**PENGUATAN PERAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH PADA SISTEM PEMILIHAN SECARA LANGSUNG GUNA MEWUJUDKAN EFEKTIVITRAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

Firdaus Arifin

199030033

Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Pasundan, Bandung, Indonesia

Abstrak

Dalam sejarah Pemerintahan Daerah, jabatan wakil kepala daerah hanya sebatas pelengkap bagi jabatan kepala daerah, tugas utama wakil kepala daerah hanya sebatas membantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Ketidakjelasan kewenangan tersebut menjadi salah satu faktor penting terjadinya disharmonisasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Secara historis Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah ditunjuk apabila Kepala Daerah berhalangan. Pengaturan mengenai keberadaan wakil kepala daerah pada masa orde lama dapat dijumpai pada Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Wakil Kepala Daerah Tingkat I, saat ini pengaturan pemerintahan daerah terdapat dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis normatif, Adapun data yang digunakan adalah berupa data sekunder yang kemudian dianalisis dengan metode yuridis kualitatis sehingga akan menghasilkan narasi kaliman yang deskriptif. Hasil penelitian menunjukan wakil kepala daerah berkedudukan sebagai pembantu kepala daerah yang membantu tugas-tugas kepala daerah, Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan kedudukan Wakil Kepala Daerah dan. Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pokoknya terkait Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah, dengan adanya kata “dapat” maka bisa diartikan boleh dibantu oleh Wakil Kepada Daerah dan boleh juga tidak. Dengan tidak adanya keharusan tersebut berimplikasi pula kepada efesiensi keuangan daerah karena rampingnya struktur perangkat daerah namun tetap padat fungsi. Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dapat dilakukan pengisian dengan meminjam mekanisme Pergantian Antar Waktu.

Kata Kunci: Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah, Demokrasi

# **PENDAHULUAN**

Sejarah perkembangan Pemerintahan Daerah memposisikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemimpin di Daerah. Perangkat hukum yang mengatur rumah tangga daerah masih memposisikan jabatan Wakil Kepala Daerah hanya sebatas pelengkap bagi jabatan Kepala Daerah. Tugas utama Wakil Kepala Daerah hanya sebatas membantu Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam setiap undang-undang yang mengaturnya, terdapat variasi cara pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah ditunjuk apabila Kepala Daerah berhalangan. Pengaturan mengenai keberadaan wakil kepala daerah pada masa orde lama dapat dijumpai pada Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Wakil Kepala Daerah Tingkat I, sebagaimana diatur dalam pasal 1ayat (1), (2), dan (3) pada pokoknya menyatakan “Presiden dapat mengangkat seorang Wakil Kepala Daerah bagi Daerah tingkat I, dengan mengingat syarat-syarat yang berlaku bagi pengangkatan Kepala Daerah” Berdasarkan ketentuan tersebut maka wakil kepala daerah hanya untuk daerah propinsi atau Pemerintah Daerah Tingkat I saja dan pengangkatan dilakukan oleh Presiden.

Tahun 1974, untuk pertama kali Presiden memandang perlu untuk kelancaran pemerintahan mengangkat Wakil Kepala Daerah tingkat I bagi beberapa daerah tanpa pencalonan. [[1]](#footnote-1) Penunjukan di era Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (Wakil Kepala Daerah) disamping jabatan Kepala Daerah. UU Nomor 5 Tahun 1974 mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah sudah merupakan jabatan permanen dengan pejabatnya yang merupakan pejabat karir. Jumlah Wakil Kepala Daerah menurut UU ini sesuai dengan kebutuhan daerah. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah dicalonkan berpasangan dengan Calon Kepala Daerah (Cakada) dan dipilih melalui perwakilan (oleh DPRD). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa Wakil Kepala Daerah dicalonkan berpasangan dan dipilih secara langsung.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menciptakan praktik baru di mana Calon Wakil Kepala Daerah (Cakawada) memiliki fungsi yang juga berdimensi politik, yakni memperluas basis dukungan politik calon Kepala Daerah. Namun keadaan ini tidak terjadi pada saat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah dilantik untuk menduduki jabatannya. Sejak saat pelantikan tersebut, Wakil Kepala Daerah merupakan pembantu atau bahkan “subordinate” dari Kepala Daerah.[[2]](#footnote-2) Hal ini dapat dibaca dari rumusan Pasal 26 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, berdasarkan Pasal 26 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan bahwa tugas seorang Wakil Kepala Daerah lebih terfokus pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya koordinasi, fasilitasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring serta tugas-tugas lain yang sebenarnya dapat dilaksanakan oleh dinas daerah ataupun lembaga teknis daerah. Kalaupun ada tugas-tugas lain yang dilaksanakan seorang Wakil Kepala Daerah yang terkait dengan pengambilan kebijakan, biasanya ditentukan oleh kesepakatan atau bargaining antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maupun partai politik pengusung pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. [[3]](#footnote-3)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak juga menegaskan akan kebutuhan jabatan wakil kepala daerah, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 63 ayat (1), pada pokoknya menyatakan “Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah”, dengan adanya kata “dapat” maka bisa diartikan boleh dibantu oleh Wakil Kepada Daerah dan boleh juga tidak, sehingga tidak menjadi suatu keharusan.

