

## IMPLIKASI KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 TERHADAP SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

**Cynthia Hadita, Mirza Nasution, Afnila, Abd Harris**

Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

Jalan Dr. T. Mansur No. 9, Kecamatan Medan Baru, Kota Medan, Sumatera  
Utara, 2022

[\\*cynthiahadita@gmail.com](mailto:*cynthiahadita@gmail.com)

### ABSTRAK

Pengaturan wakil kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 berdampak terhadap sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Rivalitas semasa menjabat antara kepala daerah dan wakil kepala daerah diberbagai daerah, sehingga akan berdampak terhadap berjalannya sistem pemerintahan daerah. Kewenangan wakil kepala daerah dalam tatanan atribusi, delegasi maupun mandat yang sangat timpang antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, mulai dari tidak disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, hingga kewenangannya yang bersifat asistensi dalam UU Pemda dan juga mandatoris melalui keputusan kepala daerah. Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan penelitian pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara eksplisit UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan mengenai 'kepala daerah' dan tidak menyebutkan mengenai 'wakil kepala daerah', tetapi terdapat Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan untuk membentuk UU berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Naskah komprehensif perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga memuat bahwa frasa 'kepala daerah' sudah termasuk wakil kepala daerah, tetapi konteks masa kini, diperlukan penguatan jabatan wakil kepala daerah mulai dari UUD NRI Tahun 1945 hingga keseimbangan tugas, fungsi, dan wewenang dalam UU Pemda.

**Kata Kunci: Penguatan, Jabatan, Wakil Kepala Daerah.**

### ABSTRACT

*The arrangement of deputy regional heads in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has an impact on the regional government system in Indonesia. Rivalry between regional heads and deputy regional heads in various regions, so that it will have an impact on the functioning of the regional government system. The authority of the deputy regional head in the attribution, delegation and mandate arrangements is very unequal between the regional head and deputy regional head, ranging from not explicitly stated in Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, to his assistantship authority in the Regional Government Law and is also mandatory through a decision of the regional head. The research method used is normative legal research with a statute approach. The results of the study show that although the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia explicitly only mentions 'regional heads' and does not mention 'deputy regional*

*heads', there is Article 18 paragraph (7) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which orders to enact a law relating to the administration of regional government. The comprehensive text of the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia also contains that the phrase 'regional head' includes deputy regional heads, but in the current context, it is necessary to strengthen the position of deputy regional heads starting from the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia to the balance of duties, functions, and authorities in the Regional Government Law.*

**Keywords: Strengthening, Position, Deputy Regional Head.**

## **PENDAHULUAN**

Sejak awal, UUD NRI Tahun 1945 tidak pernah menyebutkan secara eksplisit mengenai wakil kepala daerah. Amandemen ke-2 UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2000, terjadi perubahan pada Pasal 18, khususnya mencermati Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis” (Asshiddiqie, 2009).

UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit mengenai wakil kepala daerah. Tetapi perlu dikaji naskah komprehensif mengenai perdebatan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) saat amandemen Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 apakah wakil kepala daerah sudah termasuk dalam frasa kepala daerah. Lebih lanjut, Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang” (Juanda, 2004). Adanya perintah UUD NRI Tahun 1945 untuk mengatur lebih lanjut dengan undang-undang sehingga wakil kepala daerah ada dalam undang-undang pemerintahan daerah.

Keberadaan wakil kepala daerah hanya ada setelah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, walaupun proses menjadi seorang wakil kepala daerah mengalami perbedaan sesuai dengan undang-undang yang mengaturnya. Namun pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak masa reformasi merupakan wilayah yang rawan konflik, dampak pelayanan publik menjadi tidak optimal, birokrasi Pemda terkotak-kotak, visi misi masa kampanye hanya jargon politik semata dan berimplikasi pada pendidikan politik yang tidak cerdas bagi masyarakat. Data dari Kementerian Dalam Negeri hampir 94% pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak harmonis di masa jabatannya dan pecah kongsi di akhir masa jabatannya. (Nugraha, 2013) Meskipun, wakil kepala daerah tidak disebutkan secara langsung dalam UUD NRI Tahun 1945, perlu dikaji implikasi pengaturan itu terhadap kewenangan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

Perlu digaris bawahi bahwa “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang” sebagaimana yang diperintahkan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, dalam Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya pemerintah daerah (kepala daerah) dan DPRD, tidak termasuk wakil kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih lanjut, mengenai susunan perangkat daerah juga menjadi kewenangan kepala daerah untuk melakukan persetujuan susunan itu melalui peraturan daerah sesuai dengan susunan perangkat daerah yang dibutuhkan.

