) Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

(6) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya

masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangancalonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

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

Sama seperti undang-undang no 32 tahun 2004, di undang-undang 12 tahun 2008 ini tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah, hanya saja ada beberapa penambahan dalam hal kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah, di mana ada perubahan dalam hal memilih kembali kepala dan wakil kepala daerah yang meninggalkan jabatannya.

Dengan hanya melakukan sedikit perubahan saja pada isi pasal ini tidak mempengaruhi dari kedudukan wakil kepala daerah, dalam hal tugas dan

wewenang wakil kepala daerah tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya. Ketentuan untuk mengisi kekosongan wakil kepala daerah tidak mempengaruhi tugas dan wewenang wakil kepala daerah, dan penambahan ini tidak berpengaruh terhadap kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah terhadap undang-undang yang lama yakni undang-undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Adapun penambahan tentang pengisian kekosongan jabatan ini juga dikarenakan banyaknya perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan ini berdampak pada banyaknya wakil kepala daerah memundurkan diri dari jabatannya, sehingga harus dibuatkannya mekanisme untuk pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Tabel IV: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

| Undang-Undang | Kedudukan | Tugas | Wewenang |
|---|--|--|--|
| Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah | -Pasal 63 ayat 1 “kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah. | Pasal 66 Ayat: (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam: 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; | Pasal 66 Ayat: (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | <p>2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;</p> <p>3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan</p> <p>4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;</p> <p>b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepaladaerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;</p> <p>c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atauberhalangan</p> | <p>diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.</p> |
|--|--|---|---|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | sementara; dan d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuanperaturan perundang- undangan. | |
|--|--|---|--|

Sumber: Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pada tahun 2014 pemerintah mengeluarkan Undang-undang tentang pemerintahan daerah untuk memperbarui isi dari undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, di undang-undang ini hanya sedikit mengatur tentang tugas dan wewenang dari wakil kepala daerah, dan kedudukan wakil kepala tidak di jelaskan pada undang-undang ini, di dalam undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ini hanya mengatakan di dalam pasal 63 ayat 1 “kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.

Kata “*dapat*” di dalam bunyi pasal ini, menggambarkan bahwa kedudukan wakil kepala daerah tidak jelas, di mana kata “*dapat*” tersebut bisa berarti dua hal, yakni kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan ataudapat juga dikatakan kepala daerah tidak membutuhkan wakil untuk membantu dalam pemerintahan daerah.

Dalam hal tugas dan kewenangan bisa dilihat dari pasal 66 yang berbunyi sebagai berikut;

Pasal 66

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

a. membantu kepala daerah dalam:

1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;

b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;

c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan

d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

(3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Minimnya pengaturan tentang tugas dan kewenangan dari wakil kepala daerah di Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah ini sangat disesalkan, memngingat banyaknya sumber permasalahan yang bisa menyebabkan perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. peran wakil kepala daerah yang di tonjolkan ialah sebagai peran pembantu, dan bisa menjadi penasehat kepala daerah terlepas dari didengar atau tidaknya pendapat wakil kepala daerah dalam memberikan pandangan atau masukan.

Kewenangan dan tugas yang didapatkan oleh wakil kepala daerah di tentukan oleh kepala daerah, sehingga wakil kepala daerah disini terkesan hanya sebagai figur pembantu yang menunggu perintah, tanpa bisa berbuat sesuatu jika kepala daerah melakukan kesalahan atau semacamnya. Adapun kewenangan lain yang didapatkan wakil kepala daerah ialah wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Jadi, jika kita melihat urutan perubahan undang-undang yang mengatur tentang wakil kepala daerah diatas, bisa dilihat dalam hal kewenangan wakil kepala daerah sejauh ini belum mendapatkan perubahan yang signifikan baik dalam kedudukan, tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Wakil kepala daerah masih dianggap sebelah mata sehingga tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah hanya membantu tugas dan kewenangan dari kepala daerah, serta tidak

memiliki batasan yang jelas akan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah. Peran yang ditegaskan dan ditonjolkan dalam perundang-undangan diatas, ialah peran wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah tanpa bisa mengeluarkan atau mengambil kebijakan tertentu, karena kewenangan kebijakan hanya akan diambil dan dikeluarkan oleh kepala daerah.

Kewenangan dan peran Wakil kepala daerah selama ini hanya bertumpu pada Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah, baik dari Undang-undang no 22 tahun 1999, Undang-undang no 32 tahun 2004, Undang-undang no 12 tahun 2008 dan yang terbaru Undang-undang no 23 tahun 2014. Walaupun ada beberapa daerah yang mengatur sendiri tentang kewenangan dan peran wakil daerah dengan Peraturan Daerah, akan tetapi payung hukum yang kuat ialah Undang-undang, di mana payung hukum ini akan lebih memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam mengatur hal tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam skala Nasional.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya, ini akan menjadi sengketa secara terus menerus antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sejauh ini ada tiga

cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah.

Pertama bisa dengan mengatur secara rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, Pembagian Tugas , Wewenang dan Kewajiban Diatur Secara Rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah memiliki kelebihan, karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, sehingga memperkecil peluang terjadinya konflik. Pola ini juga memiliki kelemahan yakni kaku sehingga menutup adanya diskresi dari Kepala Daerah untuk memberikan tugas, wewenang dan kewajiban yang lebih luas kepada Wakil Kepala Daerah. Kelemahan yang bisa berujung konflik pada pola ini yang pertama ialah tidak memperhatikan perbedaan karakteristik masing-masing daerah yang seharusnya diikuti dengan isi pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah secara berbeda karena bersifat universal untuk seluruh wilayah Indonesia.

UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan pola ini, tetapi tidak memberi perintah untuk menjabarkannya lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Daerah. Sebagai contoh, pada Pasal 26 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur mengenai tugas Wakil Kepala Daerah yaitu sebagai berikut:

- a. membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
- b. membantu Kepala Daerah dalam :

- 1) mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah.
 - 2) menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
 - 3) melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda.
 - 4) mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkup hidup.
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi Wakil Kepala Daerah provinsi
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan/dan atau desa bagi Wakil Kepala Daerah kabupaten/kota.
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah.
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah.
- g. melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah “prinsip subordinasi”. Rincian tugas bagi wakil kepala daerah tidak disertai rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas tersebut, inilah kelemahan terhadap undang-undang ini, di mana masih ada rincian tugas dan kewenangan Wakil Kepala Daerah yang tidak diatur,

sehingga membuka peluang untuk terjadinya perpecahan di dalam pemerintahan.

