**PELAKSANAAN WEWENANG WAKIL BUPATI PADANG LAWAS PROVINSI
SUMATERA UTARA MENURUT UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh : Adrian Hadi Putra Harahap

Pembimbing 1 : Dr. Mexsasai Indra, SH., MH

Pembimbing 2 : Dr. Evi Deliana, HZ., SH.,L.LM

Alamat : Jalan Kamboja Harapan Raya, Pekanbaru

Email : adrianhadiputra.hrp@gmail.com- Telepon: 085376788022

ABSTRACT

With the background of the occurrence of conflict and disunity between the Regional Head and Deputy Regional Head in Padang Lawas Regency which originated from the tidsk the Regional Deputy Head is involved in the administration of government so that the writer is interested in researching it.

The research method used in this thesis is a sociological legal research that is classified in the category of observational research (observational research). With Padang Lawas Regency as the research location, but the authors chose the Regional Head and Deputy Regional Head who carry out governmental tasks in Padang Lawas Regency with consideration, while the population in the study was the Regional Head and Deputy Regional Head who served in the Padang Lawas Regency 2019-2024 service period as well as other authorized officials such as Assistant for Government, Head of government, Head of Law. Because the entire population is possible to be sampled, the authors conducted a total sampling method in this study. While the source of data in research is primary data obtained from samples and research locations using interviews, field observations and secondary data through literature studies and other primary legal materials.

The results of this study are that the Implementation of the Authority of the Deputy Regional Head in Law Number 23 Year 2014 is not clearly regulated because it only explains the general description of the tasks of the Regional Head and Deputy Regional Head, while the authority of the Deputy Regional Head, is only a delegation and mandate from the Regional Head whereas the implementation of the division of authority of the Regional Head and Deputy Regional Head in Padang Lawas Regency is not going well which has implications for the occurrence of conflicts and divisions due to the weak legislation that governs the distribution of the authority of Regional Heads and Deputy Regional Heads, both in the form of Laws Law, PP, PERDA, the source of authority granted Law Number 23 year 2014 on Regional Government to Deputy Regional Heads is only mandate / delegation authority not attribution, weak constitutional basis for the existence of Deputy Regional Heads in the Constitution and political agreements such as financial and financial resources PEMILUKADA.

The author's suggestion, in order to realize the objectives of regional autonomy the authors suggest to the Parliament as a UUD 1945 Constitution by clarifying the existence of the Deputy Regional Head in the structure of regional government in Indonesia and strengthening the duties and authorities of the Deputy Regional Head in the form of legislation so that it has a position and authority the stronger one.

Keywords : Authority – Deputy Region Head – Regional Government

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu konsep dasar negara demokrasi adalah adanya system perencanaan kekuasaan yang tidak hanya berpusat pada satu tangan saja, karena sistem kekuasaan tersebut bertentangan dengan demokrasi yang mengakibatkan munculnya peluang kesewenangan dan terjadinya perilaku absolut bagi pemegang kekuasaan. Seperti dalil hukum yang di kemukakan utrech "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" (kekuasaan itu cenderung absolut, dan kekuasaan absolut itu sering di selewengkan).¹

Mengutip pendapat C.S.T kansil yang mengemukakan bahwa suatu Negara adalah kumpulan organisasi manusia yang berada dalam satu pemerintahan yang sah sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan bersama dan tujuan negara tersebut². Maka pemerintahan mempunyai wewenang untuk mendistribusikan alat kekuasaan dalam melaksanakan tugas pemerintahan yang di jalankan sesuai amanat konstitusi negara yang bersangkutan.

Negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) yang terbagi atas daerah-daerah provinsi dan kemudian daerah provinsi dibagi pula atas wilayah kabupaten/kota yang di pimpin oleh kepala daerah bertugas untuk menjalankan roda pemerintahan daerah baik dari segi kebijakan, administrasi dan juga pola pengawasan yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dan kemakmuran, menggali dan mengelola potensi sumber daya alam daerah serta membantu pemerintah pusat dalam menjalankan fungsi pelayanan publik yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang.³

¹ Pendapat Utrech dikutip dari buku Nikmatul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Yogyakarta: 2012, hlm. 155.

² *Ibi*. Hlm. 155.

³ Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945

Salah satu isu otonomi daerah dewasa ini adalah terkait dengan kepemimpinan di daerah yang dalam rumusan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, masing-masing sebagai kepala daerah di provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis". Kemudian dalam prakteknya para kepala daerah di damping oleh wakil kepala daerah yakni wakil gubernur di provinsi, Wakil Bupati di Kabupaten dan Wakil Walikota di kota dengan peran atau tugas dan wewenang yang telah di atur dalam Undang-Undang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang otonomi daerah.⁴

Dalam rumusan, pasal 65 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah:

Kepala Daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.

⁴ Undang undang ini disahkan pada tanggal 15 oktober tahun 2004 dan terdapat dalam lembaran Negara nomor 125 tahun 2004, secara singkat undang-undang ini merupakan perbaikan terhadap system pemerintahan daerah yang sebelumnya terdapat dalam UU no 22 tahun 1999 undang-undang ini secara yuridis mengatur hubungan pusat dan daerah, pelaksanaan pemerintahan daerah serta asas dan juga prinsip otonomi daerah dalam asas desentralisasi.

- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Dalam melaksanakan tugas

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas dan wewenang Wakil Kepala Daerah adalah :

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.
- 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.
- 5 melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
- 6 melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7 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 bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan yang di rangkai dengan riset sederhana di temukan fakta dan kenyataan tidak optimalnya pelaksanaan tugas dan wewenang Wakil Bupati Padang Lawas sebagai mana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah antara lain:

- a. Tidak di libatkanya wakil bupati dalam memantau, mengevaluasi dan pengawasan terhadap kinerja pimpinan organisasi perangkat daerah (OPD).
- b. Dalam hal melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah yang

menjalani cuti sementara tugas dan wewenang tersebut sering di limpahkan kepada sekretaris daerah tanpa mempertimbangkan eksistensi dan keberadaan wakil bupati seperti, melantik para pejabat eselon, memimpin dan mengarahkan rapat internal dan sekretariat daerah dll.⁵

Dapat di simpulkan bahwa dalam mendelegasikan tugas dan wewenang kepala daerah sering mengabaikan keberadaan wakil kepala daerah sehingga pembagian wewenang tersebut tidak terselenggara secara adil dan proporsional.

Fenomena kesenjangan sosial dan gagalnya pemerintah daerah membangun masyarakat sejahtera dan mininya pembangunan infrastruktur di daerah ini merupakan akibatnya tidak maksimalnya tugas dan wewenang wakil kepala daerah dalam pemerintahan. penulis juga melakukan penelusuran dan menyimak perpecahan kepada daerah dan wakil kepala daerah melalui media cetak dan elektronik sehingga bermaksud untuk mendalaminya dalam bentuk tulisan karya ilmiah, maka dalam rangka menyelesaikan studi pada program sarja ilmu hukum Universitas Riau penulis tertarik menelitinya dengan judul **“PELAKSANAAN WEWENANG WAKIL BUPATI PADANG LAWAS PROVINSI SUMATERA UTARA MENURUT UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

- 1 Bagaimana pelaksanaan wewenang Wakil Kepala Daerah di Kabupten Padang Lawas Sumatera Utara menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ?
- 2 Apakah kendala pelaksanaan wewenang Wakil Kepala Daerah

⁵ Wawancara bersama Wakil Bupati Padang Lawas Drg.Ahmad Zarnawi Cht Tanggal: 18 oktober 2019

Padang Lawas menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1 Tujuan Penelitian

- a. Agar diketahui gagasan bagai manakah pelaksanaan wewenang Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.
- b. Agar diketahui eksistensi wewenang Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

2 Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai prasyarat penulis untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau
- b. Sumbangsih pemikiran penulis terhadap pembahasan dan diskusi Wewenangan Wakil Kepala Daerah menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014
- c. Untuk mengetahui pelaksanaan wewenang Wakil Kepala Daerah di kabupaten Padang Lawas menurut ketentuan UU No 23 tahun 2014

D. Kerangka Teori

1 Teori Pmerintahan Daerah

Konsep pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari pemahaman tentang otonomi daerah, dimana Istilah otonomi atau “*autonomy*” sendiri secara etimologis berasal dari kata Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum dan peraturan. Menurut *encyclopedia of social science*, bahwa otonomi adalah *the legal self suffiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitan dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one’s own laws*. Dengan demikian otonomi daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government*. Dalam literature Belanda

otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), dan *zelfrechspraak* (mengadili sendiri), serta *zelfpolitie* (menindaki sendiri).⁶