Pengaturan wakil kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 yang tidak disebutkan secara eksplisit tetapi wakil kepala daerah memiliki pengaturan yang cukup jelas dalam undang-undang dengan diurai berbagai tugas dan kewajibannya, tetapi yang perlu dikaji yaitu kedudukannya sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga adanya wakil kepala daerah itu hanya bersifat asistensi sebagaimana tercermin dalam Pasal 63 ayat (1) “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah”. Sebab, unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah sudah pasti menjadi bagian dari struktur organisasi daerah, tetapi struktur organisasi daerah belum tentu menjadi bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Disharmoni kepala daerah dan wakil kepala daerah, biasanya terjadi hanya beberapa bulan setelah pasangan itu memenangkan pilkada. Akibatnya hampir sepanjang lima tahun, pemerintahan berjalan tidak efektif setelah terjadi dualisme kepemimpinan daerah. Proses harmonisasi itu harus diawali pada saat pencalonan.<sup>1</sup>

Implikasi pengaturan wakil kepala daerah yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 berdampak terhadap sistem pemerintahan daerah di Indonesia, akan dianalisa seperti apa dampaknya terhadap berjalannya sistem pemerintahan daerah.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif yaitu menemukan kebenaran koherensi untuk meneliti adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.<sup>2</sup> Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu preskriptif analisis, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.<sup>3</sup> Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

---

<sup>1</sup>Didik Supriyanto, “Pentingnya Jabatan Wakil Kepala Daerah”, *www.news.detik.com* diakses pada tanggal 10 Februari 2021.

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 47.

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 22.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Pengaturan mengenai Wakil Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan Pasca Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pengaturan hukum berkaitan dengan konsep negara hukum yang telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani Kuno, seperti Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan<sup>4</sup> pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi negara hukum, kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum<sup>5</sup> atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>6</sup>

Pengaturan dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah selama ini telah diletakkan peran kepala daerah sebagai peran kunci, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Di samping itu, pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional atau negara. Efektifitas pemerintahan negara tergantung pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional.<sup>7</sup>

Historis wakil kepala daerah mulai dari masa penjajahan hingga pasca reformasi, pada zaman Penjajahan Belanda Kepala Daerah ditunjuk langsung oleh Pemerintah Kolonial untuk wilayah Kabupaten dan Kecamatan sedangkan untuk wilayah Provinsi diisi langsung oleh Pemerintah Kolonial Belanda.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak keinginan kepada pihak lain. Dalam hal ini negara sebagai organisasi dari manusia mempunyai satu hal (kedaulatan kekuasaan tertinggi) yang tidak dipunyai oleh organisasi-organisasi manusia dalam bentuknya yang lain. Dalam Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Penerbit Nusamedia, 2007), hlm. 9.

<sup>5</sup> Kedaulatan hukum merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum raja atau penguasa maupun rakyat atau warga sendiri Karena baik raja Negara bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum seorang pendukung teori kedaulatan hukum yaitu Krabbe, dimana ia mengatakan bahwa yang berdaulat itu adalah hukum. Dan yang menjadi sumber hukum itu adalah rasa hukum yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri, Jadi menurut Krabbe, hukum itu tidaklah timbul dari kehendak negara dan dia memberikan kepada hukum kepribadian tersendiri. Dan hukum itu berlaku terlepas dari kehendak negara. Mirza Nasution, Eka NAM Sihombing, *Ilmu Negara*, (Medan: Enam Media, 2019), hlm. 97.

<sup>6</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 37.

<sup>7</sup> Sirajuddin, Anis Ibrahim, Sinta Hadiyatina, *Op. Cit*, hlm. 128.

