BAB III

TUGAS WAKIL KEPALA DAERAH DI BIDANG POLITIK DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengertian Wakil Kepala Daerah

Agar dapat memahami lebih dalam dan lebih jauh lagi mengenai pengertian wakil kepala daerah ini, maka penulis akan menemukakan beberapa pendapat mengenai wakil kepala daerah ini. *Pertama:* menurut Pasal 24 ayat 6 UU Nomor 5 Tahun 1974) bahwa wakil kepala merupakan pejabat Negara.[1]

Kedua: wakil kepala daerah merupakan alat pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang memegang pimpinan kebijakan politik polisionil di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[2]

Wakil kepala daerah juga merupakan salah seorang anggota dewan pemerintahan daerah yang telah ditunjuk untuk mewakili kepala daerah, apabila kepala daerah itu berhalangan. dan untuk penunjukkannya dalam hal ini dilakukan oleh anggota DPRD dan masa jabatannya untuk priode pertama

---

[1]Pasal 24 ayat 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.
[2]C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah,* PT Rineka Cipta, Jakarta Anggota IKAPI, 1991. 390

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

selama 5 tahun. Tetapi penunjukkannya itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (wakil kepala daerah). Adapun anggota dewan yang menunjukkannya tadi tetap sebagai anggota dewan pemerintahan lainnya. Wakil kepala daerah adalah pegawai Negara yang gelar dan nama jabatannya, kedudukan dan penghasilannya diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.[3]

Oleh karena itu anggota dewan pemerintahan yang ditunjuk mewakili kepala daerah itu harus mengerti pekerjaan yang mengenai antar pemerintahan daerah. Sekalipun wakil kepala daerah itu bukan pegawai, tetapi waktu dia menjalankan tugasnya sebagai wakil kepala daerah dia mempunyai kekuasaan dalam menentukan anggaran apa yang telah dibahas di dalam daerah yang dipimpinnya.[4]

Kalau dilihat dari pengertian wakil kepala daerah di atas bahwa sudah jelas-jelas wakil kepala daerah itu mempunyai otoritas penting dalam struktur kelembagaan politik dalam pemerintahan daerah (Otonomi Daerah), maka dari itu wakil kepala daerah itu dianggap sebagai tangan kanan kepala daerah dalam merumuskan konsep-konsep serta tugas-tugas pemerintahan daerah, agar ke depannya daerah/wilayah yang dipimpinnya itu menjadi lebih baik dan lebih terarah.

Pemimpin daerah selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan political

---

[3]*Ibid,* 83
[4]*Ibid*, 265

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

recruitmen 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 terpisahkan, baik sebagai penjabat 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 harus mampu bersinergi dan harmonis dalam hal berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daerah ketimbangan kepentingan pribadi, golongan dan aliran. 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

B. Politik

1. Pengertian

Pengertian *politik* berasal dari kata *politic* (Inggris) yaitu, sifat pribadi atau perbuatan. Secara leksikal, kata asal tersebut berarti *acting or judging wisely, well judged, prudent.*[5] Kata ini diambil dari bahasa Latin *Politicus* dan bahasa Yunani (Greek) *politicos* yang berarti *relating to a citizen.* Kedua kata

[5]M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus, Inggris Indonesia,* (Jakarta: Gramedia, 1981), 437

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut juga berasal dari kata *polis* yang bermakna *city* "kota".[6] Politic kemudian diserapkan kedalam tiga bahasa Indonesia dengan tiga arti, yaitu: Segala urusan dan tindakan (kebijaksanaan, siasat, dan sebagainya) mengenai pemerintahan suatu Negara atau dalam suatu daerah tertentu terhadap Negara/daerah lain, tipu muslihat atau kelicikan, dan juga dipergunakan sebagai nama bagi sebuah disiplin pengetahuan, yaitu ilmu politik.[7]

Menurut Deliar Noer, politik adalah segala aktivitas atau sikap yang berhubungan dengan kekuasaan dan yang bermaksud untuk mempengaruhi, dengan jalan mengubah atau mempertahankan, suatu macam bentuk susunan masyarakat.[8]

Menurut Miriam Budiardjo pada umumnya dikatakan bahwa politik (politics) adalah bermacam-macam kegiatan dalam satu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.[9]

