

KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMRINTAHAN DAERAH DI INDONESIA¹

Oleh :

Anjali Jenet Ashya Walukow²

Susan Lawotjo³

Delasnova S. S. Lumintang⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kedudukan, tugas, dan wewenang Wakil Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, serta menganalisis implementasinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Latar belakang penelitian ini didasarkan pada ketidakjelasan pengaturan hukum terkait peran wakil kepala daerah, yang seringkali hanya dianggap sebagai pelengkap atau "ban serep" dalam pemerintahan daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan-undangan, melalui analisis terhadap peraturan-undangan yang relevan, literatur, serta dokumen hukum terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan Wakil Kepala Daerah belum memiliki landasan hukum yang kuat, karena tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945, melainkan hanya dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami beberapa kali perubahan. Meskipun dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa wakil kepala daerah dipilih secara langsung bersama kepala daerah, kewenangan dan kewenangannya masih bersifat umum dan subordinatif, sehingga sering menimbulkan konflik serta ketidakharmonisan dalam hubungan kerja dengan kepala daerah. Implementasi di lapangan menampilkan bahwa peran wakil kepala daerah sering terbatas, bahkan cenderung bersifat simbolis. Kesimpulan dari penelitian ini adalah perlunya penyusunan pengaturan yang lebih tegas mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang Wakil Kepala Daerah melalui revisi undang-undang, guna memperkuat posisi wakil kepala daerah dalam

mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata Kunci : Kedudukan, Wakil Kepala Daerah, Pemerintahan Daerah, Wewenang, Undang-Undang.

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menempatkan hukum sebagai dasar dalam seluruh aspek penyelenggaraan negara. Dalam konteks pemerintahan, pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi hal yang penting guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan demokratis. Melalui sistem pemerintahan daerah yang berbasis pada asas desentralisasi, daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari peran kepala daerah dan wakilnya. Wakil kepala daerah secara normatif memiliki posisi strategis sebagai pendamping kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun dalam praktiknya, kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah sering dipandang lemah serta tidak diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan.

Hal ini menimbulkan berbagai persoalan, mulai dari ketidakharmonisan hubungan kerja antara kepala daerah dan wakilnya, hingga maraknya fenomena politik transaksional dalam proses pencalonan. Ketidakjelasan pengaturan mengenai peran wakil kepala daerah tampak dari berbagai peraturan yang ada, termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang hanya memberikan kewenangan wakil kepala daerah secara umum dan subordinatif terhadap kepala daerah. Akibatnya, jabatan wakil kepala daerah seringkali hanya dianggap sebagai "ban serep" tanpa peran yang signifikan dalam

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101157

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Hukum

pengambilan kebijakan. Berdasarkan fenomena tersebut, diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif serta menjadi masukan bagi pembuat kebijakan dalam mempertegas pengaturan peran wakil kepala daerah di masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum nasional Indonesia dalam menangani *illegal fishing* di wilayah perairan Indonesia ?
2. Bagaimana penegakan hukum nasional Indonesia terhadap pelaku *illegal fishing* di wilayah perairan Indonesia?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Model Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Secara konstitusional, Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Gubernur Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”.⁵ Substansi ayat tersebut secara nyata memberikan landasan hukum bahwa yang bertindak sebagai pemimpin di suatu daerah (provinsi, kabupaten, kota) adalah seorang Gubernur, Bupati dan Walikota. Sementara wakil kepala daerah dapat dibahasakan sebagai wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota tidak secara eksplisit disebutkan dalam konstitusi.

Wakil kepala daerah selama ini sering dipertanyakan peran dan fungsinya, ini tidak lepas dari banyaknya kritikan terhadap kinerja wakil kepala daerah, serta banyaknya perpecahan atau

pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Wakil kepala daerah keberadaannya sampai saat ini masih menjadi polemik dengan asumsi bahwa jabatan wakil kepala daerah merupakan jabatan inkonstitusional karena tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.

Problematika wakil kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya sangat terbatas pada undang-undang yang mengaturnya, dan apakah keterbatasan tersebut akan menjadi masalah tersendiri terhadap kinerja dari wakil kepala daerah nantinya, tentunya semua permasalahan ini akan bisa diantisipasi jika ada koordinasi dan rasa saling percaya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar jabatan yang di emban dapat terlaksana dengan penuh tanggung jawab, disinilah diperlukannya mekanisme hukum terhadap tugas dan wewenang untuk menopang kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

Pengaturan hukum mengenai kewenangan wakil kepala daerah menjadi pertanyaan apakah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini telah mengatur dengan jelas dan terperinci untuk hal kewenangan wakil kepala daerah, karena landasan hukum seperti undang-undang akan sangat menentukan nantinya Kewenangan dan Tugas dari Wakil Kepala Daerah yang akan berdampak pada Kedudukan Wakil Kepala Daerah di dalam sistem pemerintahan daerah. Penulis akan mencoba untuk menguraikan pasal-pasal dari undang-undang tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang kewenangan wakil kepala daerah sebagai tolak ukur untuk mencari kedudukan tugas dan wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah.

1. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menjadi titik awal peraturan pemerintahan daerah pasca reformasi, dimana belum sempurnanya undang-undang ini dan terdapat banyak kelemahan dan kekurangan dalam mengatur tentang peraturan untuk kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah. Tidak ada peraturan

⁵ Pasal 18 Ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

terperinci tentang pengaturan atau pengakuan terhadap kedudukan wakil kepala daerah secara jelas dan terperinci di dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga kedudukan wakil kepala daerah tidak jelas dalam undang-undang ini. Akan tetapi pada Pasal 34 menyatakan “*Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan*”, kita bisa berasumsi bahwa kedudukan wakil kepala daerah hampir setara atau sama dengan kepala daerah, dimana pemilihan dilakukan secara bersamaan dan jika wakil tidak ada maka tidak ada pemilihan.

Paparan isi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 57 dan 58, tidak adanya bentuk kewenangan yang jelas dan terperinci terhadap kewenangan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, disini wakil kepala daerah hanya ditempatkan sebagai pengganti dari kepala daerah yang mendapatkan halangan dalam menjalankan wewenangnya. Dengan kata lain wewenang yang dimiliki oleh wakil kepala daerah ialah wewenang dari kepala daerah yang berhalangan. Pengaturan yang sangat umum sekali yang diatur di pasal 57 dan 58 ini bisa membuat multi tafsir akan tugas dan wewenang wakil kepala daerah.

Faktor terburu-buru saat pembuatan undang-undang ini karena desakan kebutuhan pasca reformasi, menjadikan pengaturan tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah tidak diatur dengan jelas dan terperinci, ini merupakan suatu titik kelemahan dari undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan menjadi titik awal ketidakjelasan dari kedudukan, tugas dan wewenang dari wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

2. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai usaha untuk mengatur tentang wakil kepala daerah telah menambahkan beberapa unsur kedalam undang-undang ini. Lima tahun berselang pemerintah merevisi undang-undang tentang pemerintahan daerah dan kemudian melahirkan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada undang-undang No. 32 tahun 2004 ini sebenarnya lebih menitikberatkan pada hal pemilihan kepala daerah

dan wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah di pimpin oleh seorang kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kesimpulan ini didapatkan dari isi Pasal 24 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemimpin daerah selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan *Political Recruitment* atau model pemilihan *elections* yang bersifat *direct* dan menjalankan amanah rakyat. Oleh sebab itu kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai partner yang tidak dapat terpisahkan, baik sebagai pejabat publik dalam hal pengelola maupun pemegang tampuk kepemimpinan di daerah. Kedua pejabat daerah sebagai simbol rakyat yang bertindak sebagai pelindung masyarakat daerah dan mewujudkan kepercayaan masyarakat.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mampu bersinergi dan harmonis dalam berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daripada kepentingan pribadi, golongan, aliran, baik aliran agama atau ras. Untuk itu, kepala daerah dan wakil kepala daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral dalam melaksanakan tanggung jawab pemerintahan sesuai dengan tata aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Secara substansi persoalan krusial retaknya hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah karena berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil, dapat diperhatikan lemahnya posisi wakil adalah: Pertama, jabatan wakil kepala daerah sifatnya membantu dan mensukseskan kepala daerah dalam memimpin daerah, melaksanakan tugas tertentu, menggantikan kepala daerah bila berhalangan. Namun pada pasal tersebut hilang esensi bahwa keberadaan wakil kepala daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat dan bersama memimpin menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kedua, tugas dan wewenang wakil bersifat umum, kekuasaan penuh ada di kepala

daerah dan akhirnya ini memunculkan keterbatasan wakil kepala daerah dalam bertindak. Harusnya kepala daerah membina hubungan yang baik dengan wakil dengan memberikan peluang kepada wakil sesuai dengan kontrak politik yang dibuat ketika mereka menetapkan diri sebagai satu pasangan calon kepala daerah. Ketiga, tidak adanya parameter atau indikator yang jelas, yang dapat mengungkapkan wakil kepala daerah dianggap bekerja efektif atau tidak bekerja efektif di dalam pemerintahan daerah.

3. Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan perubahan yang kedua kalinya dilakukan pemerintah untuk melengkapi kekurangan pada undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya.

Adapun lahirnya Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 ini, adalah untuk menyempurnakan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dimana ada beberapa penambahan dan penggantian yang dilakukan untuk menyempurnakan undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Fenomena yang sama seperti Undang-Undang No 32 tahun 2004, di Undang-Undang No 12 tahun 2008 ini pun tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah, hanya saja ada beberapa penambahan dalam hal kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dimana ada perubahan dalam hal memilih kembali kepala dan wakil kepala daerah yang meninggalkan jabatannya.

Perubahan yang dilakukan pada isi pasal ini tidak mempengaruhi kedudukan wakil kepala daerah, dalam hal tugas dan wewenang wakil kepala daerah tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya. Ketentuan untuk mengisi kekosongan wakil kepala daerah tidak mempengaruhi tugas dan wewenang wakil kepala daerah, dan penambahan ini tidak berpengaruh terhadap kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah terhadap undang-undang yang lama yakni Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penambahan tentang pengisian kekosongan jabatan ini juga dikarenakan banyaknya perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan ini

berdampak pada banyaknya wakil kepala daerah mengundurkan dari jabatannya, sehingga harus dibuatkannya mekanisme untuk pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong.

4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya sedikit mengatur tentang tugas dan wewenang dari wakil kepala daerah dan kedudukan wakil kepala daerah tidak dijelaskan pada undang-undang ini. Di dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini hanya mengatakan di dalam Pasal 63 ayat (1) “kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh kepala daerah”

Kata “*dapat*” di dalam bunyi pasal ini, menggambarkan bahwa kedudukan wakil kepala daerah tidak jelas, dimana kata “*dapat*” tersebut bisa berarti dua hal, yakni kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan/atau dapat juga dikatakan kepala daerah tidak membutuhkan wakil untuk membantu dalam pemerintahan daerah.

Minimnya pengaturan tentang tugas dan kewenangan dari wakil kepala daerah di Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini sangat disesalkan, mengingat banyaknya sumber permasalahan yang bisa menyebabkan perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Peran wakil kepala daerah yang ditonjolkan ialah sebagai peran pembantu, dan bisa menjadi penasihat kepala daerah terlepas dari didengar atau tidaknya pendapat wakil kepala daerah dalam memberikan pandangan ataupun masukan.

Kewenangan dan tugas yang didapatkan oleh wakil kepala daerah di tentukan oleh kepala daerah, sehingga wakil kepala daerah disini terkesan hanya sebagai figur pembantu yang menunggu perintah, tanpa bisa berbuat sesuatu jika kepala daerah melakukan kesalahan atau semacamnya. Adapun kewenangan lain yang didapatkan wakil kepala daerah ialah wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Melihat urutan perubahan undang-undang yang mengatur tentang wakil kepala daerah diatas, bisa dilihat dalam hal kewenangan wakil kepala

daerah sejauh ini belum mendapatkan perubahan yang signifikan baik dalam kedudukan, tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Wakil kepala daerah masih dianggap sebelah mata sehingga tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah hanya membantu tugas dan kewenangan dari kepala daerah, serta tidak memiliki batasan yang jelas akan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah sejak awal. Peran yang ditegaskan dan ditonjolkan dalam perundang-undangan diatas, ialah peran wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah tanpa bisa mengeluarkan atau mengambil kebijakan tertentu, karena kewenangan kebijakan hanya akan diambil dan dikeluarkan oleh kepala daerah.

Kewenangan dan peran wakil kepala daerah selama ini hanya bertumpu pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, baik dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, dan yang terbaru Undang-Undang No. 23 tahun 2014. Walaupun ada beberapa daerah yang mengatur sendiri tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah dengan Peraturan Daerah, akan tetapi payung hukum yang kuat ialah Undang-Undang, dimana payung hukum ini akan lebih memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam mengatur tentang hal kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam skala Nasional.

Pembagian tugas, wewenang dan kebijakan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak terjadi adanya tindi tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang-undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya, ini akan menjadi sengketa secara terus menerus antara Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sejauh ini ada tiga cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah.