Membahas otonomi daerah juga akan berkaitan dengan terori pemerintahan local (*konsep local government*) oleh karena *local government* merupakan bagian Negara maka konsep ini tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan Negara dalam system unitary dan Federal serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Konsep *Local Government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan local. Kedua, pemerintahan local yang dilakukan oleh pemerintahan local. Ketiga, berarti daerah otonom. Dalam konteks Negara kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dalam konsep ini mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan.⁷

Ada dua jenis desentralisasi, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi Teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan tersebut adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal pendidikan dan kebudayaan, pertanian, kesehatan, dan lain-lain.

⁶ Rusdiyanto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, PT Refika Aditama, Bandung: 2013, hlm : 163.

⁷ Abdul Manan, *Aspek Hukum Dalam System Pemerintahan Daerah, Kencana Perss, Jakarta: 2005, hlm. 34.*

Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang telah melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintahan 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 daerah yang bersangkutan.

Tugas pembantuan 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. Jadi tugas pembantuan merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewengangnya bercirikan dua hal yaitu:

- a) Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
- b) Dalam menyelenggarakan pelaksanaan daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu.⁸

2 Teori Kewenangan

Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan

⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta: 2014 hlm. 48.

sebagai kekuasaan hukum (*rechstacht*), jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu konsep wewenang yang merupakan hukum publik, artinya suatu wewenang tersebut sekurang-kurangnya harus memiliki 3 komponen utama, yaitu :

- 1 Pengaruh
- 2 Dasar Hukum
- 3 Konformitas Hukum

Penjelasan pokok dari konsep hukum kedua dari komponen kewenangan yaitu sumber hukum juga di kategorikan sebagai hal pokok yang menjadi kriteria wewenang pada hukum public. Bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum public adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan. Artinya kewenangan yang dimiliki pada hakikatnya melekat pada jabatan yang di emban oleh pejabat tersebut. Hal ini secara jelas dicantumkan dalam makna kewenangan menurut *Black's Law*.

Sedangkan jabatan sendiri memperoleh wewenang melalui tiga sumber:

- 1 Atribusi
- 2 Delegasi
- 3 Mandat

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materil. 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 materil, artinya secara nyata tercantum di dalam materi perundangan. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum wewenang yang melekat pada jabatan. Sumber kewenangan kedua adalah delegasi,

seperti di jelaskan sebelumnya bahwa ini merupakan pelimpahan wewenang. Yaitu bermakna bahwa kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atributif. Berbagai macam jenis define diberikan oleh beberapa ahli Tata Negara terkait dengan makna dari delegasi. Salah satunya adalah menurut J.B.J.M Ten Berge, bahwa penjelasan mengenai delegasi adalah 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.⁹

Sumber wewenang yang terakhir yaitu mandate 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 mandate. Keputusan ini bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandate, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada di tangan pemberi mandate. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandate tidak perlu adanya ketentuang perundang-undangan yang melandasinya karena mandate merupakan sebuah hal yang rutin dalam hubungan inter-hirarki organisasi pemerintah.

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

⁹ *Ibid.*

jabatan negeri yang berasal dari delegasi, mandate dan atribusi untuk melaksanakan tugas pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk merealisasikan tujuan otonomi daerah.

E. Kerangka Konseptual

- 1 Tinjauan yuridis adalah analisa hukum yang di lakukan terhadap suatu permasalahan yang secara khusus mempunyai kaitan dengan hukum yang berlaku (hukum positif) dengan melaksanaka kegiatan – kegiatan riset dan perbandingan untuk memperoleh suatu kepastian hukum.
- 2 Wewenang adalah hak dan kewajiban yang di miliki seseorang dan di peroleh dari suatu mandate, ketentuan perundang-undangan (atribusi) atau perintah langsung dari yang mempunyai kewenangan.
- 3 Wakil Kepala Daerah adalah jabatan yang di peroleh seseorang melalui hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang langsung umum bebas rahasia
- 4 Undang-undang No 23 Tahun 2014 adalah regulasi atau peraturan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang dasar 1945
- 5 Pemerintahan daerah adalah struktur pemerintahan di Indonesia yang secara horizontal di akui keberadaannya menurut ketentuan UUD 1945.