<sup>8</sup> <https://poso.bawaslu.go.id/sejarah-pengaturan-pemilihan-gubernur-bupati-dan-walikota-di-indonesia-oleh-christian-adiputra-oruwos-h-m-h/>

Wakil kepala daerah mulai dari masa penjajahan hingga pasca reformasi, pada zaman Penjajahan Belanda Kepala Daerah ditunjuk langsung oleh Pemerintah Kolonial untuk wilayah Kabupaten dan Kecamatan sedangkan untuk wilayah Provinsi diisi langsung oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Setelah Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945. Berikut ini regulasi mengenai pemerintahan daerah hingga adanya pengaturan mengenai wakil kepala daerah. Pengaturan wakil kepala daerah yang hanya bersifat asistensi bagi kepala daerah sebab keberadaannya juga tergolong lemah dalam UUD NRI Tahun 1945, lebih lanjut dalam undang-undang juga mendeskripsikan tugas yang bersifat mandatoris yang dimiliki oleh wakil kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya. Sebab, kepala daerah dapat memberikan tugas dan kewenangan kepala wakil kepala daerah melalui keputusan kepala daerah. Selain itu, kepala daerah yang bertugas hanya ‘membantu’ kepala daerah memiliki posisi yang kurang strategis dalam pemerintahan daerah. Dalam proses pemilukada, perlu dikaji peminimalisiran ‘pemilihan kepala daerah’ agar tidak berpasangan dengan wakil kepala daerah mengingat unsur efektivitas dana yang dikucurkan untuk pilkada.

Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 itu bersifat *rigid* diamandemen, sedangkan Undang-Undang tergolong mudah untuk merevisinya sehingga jabatan wakil kepala daerah, tugas, fungsi, kewenangan, sistem pemilihan, dan berbagai hal lainnya hanya diatur dengan UU bukan UUD. Seringnya perubahan itu terbukti dengan UU Pemda yang telah 11 (sebelas) kali mengalami perubahan dan sistem pemilihan wakil kepala daerah juga sebagaimana yang telah diurai di atas telah mengalami beberapa kali perubahan mekanisme. Maka, jabatan wakil kepala daerah itu akan tergantung pada warna kepemimpinan dan *political will* (keinginan politik) dari pemerintah pusat yang menentukan sistem penyusunan formatur jabatan wakil kepala daerah.

Kedudukan hukum wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah tertuang dalam ketentuan pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Daerah pemerintah. Posisi wakil kepala daerah yang memiliki menjadi bahan perdebatan. Ini karena legal posisi wakil kepala daerah tidak tertuang dalam aturan dasar negara Indonesia atau tidak diatur dalam ketentuan UUD 1945 Konstitusi.

Kedudukan pemerintahan daerah adalah sangat penting dalam konteks negara kesatuan berdasarkan UUD NRI 1945. Tidak ada konstitusi negara manapun di dunia yang tidak mengatur hal-hal penting berkenaan dengan pemerintahan daerah atau pemerintahan negara-negara bagian secara eksplisit. Oleh karenanya formulasi pengisian jabatan dalam pemerintah daerah dapat menjadi parameter awal terkait penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

## B. Pendapat Hukum antara Penguatan dan Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah

### A. Penguatan Pengaturan Jabatan Wakil Kepala Daerah

Menurut Sri Soemantri, Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrutmen, menurut Miftah Thoha dibagi menjadi dua jenis, yaitu: Pertama, rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat. Kedua, Rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya (Rahma Aulia, Fifiana Wisnaeni, 2018).

Penguatan mengenai jabatan wakil kepala daerah, perlu dianalisa pada sistem kelembagaan negara hingga kedudukan organ daerah dalam UUD NRI Tahun 1945, diantara organ-organ daerah yang ada tidak terdapat jabatan wakil gubernur wakil bupati. dan wakil walikota. Hal ini berbeda dari rumusan jabatan presiden dan wakil presiden yang sama-sama ditentukan adanya dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi pada kenyataannya wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota adalah satu kesatuan dengan gubernur, bupati, dan walikota dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa jabatan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota disebut juga sebagai lembaga daerah yang keberadaannya diatur dalam undang-undang. Kedua, di samping lembaga lembaga daerah yang secara tegas tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat pula dibentuk adanya lembaga-lembaga yang merupakan lembaga daerah. Keberadaan lembaga-lembaga daerah itu ada yang diatur dalam undang-undang dan ada pula yang diatur dalam atau dengan peraturan daerah.<sup>9</sup>