Sebagai istilah, politik pertama kali dikenal melalui buku Plato yang berjudul *Politeia* yang juga dikenal dengan republik. Kemudian muncul karya Aristoteles yang berjudul *Politeia*. Keuda karya ini dipandang sebagai pangkal pemikiran politik yang berkembang kemudian. Dari karya tersebut dapat

---

[6]Noah Webster's, *Webster's New Twentieth Century Dictionary,* (USA: William Collins Publishers, 1980), 437

[7]W.J.S Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia,* (Jakarta, Balai Pustaka, 1983), 763 dan Hassan Shadili, *Eksiklopedi Indonesia, V,* (Jakarta, Ikhtiar Baru van Hoeve, 1988), 2739. Disini politik dilihat sebagai konsep yang berkenaan dengan persoalan-persoalan pemerintahan. Makna politik sebagai tipu muslihat atau kelicikan ternyata tak terpakai lagi.

[8]Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Jakarta: Rajawali, 1983), 96

[9]Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia, 1982), 8

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diketahui bahwa politik merupakan istilah yang dipergunakan untuk konsep pengaturan masyarakat, sebab yang dibahas dalam kedua kitab tersebut adalah soal-soal yang berkenaan dengan masalah bagaimana pemerintahan dijalankan agar terwujud suatu masyarakat politik atau Negara yang paling baik.

Dengan demikian, dalam konsep tersebut terkandung berbagai unsur, seperti lembaga yang menjalankan aktivitas pemerintahan, masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan, kebijaksanaan dan hukum yang menjadi sarana pengaturan masyarakat, dan cita-cita yang hendak dicapai. Dari perbagai definisi yang ada ditemukan dua kecenderungan pendefinisian politik. *Pertama,* pandangan yang mengkaitkan politik dengan Negara, yakni dengan urusan pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah. *Kedua,* pandangan yang mengkaitkannya dengan kekuasaan, otoritas, atau dengan konflik.[10] Perbedaan kecenderungan ini erat kaitannya dengan dengan pendekatan yang dipergunakan, yaitu pendekatan tradisional dan pendekatan prilaku.[11]

Pendekatan tradisional meliputi beberapa pendekatan misalnya pendekatan historis yang menekankan pembahasannya pada perkembangan partai-partai politik, perkembangan hubungan-hubungan politik dengan luar negeri, dan perkembangan ide-ide politik yang besar. Pendekatan legalistik yang menekankan pembahasannya pada konstitusi dan perundang-undangan sebuah Negara, dan pendekatan konstitusional, yang menekankan

---

[10]Alan C. Isaak, *Scope and Method of Political Science,* (Homewood Illinois: The Dorsey Press, 1981), 15
[11]*Ibid,* 34

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembahasannya pada institusi politik seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sedangkan pendekatan perilaku menekankan perhatiannya pada perilaku aktor politik. Pendekatan ini menerima institusi politik sebagai aspek penting dalam politik, tetapi ia bukanlah hakikat politik.hakikat politik adalah kegiatan terdapat pada sekitar institusi politik yang dimanifestasikan oleh aktor-aktor politik seperti tokoh-tokoh pemerintahan dan wakil-wakil rakyat.[12]

Dalam kaitan dengan pendekatan ini, Deliar Noer mengemukakan pandangan yang berbeda. Meskipun ia sependapat dengan pendapat yang membedakan pendekatan secara garis besar, namun gagasan yang dikemukakannya tidaklah sama. Ia mengemukakan bahwa secara garis besar, ilmuwan politik telah menggunakan dua macam pendekatan. Yang pertama pendekatan yang menekankan pada nilai. Kedua, pendekatan yang menekankan pada perilaku. Apa yang dinamakan pendekatan nilai tidak dapat disamakan dengan pendekatan tradisional yang hanya mencakup ketiga aspek yang telh disebut di atas. Pendekatan tersebut mencakup pula penggunaan nilai-nilai etis dalam menetapkan baik buruknya suatu sistem pemerintahan seperti yang dipergunakan oleh para filosof politik, selain penggunaan fakta-fakta sejarah, institusi dan hubungan-hubungan institusional, serta hubungan antar Negara seperti yang dipergunakan oleh ilmuwan politik.[13]

---

[12]*Ibid,* 35-41
[13]Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Jakarta: Rajawali, 1983), 94-95

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Fungsi-fungsi dan Struktur Politik