F. Metode Penelitian

1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis yang digolongkan dalam penelitian observasi (*observasional reseach*). Penelitian hukum sosiologis sendiri adalah penelitian hukum yang dilakukan langsung di lokasi atau di lapangan untuk memperoleh data guna memberikan gambaran secara lengkap dan

jelas tentang masalah yang di teliti.¹⁰ Penelitian ini berfokus pada wewenang dan tugas Wakil Kepala Daerah yang berdasarkan Undang-undang No 23 Tahun 2014.

2 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini lokasi yang penulis jadikan adalah Provinsi Sumatera Utara, namun penulis memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melaksanakan tugas pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas masa jabatan 2019-2024, kabupaten padang lawas sebagai daerah otonomi baru yang di bentuk berdasarkan Undang-Undang nomor 37 tahun 2007 yang masih tertinggal dan miskin infrastruktur serta pengelolaan pemerintahan daerah yang masih amburadul.

3 Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah masa bakti 2019-2024 serta pejabat lain yang berkaitan dengan penelitian ini di masing-masing lokasi penelitian yaitu:

- a. Kabupaten Padang Lawas
 - 1) Bupati dan Wakil Bupati
 - 2) Sekretaris Daerah
 - 3) Kepala Dinas dan Badan
 - 4) Kepala Bagian Hukum
 - 5) Kepala Bagian Pemerintahan.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta: 2010, hlm. 42.

Table 1.2
Daftar populasi dan sampel penelitian

N o.	Populasi	Sam pel	presen tase
1	Bupati Padang Lawas	1	100%
2	Wakil Bupati Padang Lawas	1	100%
3	Sekretaris Daerah	1	100%
4	Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	1	100%
5	Kepala Bagian Hukum (SETDA KAB)	1	100%
6	Asisten 1 bagian Pemerintahan	1	100%

Karena seluruh populasi yang di jadikan dalam penelian memungkinkan untuk di jadikan sampel maka penulis menjadikan metode total sampling sebagai penentuan sempel dalam penelitian ini.

4 Sumber Data

Data adalah informasi dan hal yang diperlukan yang berkaitan dalam penelitian ini. Dalam penelitian hukum sosiologis ini sumber data yang penulis sajikan terdiri dari:

- a. **Data Primer** : data yang diperoleh dari sampel yang sudah ditentukan yang didapatkan melalui observasi maupun wawancara dengan sampel

yang telah ditentukan dalam penelitian ini yaitu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta pejabat yang berhubungan dengan pembagian tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- b. **Data sekunder** : data yang diperoleh langsung dari bahan hukum primer seperti undang undang dan literature hukum lainnya serta argumentasi para ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

5 Alat Pengumpulan Data

Dalam melaksanakan penulisan ini penulis menggunakan beberapa jenis alat pengumpulan data yaitu :

- a. Wawancara yaitu melakukan Tanya jawab langsung kepada informan terkait masalah yang di teliti dengan menyusun draf pertanyaan lebih dahulu.
- b. Observasi, yaitu melakukan penelitian langsung di lokasi penelitian untuk melihat dan mengetahui masalah yang di teliti dalam hal ini pelaksanaan pembagian wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut UU No 23 tahun 2014.
- c. Studi literatur, analisa yang dilakukan penulis dengan menggunakan literature hukum seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum serta argumentasi para ahli hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

6 Analisis Data

Data yang sudah dikumpulkan dalam penelitian ini kemudian disajikan dan diolah dengan cara membandingkan data lapangan dan data yang sudah diperoleh dari bahan hukum primer dan pendapat argumentasi para ahli hukum untuk mendapatkan gambaran utuh terkait dengan masalah yang menjadi obyek dalam penelitian ini.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

Lahirnya pemerintahan daerah tidak bisa dilepaskan dari pemahaman pengertian pemerintah itu sendiri dalam arti yang lebih luas. Bagir Manan mengungkapkan pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan lembaga negara dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan lembaga adalah alat-alat kelengkapan negara seperti lembaga eksekutif, lembaga yudikatif dan lembaga supra struktur lainnya. Lembaga-lembaga ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang di kemukakan di atas dapat di sebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas.

B. Tinjauan Umum Tentang Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah Pasal 18 undang-undang dasar 1945 yang menyatakan bahwa pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunanya ditetapkan dengan undang-undang dalam pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹¹

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kcsisteme meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah dikenal dengan

konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahawa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah.