Saat ini sering kali terdapat pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang terlihat tidak harmonis seperti pada saat kampanye, selain itu sering kali peran Wakil Kepala Daerah pun tidak terlihat, sehingga apakah sangat diperlukan adanya wakil kepala daerah yang langsung dipilih bersamaan dengan Kepala Daerah. Ketidakjelasan kewenangan yang dimiliki oleh Wakil Kepala Daerah menjadi salah satu faktor penting terjadinya ketidakharmonisan (disharmonisasi) antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Faktor lain adalah latar belakang pribadi juga dapat memicu ketidak harmonisasi pasangan Kepala daerah, dan fasilitas kesejahteraan yang didapat hingga pembagian peran kekuasaan yang terkesan tidak seimbang. Dalam hal jumlah pendapatan, misalnya, memang bisa berpotensi menjadi pemantik kecemburuan.[[4]](#footnote-4)

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Warsito menyebutkan telah terjadi berbagai macam konflik antara Kepala Daerah dan wakilnya yang tersebar di 26 daerah Jawa Tengah sebagai sampel. Konflik yang banyak terjadi justru karena adanya perbedaan ideologi dalam perencanaan pembangunan. Meskipun dari 26 daerah tersebut sebanyak 73 persen pencalonan Kepala Daerah dan wakilnya berdasarkan koalisi, hanya sedikit konflik yang dilatarbelakangi perbedaan ideolog politik.[[5]](#footnote-5)

Pelaksanaan demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah memang sudah menjadi kebutuhan di hampir semua negara pada masa sekarang.[[6]](#footnote-6) Dalam konsep demokrasi yang partisipatif, termasuk dalam pemilihan langsung Kepala Daerah, dibutuhkan peran dan fungsi masyarakat yang aktif untuk mengontrol kinerja Kepala Daerah. Lemahnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu penyebab kian banyaknya Kepala Daerah yang tersangkut pelanggaran hukum. Tentu saja faktor semakin gencarnya pemberantasan korupsi ikut berperan dalam pengungkapan kasus tersebut. [[7]](#footnote-7) Faktor lain yang memiliki peran penting dalam penataan rumah tangga daerah di era pemilihan kepala daerah secara langsung adalah posisi wakil kepala daerah. Banyak wakil kepala daerah yang mengundurkan diri dalam masa jabatannya karena terjadi ketidakcocokan.[[8]](#footnote-8) Berdasarkan hal tersebut lah menarik untuk dikaji berkenaan dengan “*Alternatif Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Demokratis*”.

# **METODE PENELITIAN**

Penelitian menurut Creswell merupakan serangkaian proses yang dimulai dengan identifikasi masalah yang kemudian dilakukan pengumpulan bahan bacaan dan kemudian data tersebut dilakukan penafsisar (*interpretation*) untuk kemudian dituangkan menjadi suatu karya atau laporan.[[9]](#footnote-9) Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang memfokuskan hukum sebagai bangunan sistem norma yang meliputi asas, kaidah, peraturan perundang-undangan, serta doktrin yang berkaitan dengan topik pembahasan.[[10]](#footnote-10)