Bidang konflik kedua yang sering terjadi antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah adalah mengenai isi kewenangan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tugas, Berbagai tugas wakil kepala daerah berkaitan dengan kata kerja seperti, membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya, jika kewenangan itu sendiri tidak diberikan atau tidak di atur, maka wakil kepala daerah akan sulit untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggung jawabnya, kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh wakil kepala daerah dimentahkan kembali oleh kepala daerah, maka wibawa dan rasa percaya wakil kepala daerah akan pudar.

Kemudian cara atau model kedua yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah, bisa juga dengan cara diatur prinsip-prinsipnya di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan Kepala Daerah, pola ini menggunakan pendekatan elektif, yakni menggabungkan berbagai keunggulan dari berbagai pendekatan. Melalui pola ini, maka prinsip-prinsip pembagian

tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab antara kepala daerah dengan wakilnya ditetapkan secara limitatif dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Dengan demikian ada pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak.

Undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersebut kemudian memberi mandat kepada kepala daerah untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai isi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab wakil kepala daerah sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah, serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada. Penjabarannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah sebagai cetak biru dari kesepakatan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya, meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempengaruhi kepala daerah untuk membuat atau mengambil suatu keputusan sesuai gagasan wakil kepala daerah.

Selanjutnya cara atau model ketiga dan yang terakhir yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, ialah bisa juga dengan cara tidak diatur sama sekali di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, tetapi lebih merupakan “gentlemen agreement” diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada. Pola ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan. Hal yang

perlu diperhatikan untuk keberhasilan pola ini tergantung pada kesungguhan dari masing-masing pihak untuk memegang teguh komitmen yang sudah dibuat, pola ini sangat cocok untuk digunakan bagi orang-orang yang sudah matang dan sudah berpengalaman dalam memimpin, berpolitik dan sudah dikenal luas karakternya, sehingga komitmen antara kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih bisa terjaga dan konsisten dengan komitmen masing-masing. Pola ini memang sangat rawan konflik, karena kekuasaan bersifat menggoda, apalagi kalau sudah berkaitan dengan anggaran yang begitu besar.

b. Analisis Terhadap Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah

Melihat dari penjelasan yang ada, Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah lahir seiring terpilihnya kepala daerah, selama pasca reformasi hal inilah yang mendasari kedudukan wakil kepala daerah.

Melihat dari sudut pandang terminologi pembagian kewenangan pemerintahan daerah yang didoktrinkan oleh undang undang No.22 tahun 1999 pada Pasal 2 ayat 1, bahwa negara dibagi berdasarkan pada wilayah. Dampak yuridis aturan tersebut menjadikan kekuasaan yang dimiliki oleh daerah seperti “*negara*” didalam negara. Hal tersebut tidaklah salah, karena interpretasi legislasi secara gramatikal dan stipulatif memang menyatakan demikian. Implikasinya adalah otonomi atau kebebasan yang berlebihan

tersebut, maka tahun 2004 legislasi mengganti substansi pasal 2 UU No.22 tahun 1999 menjadi UU No.32 tahun 2004 yaitu, masuknya terminologi Negara dalam sistem pembagian kewenangan pemerintahan daerah dan itu masih bertahan hingga saat ini, dengan tetap adanya terminologi negara dalam UU No. 23 tahun 2014. Substansi Pasal 2 UU No.23 tahun 2014 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi berdasarkan provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, artinya bahwa Negara Kesatuan RI yang dibagi bukan lagi hanya kekuasaannya tetapi juga terminologi wilayah yang dibagi. Sedangkan secara teoritis atau doktrin yang menyebutkan Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan, bahwa yang dibagi dalam suatu Negara adalah kekuasaannya bukan wilayah Negara.

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru di pemerintahan daerah, bisa disimpulkan secara yuridis pandangan terhadap UU No.23 tahun 2014 adalah mengenai pembagian kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hukum publik atau administrasi kekuasaan pemerintahan mempunyai interpretasi yang serupa dengan kewenangan, sehingga pembahasan terhadap pembagian kekuasaan daerah sama halnya dengan membahas pembagiannya.

Wakil di dalam kamus Bahasa Indonesia adalah orang yang dikuasakan bertindak sebagai ganti dari yang utama, dengan kata lain bisa juga dikatakan wakil berarti orang atau pejabat yang secara hierarki berada di bawah kepala. Melihat penjelasan dari arti *wakil* dan merujuk pada undang-undang yang ada Selama pasca reformasi kedudukan yang dimiliki wakil kepala daerah tetaplah

sama dan tidak pernah berubah ialah seorang atau pejabat yang secara hirarki berada di bawah kepala.

Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi yang ditegaskan hanya sebagai pembantu kepala daerah, terlihat dari undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 57, Undang-undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 26, Undang-undang no 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 26, Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Keempat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang lahir pasca reformasi menegaskan tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah selama pasca reformasi ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau bisa juga dikatakan *mandat*, sejauh ini kewenangan wakil kepala daerah lahir dengan dua cara, yaitu jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan kepada wakil kepala daerah bisa dengan berupa Perda atau dengan surat keputusan Kepala Daerah, dan jika kepala daerah berhalangan, maka posisi kepala daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki kepala daerah beralih ke wakil kepala daerah.

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dalam dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda. Bila dilakukan pengkajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan tersebut terletak pada

karakter hukum dari kedua kata tersebut, istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun konsep hukum publik. Sedangkan konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik

Dalam hukum tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*), jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu, konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu konsep wewenang yang merupakan hukum publik, artinya suatu wewenang tersebut sekurang-kurang harus terdiri dari 3 komponen utama, yaitu; Pengaruh, Dasar Hukum, Konformitas hukum

Unsur pertama suatu kewenangan adalah adanya pengaruh, yang dapat diartikan bahwa wewenang atau kewenangan digunakan untuk tujuan agar dapat mengendalikan perilaku dari manusia yang merupakan subyek hukum. komponen kedua adalah, terkait dengan sumber dari kewenangan tersebut. Yakni yang menjadi dasar hukum pemberian kewenangan itu. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan/menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang. Atau dengan kata lain sebagai penjelmaan dari hukum publik adalah kewenangan itu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ketiga sebagai syarat wewenang adalah konformitas hukum. Bahwa wewenang tersebut mengandung makna Adanya standar kewenangan yaitu standar

umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Penjelasan pokok dari konsep hukum kedua dari komponen kewenangan yaitu sumber hukum juga dikategorikan sebagai hal pokok yang mejadi criteria wewenang pada hukum publik. Bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan. Artinya kewenangan yang dimiliki pada hakikatnya melekat pada jabatan yang diemban oleh pejabat tersebut. Sedangkan jabatan sendiri memperoleh wewenang melalui tiga sumber; Atribusi, Delegasi, Mandat

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil, artinya secara nyata tercantum di dalam materi perundangan. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan.