Dalam kaitannya dengan kegiatan-kegiatan politik yang sudah dipaparkan oleh penulis di atas berikut ini akan penulis paparkan lebih lanjut mengenai fungsi dan struktur politik. Dalam hal ini ada dua kategori fungsi politik yang dikemukakan oleh Gabriel Almond. *Pertama,* fungsi-fungsi masukan *(input functions)* dan *kedua,* fungsi-fungsi keluaran *(output functions).* Yang pertama adalah fungsi-fungsi yang sangat penting dan menentukan cara kerja yang sistem dan yang diperlukan untuk membuat dan melaksanakan kebijaksanaan dalam sistem politik.[14]

Adapun fungsi-fungsi politik yang dimaksud adalah:

a. Sosiolisasi politik.

Sosialisasi berarti proses social yang memungkinkan seseorang menjadi anggota kelompoknya. Dalam hal ini ia harus mempelajari kebudayaan kelompoknya dan peranannya dalam kelompok. Dari makna ini maka sosialisasi politik merupakan proses sosial yang menjadikan seorang anggota masyarakat memiliki budaya politik kelompoknya dan bersikap dan bertindak sesuia dengan budaya politik tersebut[15]

---

[14]Gabriel A. Almond dan James S. Coleman *(ed) The Politics of the Developing Areas,* (New Jersey: Princeton, 1970), 17. Juga dalam Moechtar Mas'oed dan MacAnrews *(ed) Perbandingan Sistem Politik,* (Yogyakarta Gadjah Mada University Press, 1982), 29

[15]A. Almond, dan Sidney Verba, *Budaya Politik* judul asli *"The Civic Culture"* , diterjemahkan oleh Sahat Simomora, Jakarta: Bina Aksara, 1984, 14

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sosialisasi politik dilaksanakan oleh berbagai unsur dalam masyarakat misalnya: keluarga, sekolah, lingkungan pergaulan dan pekerjaan, media massa juga oleh instansi resmi. Dengan begitu kebudayaan politik dapat berkembang dan terpelihara dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Almond juga melihat fungsi lain dari sosialisasi politik. Ia bukan hanya memelihara, tapi sebaliknya, sosialisasi politik dapat mengakibatkan perubahan budaya politik bahkan menciptakan yang baru. Dua fungsi terakhir ini tidak lagi relevan dengan konsep sosialisasi tidak terdapat didalamnya, justru yang ada konversi budaya politik.[16]

b. Rekrutmen politik,

Proses seleksi masyarakat untuk menduduki jabatan politik dan administrasi. Menurut Almond setiap system politik mempunyai cara tersendiri untuk merekrut warganya untuk menduduki kedudukan politik dan administrasi. Dalam system politik barat rekrutmen dipengaruhi oleh kemampuan alami dan prestasi danjuga terbuka untuk semua warga masyarakat, sebaliknya dalam system politik tradisional kedua criteria tersebut dikenal pula, hanya prestasi kurang berpengaruh karena seorang pemimpin diangkat berdasarkan

[16]*Ibid,* 15

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keutamaannya dalam silsilah keturunan. Criteria umum yakni, usia dan kelamin juga menjadi pertimbangan disini.

c. Artikulasi Kepentingan

Fungsi ini merupakan proses penentuan kepentingan-kepentingan yang dikehendaki dari sistem politik. Dalam hal ini rakyat yang menyatakan kepentingan mereka kepada lembaga-lembaga politik atau memerintah melalui kelompok-kelompok kepentingan yang mereka bentuk bersama orang lain yang juga memiliki kepentingan yang sama, atau seperti dalam sistem politik tradisional, kadang-kadang rakyat secara langsung menyatakan keinginannya kepada pejabat pemerintahan.

d. Agregasi Kepentingan

Fungsi ini adalah proses perumusan alternatif dengan jalan pengabungan, atau penyusaian kepentingan-kepentingan yang telah diartikulasikan, atau dengan merekrut calon-calon pejabat yang menganut pola kebijaksanaan tertentu.[17]

e. Komunikasi Politik

Fungsi ini merupakan alat untuk penyelenggaraan fungsi-fungsi lainny. Orang tua, guru-guru, dan pemimpin-pemimpin agama, misalnya mengambil bagian dalam sosialisasi politik dengan menggunakan komunikas. Wakil-wakil rakyat partai politik

