BAB I

PENDAHULUAN

KEMENTERIAN AGAMA PERPUSTAKAAN IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA

A. Latar Belakang Masalah

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.[1]

Dinamika pemerintahan daerah pascaamendemen UUD mengalami pasang-surut yang menjadi *trand topic* semua unsur, mulai dari bongkar-pasang undang-undang pemerintahan daerah, dinamika kontraksi, dan transaksi politik Pilkada pemekaran daerah, konflik kebijakan publik, keluhan pelayanan terpadu kemiskinan, kantibmas, korupsi anggaran, dan pengisian jabatan wakil dan hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pasal 18 UUD 1945, sebagai *ground norm* dari pemerintahan daerah secara tegas menyatakan: "Pemerintah provinsi, kota/kabupaten, mengatur, dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian dilakukan berdasar prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Kedudukan

[1]C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah,* Jakarta: PT Rineka Cipta, 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

dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintah daerah melakukan aktivitasnya tidak keluar dari kerangka Negara Kesatuan.

Begitu pula pengelolaan daerah tentu tidak terlepas dari suatu sistem pengelolaan, termasuk subsistem yang menjadi pengelola sistemnya yang telah ditentukan aturan perundang-undangan. Alur pemikiran tersebut akhirnya akan berkait erat dengan model rekrutmen kepala daerah di masing-masing daerah. Pasal 18 Ayat(4) menyatakan gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.[2]

Dalam Pasal 18 UUD dapat ketahui tidak ada sama sekali menyebutkan keberadaan dari 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 dibantu oleh seorang wakil kepala daerah.

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

---

[2]http://fachruddin54.blogspot.com/2012/01/politik-hukum-kedudukan-wakil-kepala.htmlon line Minggu 06 Mei 2012

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

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.[3]

Secara substansi persoalan krusial retaknya hubungan karena berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil.

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;

[3]Penjebaran Pasal 18 UUD dan UU No. 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

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 diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.[4]

Dari pasal tersebut diperhatikan lemahnya posisi wakil kepala daerah adalah:

1. jabatan wakil kepala daerah sifatnya membantu dan menyukseskan kepala daerah dalam memimpin daerah, melaksanakan tugas tertentu dan menggantikan kepala daerah bila berhalangan. Namun pada pasal tersebut hilang esinsi bahwa keberadaan wakil kepala daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat dan bersama memimpin menyelenggarakan pemerintahan daerah.
2. Tugas dan wewenang wakil bersifat umum, kekuasaan penuh ada di kepala daerah dan akhirnya ini memunculkan kegamangan 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 Menyikapi hal ini diperlukan formulasi aturan lebih aplikatif dari Kemendagri dan DPRD yang secara tegas mengatur pola hubungan mengenai tugas dan

[4]Pasal 26 UU No. 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

kewenangan supaya dapat berjalan sinergis, terpadu, terarah dan tidak tumpang-tindih. Sehingga permasalahan ketidakharmonisan antara kepala daerah dan wakil sampai pengunduran diri wakil kepala daerah tidak perlu terjadi bila ada pengaturan yang jelas dan perinci mengenai tata kerja dalam memimpin pemerintahan.

3. Tidak terdapat indikator yang mengungkapkan wakil kepala daerah dianggap bekerja efektif atau tidak efektif bekerja. Hertanto menyatakan rivalitas laten yang cenderung tidak sehat antara dua pucuk pimpinan menyebabkan tidak terbangunnya tim kerja birokrasi pemerintahan yang mapan; koordinasi tidak jalan; saling curiga tinggi; intrik sangat vulgar; kebijakan pemerintahan menjadi tanpa visi serta etika politik dan pemerintahan terabaikan.[5]

Rivalitas lebih memuncak bila sudah dekat masa pilkada, maka antara kepala daerah dan wakil akan saling curiga, menyalahkan dan bersaing memperebutkan simpati masyarakat agar dapat di pilih kembali. Terlepas siapa benar dan salah bukankah esensi dari memimpin daerah adalah melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab sampai pada akhir masa jabatannya. Arah kebijakan wakil perubahan UU pemerintahan daerah di tahun 2012 salah satunya membenahi yang berkaitan dengan kedudukan wakil kepala daerah.