Sumber kewenangan yang kedua adalah delegasi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa ini merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan wewenang. Yaitu bermakna

bahwa kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atributif. Berbagai macam jenis definisi diberikan oleh beberapa ahli Tata Negara terkait dengan makna dari delegasi. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat suatu keputusan "*besluit*") oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Hal tersebut berarti bahwa setelah pejabat yang memiliki wewenang secara atributif melakukan pelimpahan wewenang kepada pihak lain, maka secara utuh wewenang dan segala tanggung gugat atas keputusan yang terkait dengan wewenang itu menjadi milik pihak lain tersebut.

Sumber wewenang yang terakhir yaitu mandat yang juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan ini bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada di tangan pemberi mandat. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah.

Sedangkan bila dilihat dari jenis jabatan yang dimiliki, Jabatan kepala dan wakil kepala daerah adalah jabatan pemerintah (politik), bukan

merupakan jabatan negeri. Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dan dasar hukum tercantum dalam Pasal 66 Undang-Undang No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan diatas adalah pemberian wewenang tertentu pada wakil kepala daerah diberikan dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku masyarakat sehingga wakil kepala daerah dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sasaran. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan atau menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang.

Walaupun demikian Dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dan dalam perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada pasal 26 ayat (1) huruf c dan d, yang berbunyi: c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini bisa disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bisa mengambil suatu keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan

mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun kewenangan atributif yang dimiliki wakil kepala daerah sangat terbatas, akan tetapi kewenangan atributif ini memiliki tanggung jawab yang besar.

Berdasar pada semua pendekatan teori tentang kedudukan dan wewenang wakil kepala daerah dan pendekatan perundang-undangan yang dilakukan, syarat sumber kewenangan telah sesuai dengan hukum positif yang mengatur tentang kedudukan yuridis wakil kepala daerah. Namun Permasalahan yang timbul adalah 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 kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah adalah kewenangan atributif dan mandat

Dalam jenis kewenangan yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hierarki organisasi pemerintah, dan dalam jenis kewenangan yang berupa atributif memerlukan perundang-undangan yang melandasinya, selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat dan tanggung jawab akibat perbuatan hukum atributif sepenuhnya berada pada pembuat kewenangan. Dengan penjelasan ini, kewenangan yang dimiliki oleh wakil kepala daerah pasca reformasi ialah wewenang dalam menjalankan mandat yang diberikan oleh kepala daerah dan kewenangan atributif yang didapatkan dalam undang-undang.

C. Hubungan Antara Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Berbicara tentang hubungan yang ideal tidak bisa lepas dari rasa saling percaya terhadap pasangan, kepala daerah dan wakil kepala daerah sering tidak harmonis tidak lama setelah keduanya terpilih. Keduanya sering terlibat dalam berebut peran karena masing-masing merasa mempunyai andil yang sama dalam pemenangan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam beberapa kasus kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengkotak-kotakan birokrasi daerah baik yang memihak kepala daerah maupun yang memihak wakil kepala daerah.

Kontroversi keberadaan wakil kepala daerah sebenarnya bukan hal yang baru, mengingat peran wakil kepala daerah yang sering dipandang hanya sebagai pelengkap saja di dalam pemerintahan. Dari berbagai penyusunan peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi, kontroversi tersebut selalu muncul dan umumnya menyangkut beberapa pertanyaan filosofis seperti, apakah jabatan wakil kepala daerah diperlukan, proses pengisiannya, jumlahnya pembagian kerjanya dan bahkan sampai pertanyaan seperti apa prospeknya.

Pertanyaan-pertanyaan ini muncul seiring kinerja wakil kepala daerah yang sering dianggap tidak baik, dan bahkan tidak jarang terjadi perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam sebuah organisasi keberadaan wakil pimpinan selalu kontroversial, apabila mekanisme kerjanya tidak diatur secara tegas dan jelas, secara harfiah wakil pimpinan adalah alter-

ego atau orang yang paling dipercaya bagi sang pemimpin, bisa juga dikatakan tangan kanan sang pemimpin, sehingga diperlukan chemistry yang cocok. Chemistry ini dapat cocok, apabila pimpinan memiliki kebebasan untuk memilih wakilnya sendiri. Sebaliknya, apabila wakilnya ditetapkan secara sepihak dari manajemen, maka peluang konflik antara pimpinan dan wakil pimpinan akan sangat besar. Karena “mimpi” orang nomor dua adalah menjadi orang nomor satu. Hal ini lumrah dan sangat manusiawi, karena setiap individu manusia memiliki rasa ego dan rasa ingin lebih dari yang telah ia capai. Dalam hal ini peran wakil bisa menjadi bumerang bagi pemimpin, dan perlu dikaji ulang terkait hal ini mengingat perlu atau tidaknya wakil pimpinan ditentukan oleh beberapa faktor tertentu seperti, beban pekerjaan, kerumitan pekerjaan, luasnya rentang kendali.

Pada organisasi pemerintah, ada atau tidaknya wakil pimpinan organisasi dan mekanisme pengisiannya ditentukan oleh keputusan politik yang kemudian diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan. Di tingkat Nasional, adanya jabatan wakil presiden diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Jabatan wakil presiden adalah jabatan politik yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1 UUD 1945). Pada sisi lain adapula jabatan Wakil Menteri (Luar Negeri, Pertanian, Perindustrian) yang merupakan jabatan karier dari PNS (lihat UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara), sedangkan di tingkat Daerah, mengenai perlu tidaknya jabatan wakil kepala daerah tergantung pada UU yang mengatur tentang otonomi daerah.

Salah satu pilar yang mendukung efektifitas pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat daerah adalah, terpilihnya kepala daerah yang cakap *capable* mempunyai integritas dan dapat diterima *acceptable with integrity*, untuk itu maka perlu dipikirkan mekanisme agar kepala daerah yang *capable* dan *acceable* dapat terealisasi.