Sistem pemerintahan daerah juga sebetulnya merupakan salah satu wujud penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif, sesuai Undang-Undang No. 23 tahun 2014, pengertian otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan'. Sedangkan menurut Suparmoko mendefinisikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan juga mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

C. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Wakil Kepala Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka pemerintah daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga memiliki kewenangan tersendiri yang bersifat atributif dalam segala bidang seperti pemerintah pusat kecuali: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan Fiskal Nasional. Dengan adanya Undang - Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka setiap daerah berwenang untuk mengeluarkan peraturan sendiri khusus untuk daerahnya sendiri yang kemudian kita kenal dengan sebutan Peraturan Daerah (PERDA). Setiap Peraturan Daerah tentunya akan dibahas di DPRD bersama dengan

¹¹ Pasal 18 Undang-Undang 1945

Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota sesuai tingkat wilayah pemerintahan masing-masing. oleh karena DPRD bersama Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berwenang membuat produk hukum dalam hal ini Peraturan Daerah maka DPRD dan Kepala Daerah dapat dimintai pertanggung jawaban atas produk hukum yang mereka buat karena kewenangan yang mereka miliki bersifat atributif.

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Padang Lawas

Kabupaten Padang lawas adalah daerah di pedalaman Sumatera yang mempunyai sumber daya budaya dan alam. Sumberdaya budaya yang dimiliki berupa tinggalan budaya berupa bangunan candi, prasasti, relief dan arca. Di daerah Sumatera juga ditemukan tinggalan budaya, misalnya di daerah Provinsi Jambi dan Provinsi Riau. Begitu pula dengan sumberdaya alam di Padanglawas dijumpai dengan adanya flora dan fauna yang beragam.

Padang lawas adalah daerah di pedalaman Sumatera yang dahulu merupakan bagian dari Kabupaten Tapanuli Selatan. Sejak tahun 2007 Kabupaten Tapanuli Selatan telah dimekarkan menjadi tiga, yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan, Kabupaten Padang Lawas dan Kabupaten Padang Lawas Utara. Padang Lawas diketahui mempunyai Sumberdaya budaya berupa bangunan-bangunan dan peninggalan lain dari masa pengaruh Hindu-Budha di Indonesia. Wilayah Kabupaten Padang Lawas terbagi atas Wilayah Kecamatan Barumon, Barumon Tengah, Batang Lobu Sutam, Huristak, Huta Raja Tinggi, Lubuk Barumon, Sosa, Sosopan dan Ulu Barumon dan Wilayah Kecamatan dengan luas keseluruhan 3.892,74 km².

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan wewenang Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas Sumatera Utara menurut UU No 23 Tahun 2014

Mengacu pada pasal 57 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menegaskan yang menegaskan bahwa penyelenggara pemerintah daerah dan DPRD. Memilih Kepala Daerah secara langsung merupakan satu dari delapan hak yang di punyai daerah.

Adanya hak dan kewajiban daerah merupakan penjabaran dari asas-asas otonomi daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan, konsekuensi dari asas tersebut adalah setiap daerah mempunyai hak dan kewajiban serta kewenangan untuk mengurus dan mengatur daerah nya sendiri. Mengatur dan mengurus daerahnya menurut nomensen sinamo memberikan makna bahwa mengurus mengurus berarti fungsi penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh eksekutif (Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah), sedangkan arti mengatur mempunyai fungsi legislasi di daerah yang di laksanakan oleh DPRD dangan berdasarkan hak dan kewajiban yang di miliki oleh daerah.¹²

Maka untuk merealisasikan hak daerah tersebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara khusus memberikan tugas kepada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan menurut Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Kepala Daerah mempunyai tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- 1 Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang di tetapkan bersama DPRD.