Perbandingan dengan negara lain, bahwa di Amerika Serikat, wakil kepala daerah dipilih melalui pemilu untuk Gubernur, dan pemilihan di tingkat *county* untuk memilih Wakil Bupati dan Wakil Walikota. Di Belanda, *Commissaris van de Koning* bertindak selaku pimpinan dari *Provinciale Staten* dan *Gedeputeerde Staten*. *Commissaris van de Koning* tidak bisa digantikan kecuali oleh pemerintah pusat, tidak dipilih langsung oleh rakyat. Di India, sama seperti di Amerika Serikat, Gubernur merupakan kepala negara bagian yang diangkat oleh pemerintah pusat.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Eka NAM Sihombing, *Op. Cit.*, hlm. 23.

<sup>10</sup> Zulfajri Zulfajri, Himayat Jalil, Iskandar A. Gani, Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan AS, Belanda, dan India, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 21, No. 3 February 2020.

Di Indonesia, mengenai kewenangan mandatoris yang dapat diterapkan kepala daerah terhadap wakil kepala daerah. Fundamen hukum mengenai lembaga negara maupun pejabat negara ada yang diatur secara langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang. Sehingga muncul problematika mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah jika diatur dalam suatu undang-undang. Penguatan berkaitan dengan aturan mengenai wakil kepala daerah, hakikatnya harus juga diatur dan disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan begitu, banyak negara yang menerapkan dan menggunakan jabatan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah hingga negara bagian.

Jika posisi wakil kepala daerah tetap dipertahankan dalam revisi UU Pemerintahan daerah, maka pengaturan tugas dan kewenangan wakil kepala daerah harus dipertegas dan diperinci, tidak hanya sekedar membantu kepala daerah serta diberi kewenangan mengambil kebijakan pada urusan tertentu, sehingga posisinya akan lebih kuat dan tidak sekedar “ban serep” jika dibutuhkan oleh kepala daerah. Untuk menghindari konflik kepentingan dan politik, kedepan kedudukan wakil kepala daerah seharusnya ditiadakan atau jika tetap dipertahankan seharusnya diangkat dari birokrat (sekretaris daerah) yang lebih memahami mekanisme kerja pemerintahan, sekretaris daerah dapat mewakili kepentingan kepala daerah tanpa ada beban kepentingan politik (Catur Wibowo, Herman Harefa, 2015).

Pengisian jabatan wakil kepala daerah bersifat tentatif, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat. (mengikuti pola UU Nomor 5 Tahun 1974). Kubu yang ingin Meneruskan Pola UU Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun menimbulkan kontroversi, tetapi sampai saat ini ketentuan mengenai pencalonan Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah dalam satu paket pilkada yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak pernah ada yang melakukan ujia materiil ke Mahkamah Konstitusi, sehingga dianggap tidak ada yang secara konstitusional dirugikan. Wakil kepala daerah yang muncul secara mendadak tanpa latar belakang pengalaman di bidang pemerintahan yang relatif memadai. Padahal dalam era desentralisasi sekarang ini, posisi Kepala Daerah sangat strategis dalam menentukan kemajuan daerah, yang akan memberi kontribusi bagi kemajuan bangsa dan negara.<sup>11</sup> Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>12</sup> Kedudukan pemerintahan daerah adalah sangat penting dalam konteks negara kesatuan berdasarkan UUD NRI 1945.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Sadu Wasistiono, *Op. Cit.*.

<sup>12</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 111.

<sup>13</sup> Wilda Prihatiningtyas, Konstitusionalitas Model Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), *Media Iuris* Vol. 1 No. 2, Juni 2018.