Pada sisi lain pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara berpasangan sering menimbulkan masalah setelah terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk itu perlu kiranya dipikirkan adanya mekanisme pemilihan hanya untuk kepala daerah saja sedangkan wakilnya ditunjuk oleh kepala daerah terpilih. Dengan cara demikian akan terhindar potensi konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk menghindari munculnya masalah etika dan moral dalam pilkada maka perlu adanya pengaturan mengenai persyaratan kepala daerah. Calon kepala daerah yang sudah jelas terbukti secara hukum cacat terkait masalah moral dilarang untuk ikut mencalonkan diri. Demikian juga terkait masalah etika, perlu diatur bahwa calon kepala daerah yang sudah dua kali menjabat kepala daerah tidak diperbolehkan mencalonkan diri sebagai wakil kepala daerah. Dengan adanya pengaturan tersebut akan menjadi aturan tertulis dan hukum positif yang mengikat.

Sebelumnya perlu juga untuk kita memahami akan makna demokratisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, serta kewenangan yang terdapat didalam

otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah berimplikasi terhadap kehidupan demokratisasi di tingkat lokal yakni penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian terjadi perubahan paradigma dari demokrasi *representative* bergeser ke demokrasi *partisipatif*. Titik berat demokrasi terletak pada partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara, sehingga demokrasi dimaknai secara sederhana sebagai kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat.

Makna demokratis dapat dikemukakan dalam dua alternatif. Pertama, pemilihan langsung oleh rakyat bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis. Kedua, pemilihan tidak langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis, dengan kesimpulan pemilihan demokratis lebih baik dari pemilihan langsung atau tidak langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak dapat dilepaskan dari penguatan demokrasi lokal dalam mendukung tujuan otonomi daerah. Pilkada langsung diyakini akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pencapaian keseimbangan tata pemerintahan di tingkat lokal, yang pada giliran berikutnya berimplikasi terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik.

Pada dasarnya ada tiga asas pemerintahan daerah yang berkaitan langsung dengan fungsi dari kepala daerah, ketiga asas tersebut adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, apabila ditinjau dari masing-masing asas tersebut maka akan terlihat pola hubungan yang terbentuk dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Asas disentralisasi lebih terfokuskan pada hal mengatur dan mengurus dengan titik konsentrasi di tingkat kabupaten/kota, sedangkan dekonsentrasi lebih terfokuskan pada hal pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada gubernur selaku pimpinan dari pemerintahan daerah yang memiliki titik konsentrasi di tingkatan provinsi, dengan kata lain KDH pada tingkat provinsi merupakan perwakilan pemerintah pusat melalui pemahaman asas dekonsentrasi.

Pembagian kerja antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat menentukan nantinya pada hubungan antara kedua belah pihak, di mana hubungan yang ideal akan didapatkan jika bibit-bibit konflik kepentingan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat di redam sebelumnya. bibit-bibit perpecahan ini tidak akan ada jika adanya aturan-aturan atau rambu-rambu yang jelas dalam pengaturan tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah.

Selama ini para calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah lebih memilih untuk membuat kesepakatan bersama, dimana hanya mengandalkan visi misi yang sama untuk menjalankan pemerintahan jika nantinya terpilih.

Hal ini nantinya akan menimbulkan masalah di kemudian hari, jika pasangan ini di dalam perjalanannya merubah visi misi yang telah disepakati di awal. Kejadian seperti ini sering terjadi, dan juga sampai membuat perpecahan antar keduanya sehingga salah satunya memilih untuk mengundurkan diri, seperti kejadian Wakil Bupati Garut Dicky Chandra yang memilih untuk memundurkan diri dari jabatannya dan Prijanto yang mengundurkan diri dari jabatan Wakil Gubernur DKI Jakarta, ini dikarenakan adanya konflik yang terjadi di internal pemerintahan tersebut.

Adapun di dalam surat pemunduran dirinya ada beberapa penyebab yang membuat Dicky memundurkan diri, seperti yang diberitakan “apa alasan sebenarnya Dicky Chandra mundur? "Ada banyak masukan yang kita terima, yang pertama, ketidakcocokan. Yang kedua, terbatasnya peran wakil bupati," kata Donny. Dia menjelaskan, ini adalah permasalahan klasik, sebab, UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara jelas kewenangan Wakil Bupati. Alasan ketiga, tambah dia, adalah menyangkut belanja penunjang operasional kepala daerah. Kata Donny, itu sebenarnya merupakan kesepakatan antara kepala daerah dan wakilnya. Ada yang perbandingannya 65:35, 60:40, 50:50, ada 55:45. Ada juga porsi lebih besar pada wakil”.¹

Serupa dengan keputusan Dicky Chandra yang mundur dari jabatannya, Prijanto juga mengambil keputusan yang sama, di mana Dalam catatannya di

¹<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/246390-kemendagri--3-alasan-dicky-chandra-mundur>, diunduh pada tgl 30-05-2015, jam 14.00 wib.

buku “Kenapa Saya Mundur”, Prijanto menjelaskan hubungannya dengan Gubernur Fauzi Bowo kurang harmonis. "Saya telepon, (Fauzi) tidak pernah membalas. Saya sms tidak pernah direspon, pengaturan tugas tidak jelas. Semua itu saya rasakan," keluh Prijanto. Berdasarkan pengalaman tersebut, Prijanto akhirnya mengambil kesimpulan Fauzi Bowo sudah tidak memerlukan tenaga dia. "Harus saya maknai, Gubernur sudah tidak menghargai saya dan tidak suka atas bantuan saya," tegas Prijanto. Berdasarkan pengalaman tersebut, Prijanto akhirnya mengambil kesimpulan Fauzi Bowo sudah tidak memerlukan tenaga dia. "Harus saya maknai, Gubernur sudah tidak menghargai saya dan tidak suka atas bantuan saya," tegas Prijanto.² Sangat disayangkan yang telah terjadi pada Prijanto, di mana seharusnya tugas seorang wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Banyaknya perpecahan yang terjadi di dalam pemerintahan daerah antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, sedikit banyaknya disebabkan oleh pembagian tugas dan kewenangan yang hanya bertumpu pada “gentlemen agreement” diantara dua orang, yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada. Pola ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan. Disinilah letak kelemahannya di mana sering terjadi perpecahan karena gentlemen agreement ini tidak ada payung hukum yang jelas.