Ada beberapa choice arah kebijakan perbaikan untuk menyelesaikan

[5]Fahruddin, Kompas, 3 Mei 2006 Dinamika Kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Politik Otonomi 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

persoalan tersebut.

a) Memperkuat kedudukan wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangan serta hubungan antara kepala daerah.

b) Pemilihan kepala daerah hanya dilakukan untuk memilih seorang kepala daerah dan tidak serta-merta memilih wakil kepala daerah dengan asumsi bahwa wakil kepala daerah tidak disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun, bila kedudukan wakil kepala daerah dianggap penting dengan kriteria yang ada, wakil kepala daerah cukup diangkat dan ditetapkan pemerintah sesuai dengan tingkatan pemerintahan untuk wakil gubernur ditetapkan Kemendagri dan untuk wakil wali kota/bupati ditetapkan gubernur sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Jadi, sifat wakil bukan dari politisi melainkan dari birokrat yang tugasnya membantu dan menyukseskan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Model ini serupa dengan pengangkatan wakil menteri oleh presiden.

c) dengan menggunakan model, kepala daerah terpilih menentukan dua calon wakil yang berasal dari partai politik atau birokrat yang memiliki kapasitas dan kemampuan dalam rangka membantu kepala daerah selama menjalankan jabatan dan selanjutnya disodorkan nama-nama tersebut ke lembaga DPRD untuk di pilih. Lantas kemudian diusulkan untuk dilantik secara bersama-sama.

d) supaya tidak ada disharmonisasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah bahwa kedudukan wakil kepala daerah dihilangkan dalam struktur

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

pemimpin daerah. Sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945 yang tidak mengatur keberadaan wakil kepala daerah. Bila hal tesebut dapat terselesaikan, semoga penyelengaraan pemerintahan daerah ke depan dapat tercipta good governance dan clean goverment pemerintahan daerah tanpa ada pemimpin daerah mengundurkan diri.[6]

Sedangkan disisi lain problem yang dihadapi oleh wakil kepala daerah dalam hal menjalan fungsi dan kewenangannya sebagai alat pemerintahan pusat atau alat pemerintahan daerah, menemui titik buntu. Sebab pada tahun 2010 hanya 6,15 persen dari 244 pasangan kepala dan wakil kepala daerah yang kembali mencalonkan diri bersama-sama untuk masa jabatan berikutnya. Sementara 93,85 persen lainnya tidak berlanjut.[7]

Dalam hal serupa juga disebutkan bahwa tidak dijelaskan berapa dari 93,85 persen pasangan itu maju lagi dengan pasangan berbeda, berapa persen salah satunya tak mencalonkan, dan berapa persen keduanya tidak mencalonkan diri. Meski demikian, memang dapat disimpulkan, pengunduran diri Wakil Bupati Garut Dicky Chandra dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Prijanto hanya dua contoh dari fenomena umum pecah kongsi (mengutip judul berita Kompas tersebut).Setidaknya ada dua penyebab pecah kongsi tersebut.[8]

Pertama, proses pencalonan kepala dan wakil kepala daerah tidak sejalan dengan sifat hierarkis kepemimpinan pemerintahan daerah. Suatu partai

---

[6]Fahruddin, Kompas : Senin 02 Januari 2012 Pecah Kongsi
[7]Arsyad Sahari, Kompas, 28 Desember 2011 Problem Politik Pimpinan Daerah
[8]http://www.pkkod.lan.go.id/index.php?mod=6&d=80 on line Rabu, 09 Mei 2012.

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

atau gabungan parpol dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah jika memiliki sekurang-kurangnya 15 persen kursi di DPRD atau sekurang-kurangnya 15 persen suara sah dari pemilu anggota DPRD daerah tersebut.

Hanya sedikit partai di daerah yang memiliki kursi sekurang-kurangnya 15 persen dari kursi DPRD. Karena itu, untuk memenuhi persyaratan tersebut, tidak hanya parpol yang tidak memiliki kursi di DPRD saja yang harus bergabung, tetapi juga partai yang memiliki sedikit kursi di DPRD.

Suatu parpol bersedia bergabung dalam pengajuan calon hanya apabila calon kepala dan wakil kepala daerah ditentukan sebagai satu paket. Hal ini tidak lain karena partai itu telah menerima "sewa perahu" atau "uang mahar" dari pasangan calon tersebut. Proses penentuan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah sebagai satu paket ini tidak saja menempatkan calon wakil kepala daerah dalam "kedudukan setara" dengan calon kepala daerah.