Padahal, jika menganalisa risalah UUD NRI Tahun 1945 terhadap Pasal 18, Kepala Daerah sudah termasuk wakil kepala daerah. Lebih lanjut, meminjam perumpamaan dari Dr. Mirza Nasution, SH., M.Hum, menganalisa mengenai wakil kepala daerah, ibarat mendengar kata “orangtua” hal itu sudah termasuk “Ayah dan Ibu”, begitu juga dengan “kepala daerah” hal itu sudah termasuk antara “kepala daerah dan wakil kepala daerah”.<sup>14</sup>

Masih diperlukannya jabatan wakil kepala daerah dalam rangka membantu tugas kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintah daerah. Namun, apabila jabatan wakil kepala daerah masih dipertahankan, maka yang diperlukan adalah penegasan kembali soal pembagian tugas dan wewenang antara kepala dan wakil kepala daerah. Kendatipun wakil kepala daerah hanya “membantu” dan keputusan tetap berada di tangan kepala daerah, namun untuk menghindari tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang, tetap diperlukan pengaturan tugas dan wewenang di antara mereka dan pengaturan itu berada di tingkat undang-undang. Kedua, dalam praktek dipertanyakan soal mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah, yaitu apakah masih perlu dipertahankan mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah satu paket pasangan dengan kepala daerah yang kemudian dipilih langsung lewat pemilu, atau wakil kepala daerah cukup diisi dengan cara penunjukkan yang berasal dari PNS senior setelah kepala daerah terpilih lewat pemilu.

Dualisme pendapat itu, ada yang mendukung penguatan maupun penghapusan. Pendapat yang mendukung penguatan, maka kedudukan wakil kepala daerah perlu dikonstruksi melalui UUD NRI Tahun 1945 hingga aturan lebih lanjutnya, dan adapula yang berpendapat untuk dihapuskan karena tidak tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, atau setidaknya dikembalikan pada kebutuhan daerah sebab fundamen hukumnya cukup jelas di UU Pemda meskipun kewenangannya hanya bersifat asistansi dan mandatoris.

## **B. Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah**

Susi Dwi Harijanti menyatakan, mengingat Jabatan Wakil Kepala Daerah itu tidak “tersurat” dalam UUD 1945, maka terkesan jabatan tersebut sifatnya “fakultatif”. Sehingga muncul permasalahan berkaitan dengan jabatan Wakil Kepala Daerah, diantaranya Apakah jabatan Wakil Kepala Daerah itu sebaiknya diisi atau tidak. Bila jabatan itu akan diisi, maka apakah dilakukan melalui pemilihan umum langsung, baik secara berpasangan (seperti pada UU No. 32 Tahun 2004), maupun secara terpisah; Dipilih melalui DPRD, baik secara berpasangan (seperti pada UU No. 22 Tahun 1999), maupun secara terpisah (seperti UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974);

---

<sup>14</sup> Disampaikan saat diskusi tanya jawab di Kelas HTN Semester 4 Stambuk 2019 pada Mata Kuliah Pemerintahan Daerah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, *Zoom Meeting*, tanggal 23 November 2020.

Jabatan wakil kepala daerah tidak pernah disinggung ketika perubahan materi Bab VI tentang pemerintahan daerah yang dibahas dalam sidang panitia Ad hoc untuk Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Pada saat rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dibahas pada tahun 2004, Harun Al-Rasyid menyatakan bahwa jabatan wakil kepala daerah itu inkonstitusional. Sebagai pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat seharusnya jabatan wakil kepala daerah itu diatur dalam UUD 1945 karena apabila tidak diatur maka jabatan itu memang tidak diperlukan dan tidak perlu diadakan dalam undang-undang.<sup>15</sup>