¹² Nomensen Sinamo, *Sistem Pengelolaan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gema Pena, Tahun 2009, hlm. 19

- 2 Mengajukan rancangan PERDA.
- 3 Menetapkan PERDA yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 4 Menyusun dan mengajukan rancangan PERDA tentang APBD kepada DPRD untuk di bahas dan di tetapkan bersama.
- 5 Mengupayakan terlaksanakannya kewajiban daerah.
- 6 Meewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 7 Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹³

Penulis berpendapat rumusan pasal ini mengisyaratkan luas nya luas nya kewenangan Kepala Daerah baik dari segi kebijakan, pengawasan dan juga anggaran tanpa diimbangi dengan petunjuk untuk mendelegasikan tugas-tugas tertentu kepada Wakil Kepala Daerah sehingga dalam melaksanakan tugas Kepala Daerah sebagaimana terdapat dalam pasal ini Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah, mengajukan rancangan PERDA dan menyusun serta mengajukan rancangan anggaran pendapatan belanja Negara (RAPBN) sehingga Wakil Kepala Daerah sering tidak mendapatkan peran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. kewenangan Kepala Daerah hanya dibatasi oleh urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sehingga terkesan absholud apalagi kewenangan Kepala Daerah dalam menerbitkan peraturan Kepala Daerah merupakan salah satu indikasi lahirnya raja-raja kecil di daerah.

Dalam kaitanya dengan tugas seorang Wakil Kepala Daerah pada masa lalu hanya di gariskan secara umum, yaitu

membantu tugas Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. Oleh karena itu muncul ironi bahwa seorang Wakil Kepala Daerah hanya bertugas sebagai *ban serep*. Namun dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggariskan tugas-tugas Wakil Kepala Daerah secara lebih spesifik, pasal 66 ayat 1 menjelaskan rincian tugas seorang Wakil Kepala Daerah, yaitu:

- 1 Membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah
- 2 Membantu Kepala Daerah dalam mengkordinasikan kegiatan-kegiatan instansi vertical di daerah, menindak lanjuti laporan dan temuan hasil pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
- 3 Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah kabupaten dan bagi Wakil Kepala Daerah Provinsi
- 4 Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah di wilayah kecamatan, kelurahan atau desa bagi Wakil Kepala Daeah Kabupaten/Kota
- 5 Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
- 6 Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang di berikan oleh Kepala Daerah
- 7 Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan.¹⁴

B. Kendala Pelaksanaan Wewenang Wakil Kepala Daerah Padang Lawas Menurut Undang-Undang Nomr 23 Tahun 2014

¹³ Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴ Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk melaksanakan otonomidaerah dan segala kewenangan pemerintahan di daerah berikut tugas dan peran yang telah di atur oleh Undang-Undang untuk mewujudkan tujuan otonomi Daerah dan terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang sejahtera dan makmur. Upaya pencapaian tersebut di kembangkan dalam pembagian tugas dan wewenang masing-masing antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas yang menjadi sasaran utama dalam penelitian ini. Penulis akan menggambarkan kendala pelaksanaan pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Besarnya kekayaan sumberdayaan alam Kabupaten Padang Lawas merupakan modal besar untuk meewujudkan tujuan otonomi daerah dalam rangka mensejahterakan masyarakat akan dapat terrealisasi apabila terlaksananya *good government* dengan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dapat bersinergi melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan baik berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang berlaku, salah satu indikator pemerintahan yang baik adalah keserasian dan kekompakan antar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangan pemerinytahan di daerah, danum ternyata pembagian wewenang dan tugas tersebut tidak terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas sehingga isu perpecahan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pun sering menjadi pemberitahuan.

Kewenangan Kepala Daerah (Bupati) dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak mengalami permasalahan secara yuridis sebagai mana di

atur dalam Undang-Undang, namun justru praktek kewenangan tersebut terkesan absholut dan melemahkan Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati), hal ini dapat di lihat dengan instruksi Bupati dalam bentuk pelimpahan dan pendelegasian melalui surat tugas kepada aparatur sipil Negara (Sekretaris Daerah, asisten dan Kepala Dinas) untuk melaksanakan berbagai kegiatan pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas sehingga peran dan kedudukan Wakil Bupati nyaris tidak terlihat dan sering tersandra oleh kebijakan Kepala Daerah (Bupati),¹⁵ kondisi ini di perparah oleh tidak adanya petunjuk pelaksanaan pembagian kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan Bupati untuk membagi ketentuan khusus tentang tugas Wakil Kepala Daerah (Wakil Bupati).¹⁶

PENUTUP

A. Kesimpulan

- 1 Konsep pembagian Wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak di temukan secara jelas tidak di temukan secara jelas dan explicit karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan yuridis tentang pemerintahan Daerah di Indonesia tidak mengatur secara khusus konsep pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah namun hanya menyebutkan tugas dan kewajiban