Penelitian ini pula memiliki spesifikasi deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis mengenai fakta-fakta dan/atau peraturan perundang-undangan yang berlaku secara komprehensif kemudian dikaitkan dengan teori-teori hukum berkenaan dengan topik pembahasan.[[11]](#footnote-11) Adapun pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengumpulkan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan metode yuridis kualitatif, yaitu penelitian yang dilakukan secara mendalam sebagai sesuatu yang utuh kemudian dituangkan menjadi narasi kalimat deskriptif.[[12]](#footnote-12)

# **PEMBAHASAN**

## **Kedudukan dan Peran Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Dipilih Melalui Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan daerah diselengggarakan oleh pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantunan. Wujud otonomi daerah sejatinya menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri. Kepala daerah bersama wakil kepla daerah mempunyai inisiatif atau prakarsa, dan berkreatif didasarkan atas potensi daerah yang dimiliki di dalam mewujudkan pendemokrasian daerah. Penyelenggaraan, pemerintahan daerah, kepala daerah bersama dengan wakil kepala daerah melaksankan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip yang digunakan dalam undang-undang tersebut adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Pemberian otonomi yang seluasluasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan asas-asas itu maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh kepala daerah berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan hubungan itu maka tugas dan wewenang kepala daerah merupakan implikasi dari hubungan hukum yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.[[13]](#footnote-13) Kewenangan itu sering diartikan sebagai kekuasaan yang bersumber pada hak dan kewajiban dalam rangka menyelenggarakan suatu kegiatan organisasi.[[14]](#footnote-14)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa pemerintahan daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah dan seorang wakil kepala daerah (Wagub, Wabup, Walkot). Baik kepala daerah maupun wakil kepala daerah secara politik memiliki posisi yang setara karena dipilih secara demokratis oleh rakyat sebagai satu paket melalui pemilu. Isi Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah, tidak dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, pada pokoknya menyatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing adalah Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota tidak disebutkan adanya seorang wakil kepala daerah. Berbededa dengan jabatan wakil dari kepala eksekutif lain seperti Wakil Presiden yang kedudukan sebagai pembantu Presiden diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan bahwa yang melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.

Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah satu paket kelembagaan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Hal ini berdasarkan UU No. 1 Tahun 2015 (UU Pemilu) mengatur pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah di Indoensia dilakukan secara berpasangan dengan jabatan Kepala Daerah dalam satu pasangan melalui pemilihan secara langsung. Pemilihan Wakil Kepala Daerah secara langsung dan secara berpasangan dengan Kepala Daerah menggambarkan pentingnya jabatan tersebut dalam penyelenggraan pemerintahan daerah. Oleh karena Wakil Kepala Daerah dipilih bersama Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah bukan pembantu Kepala Daerah dan Kepala Daerah tidak dapat memberhentikan Wakil Kepala Daerah. Sebagai jabatan politik, Wakil Kepala Daerah sebenarnya berada dalam pengawasan dan kendali masyarakat atau publik. Pada praktiknya masyarakat menilai kinerja Wakil Kepala Daerah tidak baik, karena seringkali masyarakat yang bersandar kepada pilihan politiknya kepada Wakil Kepala Daerah kecewa sebab kedudukan wakil kepala daerah tidaklah sekuat kepala daerah, dapat dikatakan hampir tergantung pada kearifan kepala daerah untuk memberikan tugas dan wewenang kepada wakil kepala daerah. Antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, namun dalam posisi politik tetaplah berbeda. Hal ini menunjukkan bahwa wakil kepala daerah tidak setara dengan kepala daerah dan bahkan menyiratkan posisi sebagai *subordinate*, sedangkan dalam proses penentuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ditentukan dalam satu paket pencalonan yang mana menempatkan bahwa calon wakil kepala daerah memiliki kedudukan yang setara dengan calon kepala daerah.