Konstitusionalitas berarti konsisten dengan Konstitusi; disahkan oleh Konstitusi; tidak bertentangan dengan ketentuan Konstitusi atau hukum dasar negara. tergantung pada sebuah Konstitusi, atau dijamin atau diatur oleh Konstitusi.<sup>16</sup> Konstitusionalitas norma tidak dapat dipisahkan dengan model *judicial review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian Konstitusional Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menilai kesesuaian antara produk hukum yakni Undang-Undang dengan UUD 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya. Konsep pengujian yudisial Konstitusionalitas Undang-Undang menunjuk pada kewenangan badan yudisial untuk menentukan apakah Undang-Undang bertentangan atau tidak dengan Konstitusi dan menyatakan tidak berlaku jika terjadi pertentangan.<sup>17</sup> Bagi yang konsisten dengan UUD NRI Tahun 1945, tanpa mengkaji risalah maupun UU Pemda, maka akan berpendapat bahwa sebaiknya jabatan wakil kepala daerah dihapuskan. Padahal Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 membuka ruang dengan dibentuknya undang-undang yang dapat membentuk lembaga daerah.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan adanya wakil kepala daerah baik itu wakil gubernur, wakil bupati, maupun wakil walikota. Ditiadakan tidaknya jabatan wakil ini diserahkan kepada daerah, maka adalah *lebih baik jika jabatan wakil itu ditiadakan wewenang, kewajiban, dan hak*.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 59.

<sup>16</sup> *Black Law Dictionary* diakses melalui <https://thelawdictionary.org/> tanggal 01 April 2020.

<sup>17</sup> Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah UUD NRI Tahun 1945*, (Bandung: Mandar Maju, 2015), hlm. 74.

<sup>18</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2020), hlm. 89.

Antara penguatan dan penghapusan jabatan wakil kepala daerah, jika mengacu pada Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang membuka ruang bagi pemerintahan daerah untuk membentuk susunan pemerintahan daerah dengan undang-undang, sehingga UU Pemda yang mengatur mengenai wakil kepala daerah itu atas perintah UUD NRI Tahun 1945, sehingga konstitusional. Tetapi, tidak disebutkannya wakil kepala daerah secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 menimbulkan persepsi bahwa wakil kepala daerah in-konstitusional dan bagi yang konsisten dengan konstitusi mengusulkan untuk dihapuskannya jabatan wakil kepala daerah, padahal perlu dikaji lebih dalam berkaitan dengan amandemen Pasal 18 berkaitan dengan frasa ‘kepala daerah’ apakah sudah termasuk wakil kepala daerah di dalamnya, hal itu akan dikaji lebih lanjut pada penelitian ini.

Begitu pula dalam aspek lainnya akan sangat berdampak dari jalannya roda pemerintahan daerah. Pasal 65 ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Artinya kepala daerah dalam hal ini jika berhalangan maka akan digantikan oleh wakilnya sehingga wakil kepala daerah harus secepatnya diisi dan tidak boleh dibiarkan begitu saja kosong dalam waktu yang lama. Tidak adanya aturan yang jelas mengenai batas waktu pengisian jabatan wakil kepala daerah memberikan suatu ruang untuk menunda bahkan tidak mengisi jabatan tersebut. Disisi lain ada sebuah implikasi baik secara yuridis bahkan berimplikasi kepada masyarakat karena pada prinsipnya pemerintah selaku wakil rakyat merupakan pelayan, yang jika terjadi kekosongan akan merugikan masyarakat baik dalam pelayanan maupun yang lainnya.

Ada 2 (dua) opsi untuk pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah, yaitu: Pertama dengan cara diusulkan oleh Kepala daerah kepada Presiden (untuk Wakil Gubernur) atau diangkat oleh Presiden dari kalangan Pegawai Negeri Sipil. Kedua dengan cara diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Mendagri (untuk Wakil Bupati/Wakil Walikota) atau diangkat oleh Mendagri dari kalangan Pegawai Negeri Sipil. Namun, apabila Provinsi ditempatkan sebagai daerah otonomi penuh, maka pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Untuk jabatan Bupati/Walikota beserta Wakil Bupati/Wakil Walikota tetap dipilih langsung oleh rakyat secara berpasangan. Penguatannya, juga dibutuhkan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan juga keseimbangan kedudukan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sehingga tidak bersifat asistensi.