²<http://news.okezone.com/read/2012/01/25/338/563486/ini-dia-penyebab-prijanto-mundur-jadi-wakil-gubernur-jakarta>. diunduh pada tanggal 03-06-2015, jam 19.30 wib

Berdasarkan data yang ada, dari 862 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilukada, hanya 52 pasangan saja yang akurat. Sisanya, 816 pasangan atau 94 persen pecah kongsi. Selain itu, sekitar 291 bupati/walikota, 10 gubernur, dan 1.400 PNS saat ini telah terjerat tindak pidana korupsi.³ Selain itu Djohermansyah menyoroti rendahnya efektifitas kepemimpinan kepala daerah terpilih akibat pasangan pecah kongsi. Dari 753 pasangan kepala daerah terpilih sejak 2005 hingga akhir 2011, sebanyak 732 pasangan pecah kongsi di tengah jalan. Selain itu, ada 271 yang tersangkut masalah hukum.⁴

Imbas dari perpecahan pasangan kepala daerah ini, tentu saja menyebabkan pelayanan kepada masyarakat menjadi tidak optimal. Hubungan yang tidak harmonis itu nantinya sangat berpengaruh pada birokrasi, ada birokrasi yang loyal kepala daerah, dan ada juga yang loyal kepada wakilnya. Selain itu didalam setiap mengambil kebijakan, bisa terjadi beda pendapat antara Kepala Daerah dengan Wakilnya. Perbedaan pendapat ini akan menimbulkan waktu yang panjang dan bertele-tele dalam mengambil keputusan suatu kebijakan. Akibatnya, pelayanan tidak optimal dan rakyatlah yang dirugikan.

Misalnya saja bisa diambil contoh dari yang terjadi pada pasangan Jokowi-Ahok, Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah Prov. DKI Jakarta terkait dengan rencana membatasi kendaraan pribadi melalui program Genap-

³<http://otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/709-desain-baru-pemilukada-cegah-konflik>, diunduh pada tgl 03-08-2015, jam 22 wib

⁴<http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/173-evaluasi-sistem-pilkada-langsung7> diunduh pada 02-08-2015 jam 21.00 wib

Ganjil. Program Genap-Ganjil semula akan diterapkan Maret 2013 oleh Jokowi, kemudian ditunda pelaksanaannya menjadi Juni 2013 dan terakhir dinyatakan akan diterapkan pada awal 2014. Dikarenakan untuk melaksanakan program tersebut masih banyak yang harus dipenuhi terlebih dahulu seperti stiker, pemasangan CCTV dan alat rekam, bus, personil pengawas dan prasarana lainnya.

Dalam hal selain permasalahan prasarana, ternyata di internal pasangan Jokowi munculkan beda pendapat untuk menerapkan program Ganjil-Genap sebelum menerapkan electronic road pricing (ERP). Sebelumnya Wagub Ahok menyatakan langsung saja menerapkan ERP tanpa harus melalui program Ganjil-Genap seperti dimuat di Media Indonesia (30/3/13).⁵ Alasannya, menurut Ahok, jauh lebih efektif karena semua terhubung dengan sistem jaringan komputer.

Sedangkan Gubernur Jokowi berpikiran lain dan tidak sependapat dengan wakilnya yang menilai jauh lebih efektif langsung menerapkan ERP dari pada harus melalui program Ganjil-Genap terlebih dahulu. Jokowi tetap berpegang bahwa program Ganjil-Genap harus tetap dilaksanakan, sebelum menuju ke sistem ERP. Contoh ini memang belum bisa dikatakan sebagai ketidakharmonisan di antara pasangan Jokowi dalam mengambil keputusan kebijakan Ganjil-Genap. Namun seandainya beda pendapat ini terjadi terus terjadi dalam pengambilan keputusan dan kebijakan-kebijakan lainnya, maka

⁵ Media Indonesia tanggal 30/03/2013.

potensi untuk terjadinya pecah kongsi diantara pasangan Jokohok akan sangat besar dan bisa saja terjadi pecah kongsi.

Kondisi pecah kongsi diantara Kepala Daerah dengan Wakilnya sebenarnya sudah banyak terjadi di era otonomi daerah. Sebagaimana yang terpapar dari Data Kementerian Dalam Negeri, di mana pada 2010 tercatat 244 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih. Sebanyak 93,85 persen pasangan tak berlanjut sampai akhir masa jabatan, hanya 6,15 persen pasangan kepala daerah berlanjut menjadi satu paket pasangan kembali. Ini membuktikan kepercayaan kepada pasangan sebelumnya sangat lah rendah.

Kalau kondisi seperti ini tidak segera diperbaiki, maka tujuan otonomi daerah untuk mempermudah pelayanan kepada publik tidak akan tercapai, yang terjadi justru rakyat akan dirugikan karena para kepala daerah sibuk di internal mereka yang tak kunjung akur. Perpecahan pasangan dan juga banyaknya kasus yang dihadapi kepala daerah memiliki pengaruh yang kuat pada penyelenggaraan pemerintahan. Orang nomor satu dan dua tidak harmonis itu berpengaruh pada birokrasi laoyalis wakilnya, akibatnya palayan tidak optimal, dan tentunya lagi-lagi masyarakatlah yang akan merasakan kerugiannya.

Regulasi yang jelas untuk peran Wakil Kepala Daerah ini sebenarnya sudah harus diatur dalam Undang-undang, agar terhindar dari hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam hal peran dan kewenangan Wakil kepala daerah bisa disesuaikan dengan kebutuhan Kepala Daerah, seperti halnya kebutuhan

pemimpin terhadap wakil dalam menjalankan pemerintahan, karena tidak mungkin juga seorang pemimpin melaksanakan semua tugas dan kewenangan yang dimilikinya tanpa dibantu oleh orang lain, dalam hal ini wakil kepala daerah.

Penyebab mendasar mengapa kedudukan wakil kepala daerah kurang berperan dalam pemerintahan daerah, lebih dikarenakan oleh tidak diaturnya dengan jelas dan terperinci tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah dalam payung hukum yang kuat seperti undang-undang. Inilah pentingnya peran Undang-undang untuk mengatur regulasi-regulasi yang mendasar dari kewenangan dan peran wakil kepala daerah, agar terciptanya keseimbangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Merujuk pada *good governance* ada setidaknya delapan ciri umum *good governance*, yakni; akuntabilitas, transparansi, keadilan, penerapan hukum, efektifitas dan efisien, responsivitas, pendekatan konsesnsus dan partisipasi publik⁶. Delapan ciri ini jika diamati bertendensi pada prinsip demokrasi, yang mengedepankan pertanggung jawaban, keterbukaan dan partisipasi publik. Artinya, dalam konteks *good governance* ini tidaklah dimaksudkan hanya sebatas tujuan kuantitatif semata, melainkan secara kualitas dalam pemerintahan suatu negara.