[17]M. Tohir Effendi, *Teori Politik Modern,* Jakarta: Rajawali, 1987, 304-306

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyelenggaraan artikulasi dan agregasi politik dengan jalan menghubungkan tuntunan-tuntunan dan rekomendasi kebijaksanaan.[18]

Kalau kita melihat teori-teori politik yang dipaparkan di atas akan sangat berbeda lagi dengan politik yang ada dalam pengertian islam sendiri, sebab politik dalam islam sangat mengedepankan nilai-nilai kebersamaan dan solidaritas dari pada kepentingan pribadi, kelompok, dan kekuasaan.

Di bawah ini ada beberapa ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip penggunaan kekuasaan politik, dalam Qs. An-Nisa ayat 58-59 Allah SWT. Berfirman:

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ﴿٥٨﴾ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ﴿٥٩﴾

"Sesungguhnya Allah memerintahkan kepada kamu agar kamu menunaikan amanat-amanat itu kepada pemiliknya, dan apabila kamu menghukum di antara manusia, agar kamu menghukumnya dengan adil. Sesungguhnya Allah member pelajaran yang sebaik-baiknya kepada kamu. Sesungguhnya Allah maha mendengar lagi maha melihat. Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan uli al-amri' uli amri dari kamu. Maka jika kamu berselisih tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah dan Rasul-Nya, jika kamu beriman Allah dan Hari Kemudian. Itu adalah kebaikan dan penyelesaian yang sebaik-baiknya.

[18]*Ibid,* 307

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut nukilan al-Sayuthi dan al-Fairuzabadi dari Ibnu Abbas, ayat-ayat di atas berkenaan dengan kasusa kunci ka'abah yang berada di dalam kekuasaan 'Usman bin Affan yang terjadi pada hari pembukaan atau penaklukan kota Mekkah tahun 8 H. peristiwa tersebut bermula ketika Rasulullah SAW. Meminta kunci Ka'abah dari Usman. Ketika yang terakhir ini mengulurkan tangannya untuk mengerahkan kunci, Ibnu Abbas meminta kepada Nabi agar kekuasaan atas kunci itu diserahkan kepadanya sehingga ia dapat menghimpunkan kekuasaan tersebut dengan kekuasaan member air minum kepada jamaah haji *al-Siqayat.* Karena permintaan ini Usman pun menahan kunci tersebut sambil berkata: "inilah dia dengan amanat Allah".[19]

Nabi pun lalu memasuki Ka'abah dan setelah keluar, beliau ia bertawaf mengelilingi ka'bah. Kemudian turunlah Jibril membawa wahyu. Nabi SAW. Pun memanggil Usman dan Juraij, seperti dinukilkan oleh al-Thabrani, ketika Rasulullah SAW keluar dari Ka'bah sambil membawa ayat-ayat di atas, Umar bin al-Khaththab berkat: "Tidaklah aku mendengar beliau membaca ayat-ayat ini sebelum ini".perhyataan inimengandung bahwa ayat di atas adaah ayat Madaniah meskipun diturunkan di dalam ka'bah.

Ada beberapa persoalan pokok yang terkandung di dalamaya kedua ayat di atas *pertama,* perintah menunaikan amanat. *Kedua,* perintah berlaku adil dalam menetapkan hukum. *Ketiga,* perintahtaat kepada Allah dan Rasul-Nya

[19]Abdul Muin Salim, *Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam al-Qur'an,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), 196

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan *keempat,* perintah mengelesaikan perselisihan dengan mengembalikannya kepada Allah dan Rasul-Nya. Dengan materi seperti ini, para ulama memandang ayat-ayat di atas sebagai pokok hukum yang menghimpun segala ajaran agama termasuk dalam hal ini adalah politk.[20]

C. Pemerintahan Daerah

1. Sistem Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Setelah pemerintahan Orde Baru berhasil melaksanakan konsolidasi kekuasaan yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1968 di samping agenda ekonomi yang merupakan prioritas utama pemerintah, secara perlaha agenda-agenda lain mulai dicanangkan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah. Undang No. 18 tahun 1965 dirasakan tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan keadaan kehidupan politik pada waktu itu, apa lagi sarat dengan jargon-jargon yang diwariskan oleh politik masa Demokrasi Terpimpin. Oleh karena itu, hendak membentuk sebuah Undang-undang baru yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan lagi.