Dalam banyak hal, calon wakil kepala daerahlah yang menyebabkan mereka maju sebagai pasangan calon dan terpilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebaliknya, kepemimpinan pemerintahan daerah dalam bidang eksekutif secara normatif, di mana pun, memang hierarkis:

kepala daerah menempati posisi puncak (nomor satu), sedangkan wakil kepala daerah posisi nomor dua. Kalau wakil kepala daerah yang berperan besar dalam pengajuan sebagai pasangan calon dan keterpilihan, lalu sang wakil menuntut peran lebih besar dari sekadar peran wakil kepala daerahdankepala

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 memandang tuntutan seperti ini tidak saja bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga ancaman bagi kekuasaan dan peluangnya maju untuk periode berikut.

Kedua, baik kepala daerah maupun wakilnya kurang memiliki kepemimpinan politik yang memadai. Kepemimpinan diarahkan untuk mewujudkan visi, misi, dan program pengembangan daerah yang sudah dijanjikan kepada para pemilih. Kebanyakan kepala daerah di Indonesia cenderung memahami dan mempraktikkan kepemimpinan sebagai konsentrasi dan akumulasi kekuasaan pada dirinya.

Berbagi tugas dan kewenangan dipandang sebagai kehilangan wibawa. Padahal, dengan pendelegasian tugas dan kewenangan kepada wakil kepala daerah dan bawahan yang lain tidak saja akan meningkatkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga meningkatkan kewibawaan kepala daerah.

Sebaliknya, wakil kepala daerah memahami dan mempraktikkan kepemimpinan daerah bukan dalam rangka melaksanakan peran sebagai orang kedua dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan sebagai pihak yang paling *"berkeringat"* dalam pencalonan dan keterpilihan.

Karena itu, dia menuntut agar diberi kekuasaan penuh atas sejumlah urusan. Kalau tuntutan ini dipenuhi, niscaya akan terjadi *"matahari kembar"* dalam mengurus daerah. Konon, kekuasaan itu diperlukan sebagai sarana

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

memperoleh pengganti uang yang telah dikeluarkan dalam jumlah besar pada masa pencalonan.[9]

Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai januari 2001 menimbulkan reaksi yang berbeda-beda bagi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan penuh harapan, sebaiknya daerah yang miskin sumber daya alamnya menanggapinya dengan sedikit rasa khawatir dan was-was.

Kekhawatiran beberapa tersebut bisa dipahami, karena pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri baik dari sistem pembiayaan maupun dalam menentukan arah pembangunan daerah sesuai dengan prioritas dan kepentingan masyarakat di daerah.

Di samping itu, alasan klasik seperti kesiapan sumber daya manusia (SDM) di daerah, masih lemahnya struktur dan infrastruktur daerah memang merupakan kenyataan yang tidak dipungkiri dialami oleh beberapa pemerintahan daerah.

Beberapa pihak bahkan ada yang khawatir otonomi daerah hanya akan memindahkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta inefisiensi dari pemerintahan pusat ke daerah, mengancam kelestarian lingkungan, dan memungkinkan munculnya raja-raja kecil di daerah. Terlepas dari kekhawatiran

[9]Arsyad Sahari, Kompas, Senin, 9 Januari 2012 Pimpinan Daerah Pecah Kongsi.

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, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal harus disukseskan karena hal tersebut sudah menjadi kesepakatan bangsa Indonesia.

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).[10]

Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan (Pasal 24ayat 5 UU Nomor 5 Tahun 1974). sifatnya tentative bukanmerupakan suatu keharusan, sedangkan jumlahnya tergantung pada kebutuhan Wakil Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Pasal 24 ayat 6 UU Nomor 5 Tahun 1974).

Sedangkan dalam konteks ketatanegaraan Islam (fiqh siyasah) beberapa bukti tersebut di atas dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa Islam sejak periode pertama telah menggunakan konsep ketatanegaraan secara luas untuk menunjuk berbagai persoalan hidup manusia yang memerlukan pengkhidmatan, kepemimpinan, kekuatan, kecakapan (seni), dan pengendalian.