Hubungan yang baik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah akan sangat dipengaruhi oleh asas-asas *good governance*, dimana keseimbangan

⁶ Willy R. Tjandra. *Praxis Good Governance*. Yogyakarta; Pondok Edukasi, 2006. Hal 3

sangat dikedepankan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, dan tidak terlepas dari peran seluruh struktural yang ada didalam pemerintahan.

Berbicara tentang hubungan yang baik ini, untuk mewujukannya diperlukan pembagian tugas yang jelas, seperti atasan dan bawahan di mana ada tugas-tugas tersendiri yang akan diemban oleh masing-masing jabatan, sehingga tidak terjadinya tumpang tindih kewenangan dan peran dalam pelaksanaan tugas yang diemban oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah. Denganbegini akan mempermudah untuk terwujudnya pemerintahan yang baik berlandaskan asa-asa good governance.

Selama pasca reformasi hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia bisa dikatakan buruk dan mendapatkan raport merah, sebagaimana yang terpapardari data Kementerian Dalam Negeri, di mana dari 753 pasangan kepala daerah terpilih sejak 2005 hingga akahir 2011, sebanyak 732 pasangan pecah kongsi di tengah jalan. Potret buruknya hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini menggambarkan buruknya kepemimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah pasca reformasi berjalan di sebagian besar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Mekanisme Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Ideal Di Masa Yang Akan Datang

Banyak masyarakatmempertanyakan mengenai bagaimana cara mengisi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, di dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 mengatur bahwa, “Gubernur, bupati, walikota sebagai kepala

pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kotadipilih secara demokratis”, jadi tidak salah jika dikatakan secara eksplisit UUD 1945 hanyamengenal pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, tidak disertai wakilnya. Dipilih secara demokratis dapat juga diartikan sebagai dipilih secara tidaklangsung melalui DPRD atau dipilih secara langsung oleh rakyat melalupemilihan. Penjabaran lebih lanjut dari kalimat dipilih secara demokratis menurut pasal 18 ayat 4 UUD 1945 pada Pasal 24 ayat 5 UU 32 Tahun 2004 adalah bahwa “ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di Daerah yang bersangkutan”.

Model pemilihan langsung untuk wakil kepala daerah telah menjadi pakem atau tren yang dipilih oleh banyak kalangan, selama pasca reformasi tercatat hanya dua model yang bertahan dalam pelaksanaannya, yaitu model pemilihan wakil kepala daerah oleh DPRD dan pemilihan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat di mana kepala daerah sepaket dengan wakil kepala daerahnya.

Pasca reformasi yang melahirkan Undang-undang nomor 22 tahun 1999, undang-undang ini lahir untuk menjawab demokrasi yang diinginkan rakyat, setelah selama 32 tahun di dalam kurungan Orde Baru yang tidak membuka jalan bagi demokrasi pada masa itu. Pasal 30 UU Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa, “ Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah”. Selanjutnya dalam Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan

bahwa : “ Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Pada Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 diatur mengenai tugas Wakil Kepala Daerah yaitu sbb;

- a. Membantu KDH dalam melaksanakan kewajibannya;
- b. Mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah, dan
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh KDH.

Dengan lahirnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini, pintu gerbang demokrasi baru telah dibuka, adanya perubahan dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui DPRD membuka sedikit harapan untuk era demokrasi yang baru dan berharap mendapatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang benar-benar mengerti daerahnya serta komitmen dalam memajukan daerah yang dipimpinnya.

Setelah itu, pada perkembangannya lahir kembali Undang-undang no 32 tahun 2004 yang dianggap lebih mengoptimalkan aspirasi rakyat, model pemilihan langsung dimana rakyat yang memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah, dinilai lebih demokratis dan mencerminkan demokrasi yang diinginkan. Seperti yang dikatakan diawal bahwa pemilihan langsung tercermin pada Pasal 24 ayat 5 yang berbunyi, “Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”. Walaupun ada perbedaan dalam pemilihan wakil kepala daerah antara

Undang-undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No 32 Tahun 2004, tetap dianggap sebagai pemilihan yang demokratis.

Sempat mencuat model lama seperti pada masa uu nomor 5 tahun 1974 di mana menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, Wakil Kepala Daerah diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat. (Pasal 24 ayat 1 UU Nomor 5 Tahun 1974). Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan. (Pasal 24 ayat 5 UU Nomor 5 Tahun 1974). inisifatnya tentative, dan bukan merupakan suatu keharusan, sedangkan jumlahnya tergantung pada kebutuhan. Wakil Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Pasal 24 ayat 6 UU Nomor 5 Tahun 1974).

Munculnya model pemilihan wakil kepala daerah yang dipilih oleh kepala daerah ini di atur dalam undang-undang no 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, seperti yang disebutkan dalam pasal 48 ayat 4 “Gubernur, bupati, dan walikota wajib mengusulkan calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota”, dalam pasal 47 ayat 3 juga dikatakan “Wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pegawai negeri sipil atau non-pegawai negeri sipil”. Dari pernyataan ini bisa kita simpulkan bahwa kepala daerah berhak untuk memilih dan mengusulkan sendiri wakilnya, dan bisa dari golongan manapun tidak terbatas hanya PNS. Undang-undang ini kemudian banyak mendapat pertentangan di dalam masyarakat, sehingga membuat kekisruhan ditengah-tengah masyarakat yang pada akhirnya undang-undang ini kembali di refisi tanpa sempat berjalan.

Proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, pada akhirnya merupakan suatu proses yang harus dilakukan dengan cara yang adil dan jujur, agar terciptanya proses kedewasaan demokrasi, yang nantinya akan melahirkan wakil kepala daerah yang bertanggung jawab, adil dan jujur dalam kepemimpinannya, serta siap menjalankan tugas dan kewenangan yang telah dipercayakan kepadanya. Dari penjelasan sebelumnya dapat dikemukakan adanya tiga model pengisian jabatan wakil kepala daerah yaitu :

- a. Diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan Wakil Kepala Daerah adalah jabatan karier, bukan jabatan politis.
- b. Diangkat atau diusulkan oleh pejabat yang berwenang dari PNS maupun non PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan ini bukan jabatan karier dan bisa menjadi jabatan politis.
- c. Dipilih dalam satu paket bersama-sama pemilihan Kepala Daerah, yang dilakukan dengan cara pemilihan;
 - 1) dipilih oleh DPRD;
 - 2) dipilih langsung oleh rakyat.