Dengan usaha-usaha yang sangat intensif dan sekalipun mebutuhkan waktu yang cukup lama, Menteri Dalam Negeri, Amir Mahmud, pada saat itu berhasil

[20]*Ibid,* 197

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

meyakinkan DPR untuk mewujudkan Undang-undang baru, yaitu Undang-undang No. 5 tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai saat sarat dengan sentralisasi kekuasaan yang dibungkus dengan dekonsentrasi. Konfigurasi Politik Orde Baru yang otoritarian melahirkan Undang-Undang pemerintahan daerah seperti itu.

Undang-undang No. 5 tahun 1974 meninggalkan prinsip "otonomi yang riil dan seluas-luasnya" dan diganti dengan "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab."Dalam penjelasan dari Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa. *"istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara."*

Sementara itu dalam GBHN dinyatakan bahwa otonomi daerah:

1) Harus serasi dengan pembinaan politik dan Kesatuan Bangsa;
2) Harus dapat menjamin hubungan serasi antara pemerintahan pusat dan daerah atas dasar keutusan Negara Kesatuan.
3) Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada bagian lain dari penjelasan dari Undang-undang ini dinyatakan bahwa ada beberapa prinsip-prinsip di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu:

a) Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan masyarakat;
b) Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
c) Asas desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
d) Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian;
e) Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan bangsa.

Otonomi daerah menurut Undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah, akan tetapi otonomi daerah itu merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional.[21]

2. Pelaksanaan Undang-undang Pemerintahan Daerah

Sebagai pelaksanaan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 di bidang ketatanegaraan pemerintahan Republik Indonesia melaksanakan pembagiaan daerah-daerah dengan membentuk sistem pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang pemerintahan daerah. oleh kerena itu sejak proklamasi

[21]Syaukani, HR, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), 142-144

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemerdekaan, kita lihat pemerintah beberapa kali membentuk Undang-undang tentang pemerintahan daerah. perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing Undang-undang menyusaikan diri dengan situasi dan dan kondisi waktu terjadinya sehingga akhirnya terbentuk Undang-undang No. 5 tahun 1974.

Beberapa Undang-undang pemerintahan daerah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Undang-undang No. 1 tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, yang merupakan langkah pertama menerapkan demokrasi di daerah. saying Undang-undang ini terlalau singkat bunyinya karena hanya mengatur kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) sebagai penjabaran Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan legislatif darurat. Kemudian selanjutnya di daerah KND berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).

b. Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang ini merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan di Madura dengan daerah-daerah di luar Jawa dan Madura (uniformitas). Undang-undang ini diumumkan sesudah Aksi Militer I (1947) dan 6 bulan sesudah Undang-undang inoi diumumkan, tentara belanda melanjutkan aksi militer II (1948), sehingga Undang-undang ini tidak sempat dijalankan secara sempurna.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Negara Indonesia Timur (NIT) ini hanya bersifat separatis, hal ini adalah akibat berlakunya konstituante RIS dimana Negara Republik Indonesia berbentuk serikat. Untunglah Undang-undang ini tidak sempat diterapkan karena disusul dengan pepembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengakibatkan dengan sendirinya membubarkan NIT.

d. Undang-undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini sebagai usaha untuk uniformitas dalam mengatukan Undang-undang dengan pokok-pokok otonomi daerah bagi seluruh Indonesia, yang akan menggantikan seluruh perundang-undangan tentang pokok-pokok otonomi daerah yang beraneka warna. Dalam Undang-undang ini pula kita ditemui istilah Swatantra.

e. Undang-undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. undang-undang ini dibuat sewaktu PKI beberapa waktu menjelang meletusnya, sehingga dalam Undang-undang demokrasi (terpimpin) maka di dalam pimpinan DPRD pembentukkan wakil-wakil ketua harus terjamin terciptanya poros

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Nasakom. Selain itu Undang-undang ini terkenal dengan pemberian Otonomi yang seluas-luasnya.[22]

Dari pernyataan "... mengingat dasar permusyawaratan ... " dibentuk daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi. Sedangkan pernyataan, dalam sistem pemerintahan Negara dimana Negara Republik Indonesia berbentuk Kesatuan (Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945) maka desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi, serta kemungkinan pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan daerah menurut asas tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tingkat atas untuk mengurus urusan rumah tangganya. Sedangkan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabatnya di daerah.[23]

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004.