Jadi pengertian siyasah dalam maknanya yang luas tidak hanya berkaitan dengan urusan pemerintahan dan kekuasaan. Tetapi meliputi berbagai bidang kehidupan yang memerlukan pengkhidmatan (pelayanan), keahlian, kecakapan, kekuatan, bahkan seni.[11]

Oleh sebab itu, dalam pengertian yang umum (generic term), siyasah

---

[10]Pasal 24 ayat 5 UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

[11]Abu Ridha, *'Amal Siyasi, Gerakan Politik dalam Dakwah,* (Bandung: PT. Syamil Cipta Media, 2004), 21

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

didefinisikan sebagai pengaturan yang bijak, pandangan yang dalam dan tepat terhadap akhir suatu persoalan dan terhadap pihak yang meletakkan siyasah tertentu dengan tujuan tertentu yang berkaitan dengan kerangka aktivitas yang bersifat operasional untuk mewujudkan sasaran tertentu.

Dan harus diketahui juga bahwa membentuk *imārah* atau kepemimpinan dalam mengandalikan rakyat merupakan kewajiban yang asasi dalam agama. Bahkan *iqamatuddin* tidak mungkin direalisasikan, kecuali dengan adanya *"kepemimpinan"*.

Sedangkan seluruh anak adam, mustahil akan mencapai kemaslahatan optimal kalau tidak ada perkumpulan yang mengikat dan memecahkan kebutuhan mereka. Perkumpulan ini sudah pasti butuh seorang pemimpin untuk mengandalikannya dan bertugas untuk mengatasi problem-problem umatnya, dari situlah kita dapat melihat fungsi pemimpin atau wakil pemimpin bisa terealisasi dengan baik. Demikian urgennya masalah satu ini, hingga rasulullah saw. Bersabda:

إِذَا خَرَجَ ثَلاَ ثَةٌفِي سَفَرٍ،فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ.(رواه ابوداود)

"apabila ada tiga orang keluar untuk kepergian, maka hendaklah mereka menjadikan salah satu sebagai amir (pemimpin)."

Sementara itu Imam Ahmad dalam *Musnad*-nya meriwayatkandari Abdullah bin Amru bin Ash, bahwasannya Nabi Muhammad saw. Bersabda:

لاَ يَحِلُّ لِثَلَا ثَةٍ يَكُو نُو نَ بِعَلاَ ةٍ مِنَ الأ رْضِ إِلاَّأَمَّرُواعَلَيْهِمْأَحَدَ هُمْ. (رواه احمد)

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

"tidak halal bagi tiga orang yang berada di padang pasir dari bagian bumi ini dalam rangka bepergian, hendaklah mereka menjadikan salah satu sebagai pemimpin di kalangan mereka."

Disini Rasulullah mewajibkan salah seorang menjadi pemimpin atau pun wakil pemimpin dalam sebuah perkumpulan yang kecil. Sebagai isyarat dan perhatian akan penting hal itu pada semua bentuk perkumpulan lain yang lebih besar. Juga karena Allah swt. Telah mewajibkan menyeruh kepada kebajikan dan mencegah kepada mungkar tanpa adanya *quwwah* (otoritas) dan *imārah* (kepemimpinan).[12]

Dalam wilayat faqih di dalam karya-karya yuridis pada masa kini, akan segera dapat di lihat kenyataan bahwa istilah wilayat faqih atau intinya, sebagaimana diketahui saat ini, tak dipergunakan pada tahap-tahap awal sejarah syi'ah imamiah.karena itu harus ditelusuri akar-akarnya pada jabatan hakim-hakim dan wakil-wakil imam (*nuwwab*).[13]

Sedangkan dalam konteks ilmu, siyasah diartikan sebagai ilmu mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan, seperti cara memerintah dan melakukan hubungan dengan dunia luar. Siyasah pun diartikan sebagai ilmu yang menyangkut dasar-dasar suatu pemerintahan, atau tindakan (kebijakan) suatu pemerintahan terhadap rakyatnya atau terhadap negara lain. Lebih mendalam lagi, permasalahan mengenai fungsi dan kewenangan wakil kepala daerah dalam bidang politik yang ada di struktur pemerintahan daerah inilah

---

[12]Ibnu Taimiyah, *as-Siyasah asy-Syar'iyah Fii Ishlahir Raa'i war Ra'iyayya,,* (Cairo: Daar El Kitabil Araby, Cet. II 1951), 156-157.
[13]Mumtaz Ahmad, *Masalah-masalahTeoriPolitik Islam* (Mizan, Bandung: 1994), 130

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

yang akan dianalisis menurut perspektif fiqh siyasah.[14]