Jika melihat dari ketiga model pengisian jabatan diatas, penulis menilai konsep pemilihan wakil kepala daerah yang ideal ialah model pemilihan wakil kepala daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, di mana pejabat yang berwenang di sini adalah kepala daerah terpilih untuk mengusulkan wakil kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Melalui pemilihan seperti ini maka, jabatan wakil kepala daerah menjadi jabatan

karier dan bukan jabatan politis, dengan demikian kepala daerah akan lebih fokus untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, karena tidak didampingi oleh wakil dengan jabatan politis, di mana ini akan mengurangi tekanan politik kepada kepala daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selain itu, wakil kepala daerah yang ditunjuk sendiri oleh kepala daerah dari PNS akan lebih bisa membantu kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, di mana pejabat PNS dinilai lebih memiliki pengalaman dalam pemerintahan dan lebih memahami seluk beluk daerah nya sendiri. Dengan demikian, menurut penulis kinerja dari kepala daerah yang memiliki wakil dari kalangan PNS dan bukan jabatan politis ini akan lebih efektif karena tidak akan terbebani tentang kepentingan politik, dan juga memiliki kecakapan didalam pemerintahan, serta wakil kepala daerah yang berasal dari PNS Provinsi, Kota, maupun Daerah kabupaten akan lebih mengerti tentang daerah yang dipimpinnya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah lahir seiring terpilihnya kepala daerah, dan selama pasca reformasi hal inilah yang mendasari kedudukan wakil kepala daerah.

Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi yang ditegaskan hanya sebagai pembantu kepala daerah, terlihat dari undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 57, Undang-undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 26, Undang-undang no 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 26, Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Keempat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang lahir pasca reformasi menegaskan tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah selama pasca reformasi ialah kewenangan mandat dan atributif. Dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dimana kewenanga wakil kepala daerah lahir dari pemberian

kewenangan mandat dari kepala daerah. Dalam perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini juga memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada pasal 26 ayat (1) huruf c dan d, yang berbunyi: c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini bisa disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bisa mengambil suatu keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Dari keterangan diatas dapat disimpulkan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah ialah kewenangan atributif dan mandat.

Ada tiga cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah. *Pertama* bisa dengan mengatur secara rinci dalam UU atau PP, Pembagian Tugas , Wewenang dan Kewajiban Diatur Secara Rinci dalam UU atau PP memiliki kelebihan, karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban wakil kepala daerah, sehingga memperkecil peluang terjadinya konflik. *Kedua*, yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah ialah dengan cara, diatur prinsip-prinsipnya di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, yang

kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan Kepala Daerah. Selanjutnya cara atau model *ketiga* dan yang terakhir yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, ialah dengan cara tidak diatur sama sekali di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, tetapi lebih merupakan “gentlemen agreement” diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang- undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya, ini akan menjadi sengketa secara terus menerus antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Tidak diaturnya secara jelas tentang kewenangan wakil kepala daerah, sehingga terjadi tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, hal ini juga dapat mengaburkan kedudukan yang sesungguhnya dari posisi wakil kepala daerah. Inilah yang menjadi problematika mendasar yang menyebabkan kedudukan wakil kepala daerah tidak berperan optimal dalam pemerintahan daerah.

2. Berbicara tentang hubungan yang ideal tidak dapat lepas dari rasa saling percaya terhadap pasangan, kepala daerah dan wakil kepala daerah sering tidak harmonis tidak lama setelah keduanya terpilih. Keduanya sering terlibat dalam berebut peran karena masing-masing merasa mempunyai andil yang sama dalam kemenangan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam beberapa kasus kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengkotak-kotakan birokrasi daerah baik yang memihak kepala daerah maupun yang memihak wakil kepala daerah.

Dalam sebuah organisasi keberadaan wakil pimpinan selalu kontroversial, apabila mekanisme kerjanya tidak diatur secara tegas dan jelas, secara harfiah wakil pimpinan adalah alter-ego atau orang yang paling dipercaya bagi sang pemimpin, dapat juga dikatakan tangan kanan sang pemimpin, sehingga diperlukan perasaan dan niat yang cocok. Perasaan dan niatan ini dapat cocok, apabila pimpinan memiliki kebebasan untuk memilih wakilnya sendiri. Sebaliknya, apabila wakilnya ditetapkan secara sepihak dari manajemen, maka peluang konflik antara pimpinan dan wakil pimpinan akan sangat besar. Karena *keinginan* orang nomor dua adalah menjadi orang nomor satu.

Hubungan yang ideal antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dapat tercapai jika ada pembagian tugas yang jelas, seperti atasan dan bawahan di mana ada tugas-tugas tersendiri yang akan diemban oleh masing-masing jabatan, sehingga tidak terjadinya tumpang tindih

kewenangan dan peran dalam pelaksanaan tugas yang diemban oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain itu selama pasca reformasi hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia bisa dikatakan buruk dan mendapatkan raport merah, sebagaimana yang terpapar dari data Kementerian Dalam Negeri, di mana dari 753 pasangan kepala daerah terpilih sejak 2005 hingga akhir 2011, sebanyak 732 pasangan pecah kongsi di tengah jalan. Potret buruknya hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini menggambarkan buruknya kepemimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah pasca reformasi berjalan di sebagian besar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal, dapat tercipta dengan baik jika unsur politik tidak di dahului di dalam pelaksanaannya. Penulis mencatat ada adanya tiga model pengisian jabatan wakil kepala daerah yaitu :
 - a. Diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan Wakil Kepala Daerah adalah jabatan karier, bukan jabatan politis.
 - b. Diangkat atau diusulkan oleh pejabat yang berwenang dari PNS maupun non PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan ini bukan jabatan karier dan bisa menjadi jabatan politis.

c. Dipilih dalam satu paket bersama-sama pemilihan Kepala Daerah, yang dilakukan dengan cara pemilihan;

1) dipilih oleh DPRD;

2) dipilih langsung oleh rakyat.