Dominannya peran Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menggambarkan bahwa peran Wakil Kepala Daerah hanya bersifat simbolik. Jabatan Wakil Kepala Daerah yang bersifat politik seakan bergeser menjadi jabatan administratif yang pengisiannya dapat dilakukan dengan pengakatan. Namun perlu diketahui Bahwa jabatan yang bersifat teknis administratif sudah dilaksanakan oleh perangkat daerah di bawah kendali Sekretaris Daerah. Posisi Sekretaris Daerah justru memiliki ruang kendali yang kuat terhadap birokrasi daerah dan menjadi kuasa pengguna anggaran. Oleh karena itu dalam praktek politik sehari-hari di daerah, Kepala Daerah lebih sering berhubungan dengan Sekretaris Daerah dibandingkan dengan Wakil Kepala Daerah. Sebaliknya, Sekretaris Daerah maupun birokrasi pemerintahan merasa lebih memiliki akses langsung ke Kepala Daerah tanpa harus melewati Wakil Kepala Daerah. Kondisi tersebut seolah menempatkan posisi Wakil Kepala Daerah dalam posisi "antara" yang serba tanggung dengan fakta bahwa wakil kepala daerah juga dipilih melalui pilkada tapi tidak memiliki kewenangan yang jelas.

## **Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Menunjang Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan**

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, pada pokoknya menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing adalah Kepala Pemerintahan Daerah baik Provinsi, Kabupaten dan Kota, Pasal tersebut tidak disebutkan adanya seorang wakil kepala daerah dalam kepemimpinan di daerah. Lebih lanjut, dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah , pada pokoknya menytakan terkait Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah, dengan adanya kata “dapat” maka bisa diartikan boleh dibantu oleh Wakil Kepada Daerah dan boleh juga tidak, sehingga tidak menjadi suatu keharusan.

Secara yuridis formal ketentuan mengenai jabatan wakil kepala daerah memang tidak secara tegas diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, namun bukan berarti bahwa pembentukan jabatan wakil kepala daerah bersifat *inkonstitusional*. Pasal 18 ayat (4) yang merupakan hasil amandemen kedua, hanya menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan tingkat provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.[[15]](#footnote-15) Artinya, bahwa dalam konteks Pemerintahan Daerah, konstitusi memberikan kebebasan untuk menentukan jabatan Wakil Kepala Daerah masing-masing. Adanya keleluasaan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, atas pertimbangan untuk kebutuhan dan kepentingan praktis, terutama guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, maka kehadiran jabatan wakil kepala daerah sangatlah diperlukan.

Secara historis, peran dan kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, belum mendapatkan kejelasan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya menyebutkan bahwa Wakil Kepala Daerah adalah pembantu Kepala Daerah. Sebagai dasar hukum yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok atau garis-garis besar saja mengenai kedudukan, mekanisme kerja atau hubungan tata kerja antar perangkat daerah khususnya mengenai Wakil Kepala Daerah, ketentuan adalah Pasal 63 ayat (1) yang menetapkan bahwa Kepala daerah dapat dibantu oleh wakil kepala daerah. Tentang istilah “dibantu” dan sejauh mana perbantuan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam hukum administrasi negara berkedudukan sebagai jabatan politik. Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie dalam cara pengisan jabatan, dimana pengisian pejabat sebagai pemegang jabatan dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*); dan diangkat tanpa pemilihan/pengangkatan (*non elected public officials*). Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan politik, sedangkan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif.[[16]](#footnote-16)

Dominannya peran Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menggambarkan bahwa peran Wakil Kepala Daerah hanya bersifat simbolik. Jabatan Wakil Kepala Daerah yang bersifat politik seakan bergeser menjadi jabatan administratif yang pengisiannya dapat dilakukan dengan pengakatan. Namun perlu diketahui Bahwa jabatan yang bersifat teknis administratif sudah dilaksanakan oleh perangkat daerah di bawah kendali Sekretaris Daerah. Posisi Sekretaris Daerah justru memiliki ruang kendali yang kuat terhadap birokrasi daerah dan menjadi kuasa pengguna anggaran. Oleh karena itu dalam praktek politik sehari-hari di daerah, Kepala Daerah lebih sering berhubungan dengan Sekretaris Daerah dibandingkan dengan Wakil Kepala Daerah. Sebaliknya, Sekretaris Daerah maupun birokrasi pemerintahan merasa lebih memiliki akses langsung ke Kepala Daerah tanpa harus melewati Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, diperlukan suatu alternatif pengisisan jabatan Wakil Kepala Daerah dengan tetap mempertimbangkan demokrasi dan kepentingan daerah.