Islam memberi tuntunan kepada setiap muslim agar dalam bekerja di bidang apapun haruslah mempunyai sikap dan perilaku yang profesional. Widjajakusuma dan Yusanto: mengemukakan sikap profesionalisme dalam pandangan islam dicirikan oleh tiga hal yakni :

1) Kafa'ah yaitu adanya keahlian dan kecakapan dalam bidang pekerjaan yang dilakukan.
2) Himmatul a'mal yakni memiliki semangat atau etos kerja yang tinggi.
3) Amanah yakni terpercaya dan bertanggung jawab dalam menjalankan berbagai tugas dan kewajibannya serta tidak berkhianat terhadap jabatan yang didudukinya.

Untuk mewujudkan pekerja muslim yang memiliki sikap dan perilaku yang profesional, islam telah memberi tuntunan yang sangat jelas. Kafa'ah atau keahlian dan kecakapan diperoleh melaui pendidikan, pelatihan dan pengalaman.[15]

Himatu al-amal atau etos kerja yang tinggi diraih dengan jalan menjadikan motivasi ibadah sebagai pendorong utama disamping motivasi penghargaan (reward) dan hukuman (punishment) serta perolehan material. Amanah atau sifat terpercaya dan bertanggung jawab diperoleh dengan

[14]Ibnu Taimiyah, *as-Siyasah asy-Syar'iyah Fii Ishlahir Raa'i war Ra'iyayya,,* (Cairo: Daar El Kitabil Araby, Cet. II 1951), 100-101
[15]*Ibid,* 102

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

menjadikan tauhid sebagai unsur pendorong dan pengontrol utama perilaku.[16] Untuk penyelenggaraan roda pemerintahan, terlebih membangun umat tidak boleh tidak harus menghimpun "dana pembangunan" ini sudah menjadi sunnatullah di Negara mana saja tanpa kecuali Negara di mana Rasulullah memimpin.[17]

Dari pendahuluan di atas penulis benar-benar tertarik sekali untuk mengangkat permaslahan pemerintahan daerah yaitu mengenai tugas wakil kepala daerah di bidang politik dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Lalu di tinjau dengan fiqh siyasah. Karena dalam pembahasan skripsi ini penulis mencoba menerangkan tentang bagaimana sih fungsi serta kedudukan seorang wakil kepala daerah itu dalam perombakkan politik yang ada ditataran pemerintahan daerah, karena selama ini kedudukan wakil kepala daerah itu seakan-akan tidak difungsikan oleh kepala dearahnya. Maka dalam skripsi ini penulis akan menjelaskan semuanya tentang persoalan-persoalan yang berhubungan dengan hal itu. Sehubungan dengan itu kedepannya mungkin bisa menjadi daya tarik bagi para penulis-penulis yang akan datang untuk mengambil rujukan didalam penulisan skripsi ini.

B. Rumusan Masalah

---

[16]http://jurnalskripsitesis.wordpress.com/2008/03/22/restrukturisasi-organisasi-dalam-rangka-reformasi-administrasi-pemerintah-daerah/ on line Senin, 08 mei 2012

[17]M. Zuhri, *Potret Keteladanan Kiprah Politik Muhammad Rasulullah*, (Yogyakarta, LESFI, 2004)37-38

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

Berangkat dari latar belakang masalah di atas dan sesuai dengan judul penelitian, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimanakah tugas wakil kepala daerah di bidang politik dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ?
2. Bagaimanakah kajian fiqh siyasah terhadap tugas wakil kepala daerah di bidang politik ?

C. Kajian Pustaka

Sepanjang yang penulis ketahui selama ini bahwa tidak ada karya ilmiah yang berbentuk skripsi yang mengkaji tentang "*Tugas Wakil Kepala Daerah di Bidang Politik dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menurut Kajian Fiqh Siyasah*". Di Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

Di bawah ini data hasil penelitian tersebut penulis dapat menguraikan sebagai berikut:

Susanto, *Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lampung Selatan), dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008.* Dalam penelitian tersebut, Susanto menjelaskan bahwa kekosongan jabatan wakil bupati lampung selatan lebih dari 18 bulan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 pasal 26 ayat 3 dan 4 serta pasal 131 ayat 2a peraturan pemerintahan Nomor 49 tahun 2008 serta untuk pengisian kekosongan jabatan

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 dilakukan pemilihan wakil bupati dari dua nama calon yang disusulkan dengan partai politik atau gabungan partai politik dan gabungan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui rapat paripurna DPRD.[18] Yang mana pada penulisan skripsi di atas penulisnya sedikit menyinggung tentang wakil kepala daerah baik dalam hal pengisian jabatan maupun dalam hal tugas serta wewenangnya, maka oleh sebab itu penulis berani berargumen bahwa ada kemiripan/kesamaan di antara penulisan skripsi ini.