Masa depan jabatan wakil kepala daerah perlu dilakukan penguatan mulai dari UUD NRI Tahun 1945 hingga Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dengan disinkronisasikan melalui idealnya pengisian jabatan wakil kepala daerah untuk meminimalisir potensi disharmoni hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

#### **D. Implikasi Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah**

Kebijakan mengenai jabatan wakil kepala daerah dan fenomena empiris wakil kepala daerah, terutama yang terkait dengan hubungan tidak harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah membutuhkan penjelasan tentang dinamika kebijakan. Kesepakatan kebijakan publik dinamis dengan dua hal: perubahan kebijakan dan pengembangan kebijakan. Sebagai telah ditegaskan sebelumnya untuk memahami dinamika kebijakan.<sup>19</sup>

Ketidakjelasan kewenangan yang dimiliki oleh Wakil Kepala Daerah menjadi salah satu faktor penting terjadinya ketidakharmonisan (disharmonisasi) antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dibanyak daerah, konflik biasanya dimulai saat pengisian jabatan struktural di jajaran pemerintahan. Masing-masing berpacu menempatkan orang-orangnya pada pos strategis dan “basah”.<sup>20</sup>

Disharmoni hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah, perlu dilakukan penyesuaian dengan tidak hanya mengatur kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi juga mengatur mengenai wakil kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga berimplikasi teratur dalam undang-undang dengan melakukan berbagai penyeimbangan sehingga dapat mengurangi potensi disharmoni.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di era pilkada langsung menunjukkan bahwa hubungan yang harmonis pasangan Kepala Daerah mayoritas terjadi hanya pada satu tahun pertama masa kepemimpinan empat tahun sisanya mereka akan saling bersaing memperebutkan pengaruh. Keretakan antara Kepala Daerah dan wakilnya mencapai puncak terutama menjelang pilkada. Sebab, yang sering terjadi, Kepala Daerah tetap ingin maju atau mempunyai jago sendiri dan wakilnya juga bersiap maju pilkada. Apalagi, me reka dari partai politik berbeda yang membuat mereka bersaing berebut pengaruh. Jika hubungan dua pucuk pimpinan tersebut tidak harmonis, itu tentu akan membingungkan aparat Pemerintah Daerah di bawahnya. Kinerja Pemerintah Daerah pun menjadi terganggu. Sebab, persaingan politik akhirnya juga merasuk ke dalam birokrasi pemerintahan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Suharizal, Penguatan Demokrasi Lokal Melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Tugas utama wakil kepala daerah adalah asistensi atau membantu pelaksanaan tugas serta wewenang kepala daerah, sehingga perlu penguatan bukan penghapusan. Problem selanjutnya, jika ada pembagian tugas dan kewenangan yang telah dibagi tersebut, seperti apa bentuk kewenangan wakil kepala daerah tersebut. Dapatkah wakil kepala daerah mengeluarkan suatu kebijakan, dalam bentuk apa kebijakan tersebut? Jika menuntut suatu kebijakan harus tertulis sebagai bukti jika ada masalah hukum di kemudian hari dapatkah wakil kepala daerah menandatangani surat keputusan, apa bentuk kewenangan tersebut. Ketidakjelasan pembagian tugas dan wewenang antar keduanya memicu lahirnya rasa sakit hati yang kemudian berujung munculnya konflik politik dan kepentingan. Bisa dipahami kalau wakil kepala daerah umumnya berharap suatu hari dialah yang menjadi kepala daerah, baik lewat jalur sebagai pengganti, manakala sang atasan berhalangan tetap, atau lewat jalur pertarungan terbuka di ajang pilkada pada periode selanjutnya. Banyaknya pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah menyebabkan instabilitas politik sehingga pemerintahan daerah tidak efektif. Hal ini menurut saya jelas tidak sejalan dengan tujuan awal pilkada yang menghendaki adanya kepemimpinan kolektif untuk menjaga stabilitas politik dalam memajukan daerah dan menyejahterakan masyarakat daerah.<sup>22</sup>