Di bawah ini penulis akan coba memaparkan tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Menurut UU No.32 Tahun 2004 mengenai pembagian urusan pemerintahan ada 4 (empat) kelompok yaitu:

a. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat;

---

[22]Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Pemerintahan dan Al-Qur'an,* (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), 285-287

[23]*Ibid,* 288

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi;

c. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota;

d. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan desa;

Adapun urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat meliputi:

1) Politik luar negeri;
2) Pertahanan;
3) Keamanana;
4) Justisi;
5) Moneter dan fiscal nasional;
6) Agama.

Urusan pemerintahan pusat adalah urusan pemerintahan yang mutlak kewenangannya dan urusan bidang lainnya yaitu bagian-bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat.[24]

Untuk penyelenggaraan keenam macam urusan pemerintahan yang mutlak tersebut pemerintah pusat dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan

[24]Pipin Syarifin, *Madzhab, Jurnal Pemikiran dan Hukum Islam,* (Bandung: IAIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2005), 116-117

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah dan pemerintahan desa. Sedang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di bidang lain (di luar 6 urusan pemerintahan tersebut), maka pemerintah pusat dapat:

a. Menyelenggarakan sendiri sebagai urusan pemerintahan;
b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur sekalu wakil pemerintah pusat disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan didekonsentrasikan;
c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.[25] Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan daerah propinsi meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.

Adapu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah propinsi merupakan urusan dalam skala propinsi yang meliputi:

a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
b. Perencanaan, pemenfaatan, dan pengawasan tata ruang;
c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
e. Penanganan bidang kesehatan;
f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;

[25]*Ibid,* 118

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;

i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;

j. Pengandalian lingkungan hidup;

k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;

l. Pelayanan kependudukan dan cacatan sipil;

m. Pelayanan administrasi dan pemerintahan;

n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;

o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan

p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh perundang-undangan.

Kemudian urusan pemerintahan daerah propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah propinsi yang bersangkutan anatara lain: pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata.[26]

[26]*Ibid*, 119-120

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Tugas Wakil Kepala Daerah di Bidang Politik dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Mengenai tugas wakil kepala daerah dalam bidang politik ini pada bab sebelumnya penulis sudah sedikit memaparkannya, agar lebih mendalam dan lebih luas lagi pembahasanya maka penulis akan memaparkannya lebih lanjut tentang tugas-tugas seorang wakil kepala daerah terutama dalam urusan politik. Di bawah ini ada beberapa pasal yang mengatur tentang keberadaan tugas wakil kepala daerah tersebut:

Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan tugas dari wakil kepala daerah adalah:

a) membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
b) membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil 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 kepala daerah; dan
g) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan;
h) dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimasud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah; dan
i) wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.[27]

Di samping itu untuk memperkuat keberadaan tugas-tugas wakil kepala daerah dalam Pasal 26 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas, maka penulis akan memaparkan bunyi pasal 27 sebagai kelanjutan pasal 26 di atas. Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah :

Ayat (1): dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
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 mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangan daerah;
j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertical di daerah dan semua perangkat daerah;
k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan rapat paripurna DPRD.

Ayat (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. Demi membatasi tugas kepala daerah serta wewenangnya maka kepada mereka juga

[27]Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dirumuskan sederetan larangan dalam pasal 28 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 :

a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan atau golongan masyarakat lain;
b. turut serta dalam suatu perusahaan baik milik swasta maupun milik negara atau daerah atau dalam yayasan bidang apapun;
c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya baik secara langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalamsuatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf f;
f. menyalah gunakan wewenang dan melanggar sumpah atau janji jabatan;
g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.[28]

Lain halnya lagi dengan Undang-undang No. 22 tahun 1999 menentukan bahwa *"Apabila wakil kepala daerah berhalangan tetap, jabatan wakil kepala daerah tidak diisi."* Kalau mengacu kepada Undang-undang No. 22 tahun 1999 di atas maka dengan jelas akan terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah selama tahun 2001 sampai 2003. Akan tetapi. Bagaimana seorang kepala daerah memilki kepentingan tidak dalam melaksanakan tugasnya yang bersangkutan memerlukan wakil kepala daerah sebagai pendamping. Ditambah lagi dengan

[28]Pasal 27 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

konteks politik lokal yang sanga\t dinamis yang mengharapkan bahwa jabatan wakil kepala daerah harus diadakan.