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan di atas dapat diambil kesimpulannya bahwa tujuan dari pada penelitian ini adalah:

1) Untuk mengetahui tugas wakil kepala daerah di bidang politik dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.
2) Untuk mengetahui tinjauan fiqh siyasah terhadap tugas wakil kepala daerah di bidang politik.

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Dari penulisan skripsi ini diharapkan dapat berguna dalam segi teoritis maupun praktis, antara lain sebagai berikut:

---

[18]Susanto,*Skripsitentang Pengisian jabatan wakil kepala daerah (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Lampung Selatan).* Lampung, 2002., 18.

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

Dari segi teoritis, dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam arti memperluas dan memperkaya khasanah pengetahuan penulis terutama tentang tugas wakil kepala daerah dalam bidang politik. Selain itupenulisan ini diharapkan bermanfaat bagi peneliti-peneliti yang akan datang. Khususnya penelitian yang berkaitan dengan tugas wakil pemerintahan daerah terutama dalam bidang politik.

Dari segi praktis, dapat dipergunakan sebagai rujukan untuk memperoleh informasi tentang bagaimana metode yang digunakan dalam melakukan penelitian terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah khususnya dalam bidang politik sehingga dapat memberikan kemudahan kepada peneliti-peneliti yang akan selanjutnya untuk menemukan referensi dalam mengkaji kembali Undang-undang pemerintahan daerah tersebut yang dikonsentrasikn kepada tugas wakil pemerintahan daerah dalam bidang politik.

F. Definisi Operasional

Beberapa istilah yang terdapat dalam judul penelitian ini sebagai berikut: Untuk memperoleh gambaran yang jelas, sehingga mudah di mengerti dan tidak menimbulkan kesalah pahaman atas judul penelitian ini, maka alangkah baiknya penulis tegaskan;

1. Politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistim politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujauan-tujuan dari sistim itu

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 melaksanakan tujuan-tujuan itu.[19]

2. Wakil Kepala Daerah merupakan alat pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisionil di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[20]
3. Fiqh Siyasah yaitu suatu disiplin ilmu yang membahas tentang siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar dan bagaimana cara-cara pelaksana kekuasaan menjalankan kekuasaan yang diberikan kepadanya dan kepada siapa pelaksana kekuasaan mempertanggungjawabkan kekuasaannya.[21]
4. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan Negara kesatuan Republik Indonesia.[22]

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk kategori penelitian kepustakaan yakni serangkaian

---

[19]Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), 8

[20]C.S.T. Kansil., *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.,* PT Rineka Cipta., Jakarta Anggota IKAPI., 1991. 39.

[21] Munawar Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran,* (Jakarta: UI Press, 1991), 39.

[22]Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan,* (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, Ed. I, Cet.I, 2004) hal. 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

kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian. Sedangkan metode penelitian ini adalah teknik analisis data, Yaitu penjelasan yang memberi gambaran secara mendalam tentang tugas wakil kepala daerah dalam bidang politik.

2. Data yang dikumpulkan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini:

a. Data tentang tugas wakil kepala daerah di bidang politik.
   1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.
   2. UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah.
   3. Peraturan Pemerintahan Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah
   4. HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi,* (Jakartan: PT Grafindo Persada, 2002.
   5. C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.,* PT Rineka Cipta, Jakarta Anggota IKAPI.

b. Data tentang dasar fiqh siyasah dan teori yang berkaitan dengan tugas wakil kepala daerah di bidang politik.
   1. Munawar Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran,* (Jakarta: UI Press, 1991)
   2. Abu Ridha, *'Amal Siyasi, Gerakan Politik Dalam Dakwah,* (Bandung: PT. Syamil Cipta Media, 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

3. M. Zuhri, *Potret Keteladanan Kiprah Politik Muhammad Rasulullah,* (Yogyakarta, LESFI, 2004)
4. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah,* (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1994)
5. Syaikh Taqiyuddin An Nabhany, *Syakhshiyah Islamiyyah,* Juz II, 1997
6. Fawaizul Umam, *Ulumana, Julnal Studi Islam dan Masyarakat,* (IAIN Mataram, NTB): 2005
7. Hamid Enayat, *Reaksi Politik Sunni Syiah,* Penerbit Pustaka Setia, Bandung: 1988
8. Beni Ahmad Saebani, *Fiqih Siyasah, Pengantar Ilmu Politik Islam,* (Jakarta: Pustaka Setia, 2007).