Implikasinya berdampak terhadap rivalitas yang terjadi dalam waktu yang lama, wakil kepala daerah adalah "wakil" kepala daerah tersebut, namun kepala daerah "dipasangkan" dengan kepala daerah yang berasal dari partai yang berbeda, bukan atas dasar usulan atau pilihan kepala daerah adalah wakil terpilih atau kepala daerah *incumbent*. Dengan adanya rivalitas, fungsi dan wakil kepala daerah yaitu membantu kepala daerah dalam menjalankan berbagai kebijakan bisa terbengkalai karena alih-alih membantu malah sibuk tugasnya "mengintip" berbagai momen kelemahan kepala daerah atau sengaja membiarkan kepala daerah menggali lubang sendiri atau mendapatkan hukuman, yang mengharuskan dirinya diberhentikan. Dalam kondisi demikian, wakil kepala daerah dengan "lengang kangkung" otomatis menjadi kepala daerah. Di samping masalah rivalitas, antara kepala daerah dan wakilnya juga bisa saja memiliki preferensi yang berbeda untuk suatu kebijakan atau pilihan tertentu baik yang didasarkan atas kepentingan atau pertimbangan subyektifnya. Perbedaan ini akan menjadi masalah manakala perbedaan tersebut mencuat ke permukaan.<sup>23</sup> Menurut teori jenjang norma, pengaturannya dimulai dari UUD NRI Tahun 1945 (atribusi), UU (delegasi), Keputusan Kepala Daerah (mandat) yang semakin spesifik dan kuat pada taraf mandatoris yang diterima wakil kepala daerah dari kepala daerah, sehingga lemahnya pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU mengenai wakil kepala daerah, berdampak terhadap sistem pemerintahan daerah.

---

<sup>22</sup> Nanang Nugraha, *Op. Cit.*, hlm. 116-117.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 114-115.

## KESIMPULAN

Pengaturan wakil kepala daerah (wakil kepala daerah) pasca kemerdekaan Indonesia, wakil kepala daerah telah ada sejak Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 hingga sekarang. Meskipun secara eksplisit UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan mengenai ‘kepala daerah’ tetapi dalam risalah naskah komprehensif amandemen Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah disepakati bahwa kepala daerah sudah termasuk wakil kepala daerah, lebih lanjut Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang memerintahkan untuk membentuk UU berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga mengatur tugas, fungsi, dan kewenangan wakil kepala daerah.

Implikasi tidak diaturnya secara eksplisit mengenai wakil kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 terhadap sistem pemerintahan daerah yaitu kewenangan wakil kepala daerah dalam UU Pemda, hanya asistensi dan lebih dominan mandatoris, selain itu adanya disharmoni hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai salah satu implikasi lemahnya pengaturan wakil kepala daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU, sehingga terjadi ketimpangan kewenangan, wakil kepala daerah hanya berwenang ‘membantu’ kepala daerah, Analisa hukum menurut jenjang norma, pengaturannya dimulai dari UUD NRI Tahun 1945 (atribusi), UU (delegasi), Keputusan Kepala Daerah (mandat) yang semakin spesifik dan kuat hanya pada taraf mandatoris yang diterima wakil kepala daerah dari kepala daerah.

## SARAN

Dibutuhkan penguatan pengaturan mengenai wakil kepala daerah, bukan penghapusan. Sebab jabatan wakil kepala daerah masih relevan diterapkan sejak UU No. 18 Tahun 1965. Dualisme pendapat, antara penghapusan atau penguatan perlu dinetralisir dengan memuat pengaturan mengenai wakil kepala daerah pada amandemen ke-V UUD NRI Tahun 1945 sehingga lebih konstitusional dan tidak menimbulkan ambiguitas.

Sebaiknya, pengaturan mengenai wakil kepala daerah dalam UU Pemda tidak hanya kuat secara mandatoris saja, dan bukan hanya asistensinya saja. Tetapi harus lebih diseimbangkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah. Implikasi hukum yang berdampak terhadap kewenangan wakil kepala daerah dan hubungan antara wakil kepala daerah sehingga dibutuhkan untuk memperkuat posisinya dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU agar terciptanya sistem pemerintahan daerah yang memadai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aulia, R., & Wisnaeni, F, 2018, Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Yang Berhalangan Tetap Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia(Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan). *Masalah-Masalah Hukum*, 47(3), 298. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.3.2018.298-316>.
- Catur Wibowo., & Harefa, H, 2015, Urgensi Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan oleh Pemerintah. *Jurnal Bina Praja*, 07(01), 01–19. <https://doi.org/10.21787/jbp.07.2015.01-19>
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: PT. Alumni.
- Nanang Nugraha, 2013, *Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah*. Bandung: Refika.