Daerah memiliki asas otonomi daerah yang memberlakukan asas desentralisasi, sehingga Pemerintah Pusat memberikan kuasa Kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,[[17]](#footnote-17) dengan kata lain melalui otonomi daerah maka memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.[[18]](#footnote-18) Sehingga Kepala Daerah dapat menentukan apakah memerlukan bantuan Wakil Kepala Daerah atau cukup dibantu oleh Sekretaris Daerah, hal tersebut sebagaimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menunjukan fungsi Sekretariat Daerah sama-sama berfungsi untuk menjalankan tugas pembantuan terhadap Kepala Daerah

Bilamana dilakukan perbandingan dengan negara lain, konsep pemerintahan daerah di negara lain sebenarnya tidak menggunakan wakil dalam pemerintahan di daerahnya, contohnya saja di Amerika Serikat, Australia, dan Kanada, Gubernur sebagai pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat (*elected official*), juga memiliki wakil yang tidak dipilih denagan secara bersamaan. Kebutuhan teknis akan adanya wakil, dipenuhi dengan cara pengangkatan wakil gubernur yang disebut “*Leutenant Governor’* (*Deputy atau Vice Governor*) sebagai “orang kedua‟ dalam kekuasaan pemerintahan negara bagian, yang dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan dengan istilah Wakil Gubernur (Letnan Gubernur) juga. Akan tetapi jabatan Letnan Gubernur ini tidak diisi melalui pemilihan umum (*election*), melainkan melalui pengangkatan (*appointment*) atas usul Gubernur.[[19]](#footnote-19)

Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dapat dilakukan pengisian dengan meminjam mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) pada kekuasaan legislative. Pergantian Antar Waktu merupakan suatu istilah umum dalam dunia politik yang bertujuan untuk melakukan pengisian atau pergantian jabatan tertentu. tanpa melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Adapun prosedur pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dengan mengadopsi konsep Pergantian Antar Waktu dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Kepala Daerah terpilih memberikan usulan nama Wakil Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menelaah usulan nama Wakil Kepala Daerah dengan melakukan verifikasi administrasi dan verifikasi factual;
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri bilamana usulan nama Wakil Kepala Daerah memenuhi persyaratan;
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan uji kepatutan dan uji kelayakan;
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan rapat, bilamana disetujui maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengirimkan Salinan Keputusan Rapat kepada Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah, begitu pula sebaliknya bilamana terdapat penolakan; dan
6. Kepala Daerah melantik Wakil Kepala Daerah yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu bentuk demokrasi karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representasi rakyat. Lebih-lebih, secara historis berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, pada pokoknya menyatakan jabatan Wakil Kepala Daerah dapat diangkat untuk daerah istimewa, sehingga tidak seluruh daerah dapat memiliki Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, tidak menjadi keharusan jabatan Kepala Daerah dibarengi oleh jabatan Wakil Kepala Daerah. Dengan tidak adanya keharusan tersebut berimplikasi pula kepada efesiensi keuangan daerah karena rampingnya struktur perangkat daerah namun tetap padat fungsi.

Berdasarkan gagasan negara demokrasi terdapat suatu istilah, yaitu *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrassi berlandaskan hukum.[[20]](#footnote-20) Konstitusionalisme merupakan pembahasan menyangkut dengan dibatasi dan diaturnya kedaulatan rakyat (demokrasi) bagaimana disalurkan.[[21]](#footnote-21) Terdapat suatu teori dari Hans Kelsen, yaitu *stuffenbau theory* yang pada pokoknya menyatakan hukum memiliki turunannya di dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan tertinggi di suatu negara biasa disebut konstitusi.[[22]](#footnote-22) Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan bahwa daerah dipimpin oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kemudian dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pokoknya terkait Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Bilamana ditafsirkan secara *argumentum a contrario*, maka dapat disimpulkan dengan tidak adanya keharusan maka bisa diartikan boleh dibantu oleh Wakil Kepada Daerah dan boleh juga tidak. Dengan demikian, bilamana jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi berbarengan dengan jabatan Kepala Daerah tidak akan bertentangan dengan demokrasi dan Konstitusi.