3. Sumber Data
   a. Sumber Primer
      1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
      2) Undang-undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
      3) UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah
      4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang tugas wakil kepala daerah
      5) al-Qur'an
      6) al-Hadis
   b. Sumber Sekunder

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

1) C.S.T. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.*, PT Rineka Cipta, Jakarta Anggota IKAPI

2) Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan,* (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, Ed. I, Cet. I, 2004)

3) Munawar Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran,* (Jakarta: UI Press, 1991)

4) Dinas Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008)

5) Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007)

6) Abu Ridha, *'Amal Siyasi, Gerakan Politik Dalam Dakwah,* (Bandung: PT. Syamil Cipta Media, 2004)

7) HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi,* (Jakartan: PT Grafindo Persada, 2002

c. Sumber Tersier

1) http://fachruddin54.blogspot.com/2012/01/politik-hukum-kedudukan-wakil-kepala.html on line Minggu 06 Mei 2012

2) Kompas, Senin 02 Januari 2012

3) http://www.pkkod.lan.go.id/index.php?mod=6&d=80 on line Rabu, 09 Mei 2012

4) http://jurnalskripsitesis.wordpress.com/2008/03/22/restrukturisasi-organisasi-dalam-rangka-reformasi-administrasi-pemerintah-

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/ on line Senin, 08 mei 2012

5) Jurnal Ulumuna (Mataram: IAIN Mataram NTB, 2005

6) http://gurulia.wordpress.com/2009/04/08/definisipengertian-administrasi/ on line, Selasa 07 Mei 2012

7) Koran Jawa Pos Senin, 20 Agustus 2012

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian Kepustakaan, yaitu penelitian dengan cara membaca dan menulis. Setelah data terkumpul selanjutnya penulis melakukan pembacaan serta analisa teks sehingga dapat menemukan suatu catatan penelitian.[23]

5. Tehnik Analisis Data

Untuk mengetahui dan memahami bagaimana tugas wakil kepala daerah dalam bidang politik maka penulis menganalisis data dengan menggunakan pola pikir. Deduksi adalah langkah analisis data dengan cara menjelaskan beberapa data yang bersifat umum lalu ditarik kewilayah khusus.[24]

H. Sistematika Pembahasan

Pembahasan skripsi ini terbagi menjadi 5 (lima) bab dan setiap bab terdiri dari beberapa bab. Pembagian tersebut dilakukan secara sistematis sesuai dengan tahapan-tahapan uraiannya, sehingga tidak berdiri sendiri tetapi

---

[23]Joko Subagyo, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek,* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), Cetakan IV, 102

[24]Noeng Muhadjir,*Metodologi Penelitian Kualitatif,* (Yogyakarta :Rake Sarasin, Ed. IV Cet. I, 2000), 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

berhubungan erat satu sama lain dan merupakan satu kesatuan yang menyeluruh. Adapun isi dari tiap-tiap bab tersebut adalah bab kesatu pendahuluan, dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, identifikasi masalah, perumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian yang didalamnya menjelaskan cara-cara penelitian untuk memperoleh data pembuatan skripsi ini dan sebagai uraian yang terakhir mengenai sistematika skripsi. Bab kedua landasan teori berisi studi teoritis mulai mengupas tentang, sistem wakil kepala daerah, pengertian fiqh siyasah, dan konsep imarah.

Bab ketiga uraian tentang wakil kepala daerah, politik, sistem pemerintahan daerah, serta penyelesaian tentang keberadaan tugas wakil kepala daerah di bidang politik dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Bab keempat analisa fiqh siyasah terhadap tugas wakil kepala daerah di bidang politik dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Bab kelima penutup, memuat kesimpulan penulis mengenai segala sesuatu yang telah diuraikan pada bab-bab yang terdahulu serta saran-saran yang mungkin bermanfaat akan bagi pembaca skripsi ini.

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