Tentu saja, dalam kondisi seperti ini sangat diperlukan supervisi dari Departemen Dalam Negeri yang, atas nama Presiden dapat memberikan jalan keluar yang terbaik bagi daerah guna memperhatikan aspirasi yang berkembang di daerah. Kasus seperti ini muncul muncul misalnya, di Nusa Tenggara Barat, dimana Wakil Gubernur masa jabatannya sudah berakhir dan secara kebetulan yang bersangkutan juga sudah harus memasuki masa pensiun. Di satu pihak, Gubernur menghendaki adanya jaqbatan Wakil Gubernur dengan memberikan kesempatan kepada wakil gubernur yang sekarang, namun, banyak banyak kepentingan politik lokal yang ikut mewarnainya. Akibatnya adalah jabatan wakil kepala daerah lowong sampai saat tulisan itu dibuat.[29]

Sebagai turunan dan penguat dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang tugas wakil kepala daerah dalam bidang politik, maka penulis akan memaparkan sebagian dari Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang di mana pada umumnya daerah-daerah swatantra tidak mempunyai wakil kepala daerah.

Namun untuk beberapa daerah swatantra tingakat I diadakan jabatan wakil kepala daerah menginagat pentaingnya dan kedudukan daswati tersebut. Hal itu diatur dalam PENPRES No. 2 Tahun 1960 Pen. Pres ini hanya mengatur

---

[29]Syaukani, HR, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), 255-256

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang wakil kepala daerah tingkat I oleh karena hal tersebut tidak diatur dalam Pen. Pres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan).

Alasan-alasan diadakannya wakil kepala daerah tersebut ialah:

1) Demi kelancaran jalannya pemerintahan daerah, dan
2) Demi untuk pembangunan daerah.

Maka untuk beberapa dawasti tingkat I (selain dari daerah tingkat I Istimewah Yogyakarta) tertentu perlu dibuka kemungkinan untuk mengangkat seorang wakil kepala daerah tingakt I.

Adapun tugas wakil kepala daerah tersebut ialah, untuk membantu KDH dalam menjalankan tugas kewajiaban dan kewenangannya sehari-hari. Untuk itu sejak April 1960 daerah-daerah swatantra tingakat I : Jakarta Raya, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sumatera Utara telah diangkat untuk masing-masing daerah tersebut telah mempunyai pembantu-pembantu:

a) Seorang wakil kepala daerah selaku pembantu di bidang kekuasaan, tugas dan kewajiban KDH.
b) BPH selaku pembantu di bidang rumah tangga daerah dan tugas pembantuan dalam pemerintahan.[30]

Sebagaimana pedoman yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri bahwa wakil kepala daerah membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas kewenangannya sehari-hari. Apabila di pandang perlu, kepala daerah dapat

[30]C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.*, PT Rineka Cipta., Jakarta Anggota IKAPI, 1991, 66-67

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menyerahkan kepada wakil kepala daerah untuk atas namanya memberikan keterangan dihadapan DPRD.

Jika kepala daerah tidak dapat melakukan tugas kewenangan kelapa daerah, dan jika kepala daerah meninggal dunia dan diberhentikan, wakil kepala daerah diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menentukan pilahan lain.

Wakil kepala daerah menjalankan fungsi, wewenang, tugas dan kewajiban kepala daerah dalam hal kepala daerah berhalangan. Apabila wakil kepala daerah berhalangan untuk menjalankan fungsi, wewenang, tugas dan kewajiban kepala daerah yang dimaksud, maka fungsi, wewenang, tugas dan kewajiban kepala daerah tersebut dijalankan oleh sekretaris daerah.

Bagi daerah yang tidak mempunyai wakil kepala daerah, sekrestaris daerah menjalankan fungsi, wewenang, tugas dan kewajiban kepala daerah yang dimaksud, maka fungsi, wewenang, tugas dan kewajiban kepala daerah tersebut dijalankan oleh salah seorang pembantu gubernur bagi daerah tingkat I dan pembantu/walikotamadya kepala daerah.[31]

---

[31] *Ibid,* 68

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id