# **PENUTUP**

## **Kesimpulan**

1. Dalam sistem pemerintahan daerah, kepala daerah berkedudukan sebagai kepala kekuasaan eksekutif di daerah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan wakil kepala daerah berkedudukan sebagai pembantu kepala daerah yang membantu tugas-tugas kepala daerah. Hal itu sesuai dengan tugas wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah. Untuk maksud itu, dilakukan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu paket melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Dalam praktek, sering dijumpai adanya hubungan yang tidak harmonis, bahkan "pecah kongsi" antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang antara lain disebabkan oleh dominannya peran kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibandingkan dengan peran wakil kepala daerah yang nyaris simbolik.
2. Terdapat suatu teori dari Hans Kelsen, yaitu *stuffenbau theory* yang pada pokoknya menyatakan hukum memiliki turunannya di dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan tertinggi di suatu negara biasa disebut konstitusi, dalam gagasan negara demokrasi terdapat suatu istilah, yaitu *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrassi berlandaskan hukum. Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan bahwa daerah dipimpin oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kemudian dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pokoknya terkait Kepala Daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Bilamana ditafsirkan secara *argumentum a contrario*, maka dapat disimpulkan dengan tidak adanya keharusan maka bisa diartikan boleh dibantu oleh Wakil Kepada Daerah dan boleh juga tidak. Dengan demikian, bilamana jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi berbarengan dengan jabatan Kepala Daerah tidak akan bertentangan dengan demokrasi dan Konstitusi.

## **Saran**

1. Bilamana peran yang dimiliki wakil kepala daerah hanya sebatas pembantu kepala daerah, Pemerintah dan DPR disarankan melakukan perubahan terhadap metode pengisian jabatan wakil kepala daerah dengan cara penunjukan atau pengangkatan. Seperti yang pernah dilakukan pada masa Orde Lama (pasca kemerdekaan, demokrasi parlementer, dan demokrasi terpimpin) dan masa Orde Baru. Namun yang perlu ditekankan adalah pengangkatan wakil kepala daerah tersebut harus dilakukan oleh kepala daerah yang terpilih dalam Pilkada langsung, karena wakil kepala daerah yang terpilih tentu tetap akan bertanggungjawab kepada kepala daerah.
2. Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dapat dilakukan pengisian dengan meminjam mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) pada kekuasaan legislative. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu bentuk demokrasi karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representasi rakyat. Lebih-lebih, secara historis berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, pada pokoknya menyatakan jabatan Wakil Kepala Daerah dapat diangkat untuk daerah istimewa, sehingga tidak seluruh daerah dapat memiliki Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, tidak menjadi keharusan jabatan Kepala Daerah dibarengi oleh jabatan Wakil Kepala Daerah.

# **DAFTAR PUSTAKA**

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Eko Prasojo, artikel, *Bad Governance Salah Satu Ekses Pilkada*, Jawa Pos, Selasa, 10 Februari 2009. dimuat dalam http://plod.ugm.ac.id/plodugm/index.php/berita/politik/134-bad-governance-salah-satu-ekses-pilkada. diakses tanggal 8 Februari 2023.

Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, Translated by Henry Michael Hartney, New York: Oxford University Press, 1991.

J. R. Raco, *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, Dan Keunggulannya*, Grasindo, Jakarta, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,*:Rajawali Pres, Jakarta, 2017.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa, dan Peraturan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016.

Mazdan Maftukha Assyayuti, *Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisisan Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Lex Renaissancce, Vol. 7 No. 2, 2022

Michael Goldsmith, *Politic, Planning, and City*, London: Hutckinson & Co. Publisher Ltd., 1980.

Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, Dinamika Politik Pilkada Serentak, Cetakan Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2009.

Tedi Sudrajat, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD* *1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017.