¹⁵ dr Ahmad Zarnawi Pasaribu Cht. MM, *Wakil Bupati Padang Lawas*, wawancara tanggal 27 februari 2020

¹⁶ Agus Saleh Saputra Daulay S,H, MM, *Kepala Bagian Hukum Kabupaten Padang Lawas*, Wawancara Tanggal 27 Februari 2020

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tanpa menyebutkan konsep pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 juga tidak menyebutkan larangan kepada Kepala Daerah untuk memonopoli penyelenggaraan pemerintahan daerah serta tidak adanya kewajiban bagi Kepala Daerah dalam mendelegasi tugas kepada Wakil Kepala Daerah sehingga sumber Wakil Kepala Daerah dalam UU ini hanya wewenang mandat dan delegasi tanpa adanya wewenang atribusi.

2. Pelaksanaan pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas berjalan dengan tidak baik dan proposional karena wewenang Kepala Daerah yang lebih dominan dan terkesan absolut sehingga menghambat Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Namun secara yuridis politis tidak telaksananya pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas di sebabkan beberapa hal: Lemahnya perundang-undangan yang mengatur pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik dalam bentuk Undang-Undang, PP, PERDA, Sumber kewenangan yang di berikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Kepada Wakil Kepala Daerah hanyalah bersifat kewenangan mandat/delegasi bukan kewenangan atribusi, Lemahnya landasan konstitusi tentang eksistensi Wakil Kepala Daerah dan kesepakatan politik baik dari sumber finansial, partai politik pada

PEMILUKADA yang berpengaruh terhadap pembagian kewenangan.

B. Saran

1. Dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah penulis menyarankan kepada DPR selaku lembaga legislative untuk meng amandemenkan UUD 1945 dengan memperjelas eksistensi Wakil Kepala daerah dalam struktur pemerintahan Daerah di Indonesia dan memperkuat tugas dan kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam bentuk peraturan perundang-undangan sehingga mempunyai kedudukan dan kewenangan yang lebih kuat.
2. Kepada pemerintah dalam hal ini Presiden bersama Menteri dalam Negeri penulis juga menyarankan beberapa hal: hendaknya menerbitkan aturan khusus dalam bentuk PERPRES, PP atau PERMENDAGRI yang memuat secara khusus tentang konsep pembagian wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia, mengawasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam kaitan pelaksanaan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3. Dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik kepada Kepala Daerah di Kabupaten Padang Lawas penulis juga menyarankan: menjaga kekompakan dan keharmonisan bersama Wakil Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah. Memberikan wewenang khusus kepada Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah dan pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010
- Hoessein, Benyamin, *Membangun Visi dan Persepsi yang sama Antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah*, jurnal, Bandung, 2008
- Huda, Nikmatul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Yogyakarta: 2012
- Ida, Laode, *Demokrasi Lokal Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, PSPK, Jakarta: 2002
- Indra, Mexsasai, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung: 2011
- Inu Kencana Syafei, *System Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta: 2002
- Manan, Abdul, *Aspek Hukum Dalam System Pemerintahan Daerah*, Kencana Perss, Jakarta: 2005
- MD, Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi di Indonesia*, PT Gama media, Yogyakarta: 2007
- Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, PT Radja Grafindo Parsada, Jakarta, 2008
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Peraktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta: 2007
- Rudiono, *Eksistensi Wakil Kepala Daerah dalam Sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal, Paska Sarjana Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2011
- Saptono, Ade, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT. Grasindo, Jakarta: 2010
- Sesung, Rusdiyanto, *Hukum Otonomi Daerah*, PT Refika Aditama, Bandung: 2013
- Sinamo, Nomensen, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta: 2014
- Siswanto, Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika: 2008
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta: 2010
- Solihin, Dadang *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2002
- Sukarji, Ahmad, *Sumber Kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Bandung, Nusa Media Pers, Tahun 2009
- Wahjono, Padmo, *Sumber Kewenangan Kepala Daerah*, Nusa Media, Yogyakarta, 2002

B. Artikel dan Jurnal

- Frances R. Hill. *Constitutive Voting and Participatory Association: Contested Constitutional Claims in Primary Elections*, 64 U. Miami L Rev. 535, 537 (2010)
- Rudiono, *Eksistensi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar 2011

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014
tentang pemerintahan daerah

D. Website

<http://kemendagri.go.id>

https://medan.bpk.go.id/?page_id=19029