Jika melihat dari ketiga model pengisian jabatan diatas, penulis menilai konsep pengisian jabatan wakil kepala daerah yang ideal ialah model pengisian jabatan wakil kepala daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, di mana pejabat yang berwenang di sini adalah kepala daerah terpilih untuk mengusulkan wakil kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Melalui cara pengisian jabatan seperti ini maka, jabatan wakil kepala daerah menjadi jabatan karier dan bukan jabatan politis, dengan demikian kepala daerah akan lebih fokus untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, karena tidak didampingi oleh wakil dengan jabatan politis, di mana ini akan mengurangi tekanan politik dalam kepala daerah menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selain itu, wakil kepala daerah yang ditunjuk sendiri oleh kepala daerah dari PNS akan lebih bisa membantu kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, di mana pejabat PNS dinilai lebih memiliki pengalaman dalam pemerintahan dan lebih memahami seluk beluk daerah nya sendiri. Dengan demikian, menurut penulis kinerja dari kepala daerah yang memiliki wakil dari kalangan PNS dan bukan jabatan politis ini akan lebih efektif karena tidak akan terbebani oleh kepentingan politik, dan memiliki kecakapan di dalam pemerintahan, serta wakil kepala daerah yang berasal dari PNS

Provinsi, Kota, maupun Daerah kabupaten akan lebih mengerti tentang daerah yang diwakilinya.

B. Saran

1. Pemerintah pusat harus segera membenahi peraturan tentang kedudukan, tugas dan kewenangan wakil kepala daerah, bisa dengan membuat Undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang, kedudukan, tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah secara merinci dan jelas, agar tidak terjadi tumpang tindih tugas dan wewenang antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Untuk membangun atau terciptanya hubungan yang ideal antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat terwujud jika hubungan yang terjalin ialah hubungan antara atasan dan bawahan. Hal ini ditujukan agar terhindar dari pemahaman yang salah selama ini, di mana sering terdapat anggapan bahwa antara kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki kedudukan, tugas dan kewenangan yang hampir sama di dalam pemerintahan daerah di Indonesia.
3. Pengisian jabatan wakil kepala daerah sebaiknya dipilih atau diusulkan oleh kepala daerah dari Pegawai Negeri Sipil, dengan ini wakil kepala daerah bukan sebagai jabatan politik, sehingga peran wakil bisa dimaksimalkan sebagai pembantu atau tangan kanan kepala daerah tanpa terbebani kepentingan politik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*.
Bogor, Ghalia Indonesia. 2007.
- Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012.
- Ayip Rosidi. *Kebudayaan Daerah dan Keindonesiaan*. Lihat dalam Majalah Prisma edisi Februari 1979 terbitan LP3ES dalam tema *Pluralisme Budaya; Dari Batak sampai Badjo*.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995.
- BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda, Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini* (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2005).
- C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, 1985 .
- David Held, *Models of Democracy*, terj. Abdul Haris (Jakarta: Akbar Tanjung Institutie, 2006).
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002.

- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, ctk. 2, Bandung, Djambatan, 2004.
- Djohermansyah Djohan, *Problematik Pemerintahan dan Politik Lokal*, Cet I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990).
- H. Djoko Sudantoko, *dilema otonomi daerah*, Andi, Yogyakarta, 2003.
- Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta, 2007.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005).
- Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Joko J. Prihatmoko, *mendemokratiskan pemilu dari sistem sampai elemen teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, pustaka pelajar. 2005.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alumni, 2004).
- Mas'ood, Mochtar, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, cetakan kedua (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999).
- Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Akuari, Jakarta, 1999.

Mengenai penjelasan beberapa Undang-undang tentang Otonomi Daerah lihat, Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*, edisi revisi (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990).

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009), hlm. 4. Konfigurasi politik, menurut Moh. Mahfud MD mengandung arti sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.

Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII press, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 2007.

Ni'matul Huda. *Ilmu Negara*. Rajawali Pers. Jakarta. 2010.

Nisjar S. Karhi, , *Beberapa catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2005.

Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1992.

Pratikno, “Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final” dalam buku “Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia”, Editor. Abdul Gaffar Karim. Cet III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011).

- Pratikno, “*Desentralisasi: Pilihan yang Tidak Pernah Final,*” dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2003).
- R.G Kartasapoetra, *Sistematka Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Cet. II. Yogyakarta; FH UII Press, 2011.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986).
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997.
- Syamsudin Haris (ed), *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press dan Obor, 2006.
- Syaukani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Syaukani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan ke 12, Gunung Agung Jakarta, 1998.
- Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2005.

Tim Penyusun. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Ctk III. Jakarta; Balai Pustaka, 1990. hlm 52.

Perundang-undangan, Internet dan Jurnal

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum,

Undang-Undang no 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang no 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang no 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang no 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

HM.Thalhah, “Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen”, dalam *Jurnal Hukum* no. 3 vol. 16 Juli 2009.

Media Indonesia tanggal 30/03/2013.

<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/246390-kemendagri--3-alasan-dicky-chandra-mundur>

<http://news.okezone.com/read/2012/01/25/338/563486/ini-dia-penyebab-prijanto-mundur-jadi-wakil-gubernur-jakarta>. diunduh pada tanggal 03-06-2015

<http://otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/709-desain-baru-pemilukada-cegah-konflik>

<http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/173-evaluasi-sistem-pilkada-langsung7>

<http://palembang.bpk.go.id/files/2009/11/DITAMA-BINBANGKUM-Asas-Dekonsentrasi-dan-Asas-Tugas-Pembantuan-Dalam-Penyelenggaraan-Pemerintahan.pdf>

<http://www.pemkabsleman.go.id>

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Rahmad Gevril Falah
2. Tempat Lahir : Pekanbaru, Riau
3. Tanggal Lahir : 17 Juni 1988
4. Agama : Islam
5. Jenis Kelamin : Laki-Laki
6. Golongan Darah : B
7. Alamat : JL.Cempaka Putih No.2 Tangkerang Utara
Pekanbaru/RIAU
8. Identitas Orang Tua/Wali :
 - a. Nama Ayah : Khairil Amal
Pekerjaan : PNS
 - b. Nama Ibu : Siti Jeriah
Pekerjaan : PNS
9. Alamat Orang Tua : JL.Cempaka Putih No.2 Tangkerang Utara
Pekanbaru/RIAU
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN 005 Bukit Raya, Pekanbaru, Riau
 - b. SMP : SMP N 13 Pekanbaru, Riau
 - c. SMA : SMA N 9 Pekanbaru, Riau
 - d. PT : Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Yogyakarta
11. Hobby : Billiard dan Futsal

Yogyakarta, 11 Juni 2013

Yang bersangkutan

(RAHMAD GEVRIL FALAH, S.H.)