1. Penjelasan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 Tentang Wakil Kepala Daerah Tingkat I [↑](#footnote-ref-1)
2. Wakil Bupati Sragen, Agus Faturrahman, pada seminar ”Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Efektivitas Pemerintahan” hasil kajian Fisip Universitas Diponegoro, tanggal 17 November 2009 di Semarang mengutarakan; ”Pengalaman saya sebagai wakil bupati Sragen, justru menyadari bahwa fungsi wakil tidak berguna kecuali hanya menghamburkan anggaran negara saja. Saya sudah minta revisi UUNomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah supaya wakil kepala daerah diberi kewenangan, bukan hanya diberi penugasan” [↑](#footnote-ref-2)
3. Jika dicermati, tugas wakil kepala daerah berdasar UU 32/2004 tersebut ada beberapa tambahan dibandingkan UU Nomor 22 Tahun 1999. Yakni, terkait tambahan tugas melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan pelestarian sosial, budaya, dan lingkungan hidup. Sebelumnya, pada UU Nomor 22 Tahun 1999, tugas itu tidak termaktub. Sementara tugas dan wewenang Kepala Daerah, sesuai Pasal 25 UU 32 Tahun 2004, adalah memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengajukan rancangan perda; menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan DPRD. Selain itu, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksana kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan; melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pemberian Biaya Penunjang Operasional (BPO). Merujuk PP 109 Tahun 2000, tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, ternyata Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota mendapat biaya penunjang operasional. Besarnya disesuaikan dengan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten/Kota bersangkutan. Dan, BPO ini jauh lebih tinggi ketimbang insentif/gaji rutin bulanan yang didapat Kepala Daerah. Berbeda dengan Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah tingkat Kabupaten/Kota tidak ada tambahan dana dari biaya penunjang operasional tersebut. Pasal 9 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2002 yang hanya menyebutkan Kepala Daerah saja yang dapat. Artinya, Wakil Kepala Daerah secara tertulis tidak memperolehnya. Padahal, untuk pemerintahan di tingkat provinsi, jelas disebutkan baik Kepala Daerah (Gubernur) maupun Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur) disediakan BPO. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sumber; <http://www.fisip.undip.ac.id/index.php>?. Diakses tanggal 5 Februari 2020.. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pandangan ini sebenarnya merupakan gejala umum bagi *nation state* yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menghidupkan partisipasi masyarakat dengan cara yang disebut *participatory democracy* dan *representative democracy.* Otonomi daerah dianggap sebagai instrumen utama untuk menopang kedua cara tersebut, karena bagaimanapun juga dalam suatu *nation state* banyak sekali kepentingan-kepentingan yang bersifat lokal dan kedaerahan yang tidak boleh begitu saja diabaikan. (lihat; Michael Goldsmith, *Politic, Planning, and City*, London: Hutckinson & Co. Publisher Ltd., 1980, Hlm. 16). [↑](#footnote-ref-6)
7. Eko Prasojo, artikel, *Bad Governance Salah Satu Ekses Pilkada*, Jawa Pos, Selasa, 10 Februari 2009. dimuat dalam http://plod.ugm.ac.id/plodugm/index.php/berita/politik/134-bad-governance-salah-satu-ekses-pilkada. Diakses tanggal 8 Februari 2023. [↑](#footnote-ref-7)
8. Catatan mantan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Djohermansyah Djohan menunjukan bahwa sejak pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2005 hingga Pilkada 2014, sebanyak 971 kepala daerah dan wakil kepala daerah pecah kongsi. Hanya 77 pasangan saja yang memilih melanjutkan jalannya pemerintahan bersama-sama. [↑](#footnote-ref-8)
9. J. R. Raco, *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, Dan Keunggulannya*, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm.6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 93. [↑](#footnote-ref-10)
11. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, hlm. 10. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2009, hlm. 216 [↑](#footnote-ref-12)
13. Tedi Sudrajat, *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 4. [↑](#footnote-ref-13)
14. Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa, dan Peraturan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 36. [↑](#footnote-ref-14)
15. Lihat Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. [↑](#footnote-ref-15)
16. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 745. [↑](#footnote-ref-16)
17. Monterio, Josef Mario, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, hlm. 1. [↑](#footnote-ref-17)
18. Prayudi, Ahmad Budiman dan Aryojati Ardipandanto, Dinamika Politik Pilkada Serentak, Cetakan Pertama, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-18)
19. Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 59. [↑](#footnote-ref-19)
20. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,*:Rajawali Pres, Jakarta, 2017, hlm.281 [↑](#footnote-ref-20)
21. Mazdan Maftukha Assyayuti, *Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisisan Jabatan Pejabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional*, Jurnal Lex Renaissancce, Vol. 7 No. 2, 2022, hlm. 286 [↑](#footnote-ref-21)
22. Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, Translated by Henry Michael Hartney, New York: Oxford University Press, 1991, hlm. 22. [↑](#footnote-ref-22)