Pertama, bisa dengan mengatur secara rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban diatur secara rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah memiliki kelebihan, karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, sehingga memperkecil peluang terjadinya konflik. Pola ini juga memiliki kelemahan, yakni tidak fleksibel atau kaku, sehingga menutup adanya diskresi dari kepala daerah untuk memberikan tugas, wewenang dan kewajiban yang lebih luas kepada wakil kepala daerah. Kelemahan yang bisa berujung konflik pada pola ini yang pertama ialah tidak memperhatikan perbedaan karakteristik masing-masing daerah yang seharusnya diikuti dengan isi pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berbeda karena bersifat universal untuk seluruh wilayah Indonesia.

B. Analisis Terhadap Kedudukan Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

Kedudukan Wakil Kepala Daerah muncul dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Dalam beberapa perspektif, kehadiran wakil kepala daerah lebih diarahkan kepada fungsi representasi dari kelompok politik dan/atau kelompok sosial di masyarakat di daerah tersebut.

Kekuasaan yang dipegang kepala daerah dan wakil kepala daerah akan sangat tergantung pada “*political will*” kepala daerah dalam mendelegasikan kewenangannya kepada wakil kepala daerah. Jika kondisi tersebut tidak jelas, maka posisi wakil kepala daerah memang hanya sebagai “ban serep”, sedangkan yang bersifat teknis administratif sudah dilaksanakan oleh perangkat daerah di bawah kendali sekretaris daerah. Berdasarkan kondisi yang ditemukan dalam praktek pemerintahan daerah bahwa sering terjadi ketegangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kemudian memunculkan istilah “matahari kembar” dan pada gilirannya akan mengakibatkan pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masih menjabat.

Jika dikaji ke semua daerah maka semua daerah menyatakan membutuhkan wakil kepala daerah apalagi di era otonomi daerah saat ini yang memiliki makna utama adalah desentralisasi atau memiliki kewenangan yang diberikan pusat untuk mengelolah pemerintahan daerah. Kita juga harus memahami bahwa otonomi daerah memiliki kebebasan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Hal tersebut disebut sebagai kewenangan otonomi luas yang tetap memperhatikan batasan-batasannya. Namun demikian secara prinsip harus diketahui bahwa kebebasan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan pengendalian dan evaluasi.⁶

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah melahirkan kewenangan baru dalam pemerintahan daerah, bisa disimpulkan secara yuridis pandangan terhadap Undang-Undang No 23 tahun 2014 adalah mengenai pembagian kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hukum publik atau administrasi kekuasaan pemerintahan mempunyai interpretasi yang serupa dengan kewenangan, sehingga pembahasan terhadap pembagian kekuasaan daerah sama halnya dengan membahas pembagian kewenangannya.

Wakil di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang yang dikuasakan bertindak sebagai ganti dari yang utama, dengan kata lain bisa juga dikatakan wakil berarti orang atau pejabat yang secara hirarki berada di bawah kepala.⁷ Melihat penjelasan dari arti *wakil* dan merujuk pada undang-undang yang ada selama pasca reformasi kedudukan yang dimiliki wakil kepala daerah tetaplah sama dan tidak pernah berubah ialah seorang atau pejabat yang secara hirarki berada di bawah kepala.

Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi yang ditegaskan hanya sebagai pembantu kepala daerah, terlihat dari Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 57, Undang-Undang No 32 tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah Pasal 26, Undang-Undang No 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 26, Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Keempat undang-undang pemerintahan daerah yang lahir pasca reformasi menegaskan tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh wakil kepala daerah selama pasca reformasi ialah kewenangan hasil pemberian dari kepala daerah atau dapat dikatakan sebagai *mandat*. Sejauh ini kewenangan wakil kepala daerah lahir dengan dua cara, yaitu jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan kepada wakil kepala daerah bisa dengan berupa Peraturan Daerah atau dengan Surat Keputusan Kepala Daerah, dan jika kepala daerah berhalangan, maka posisi kepala daerah sebagai pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki kepala daerah beralih ke wakil kepala daerah.

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dalam istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Bila dilakukan pengkajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukum dari kedua kata tersebut, istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum privat maupun hukum publik di Belanda. Sedangkan dalam konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁸

Wewenang (*bevoegdheid*) dalam hukum tata negara dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum, jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu, konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu konsep wewenang yang merupakan hukum publik, artinya suatu wewenang tersebut sekurang-kurangnya harus terdiri dari 3

⁶ Deddy Supriadi, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2001, Hal. 2

⁷ <https://kbbi.web.id/wakil> diakses pada 28 Maret 2025, pukul 23.53 Wita

⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm.1.

komponen utama, yaitu: Pengaruh, Dasar Hukum, Konformitas Hukum.⁹

Penjelasan pokok dari konsep hukum kedua dari komponen kewenangan yaitu sumber hukum juga dikategorikan sebagai hal pokok yang menjadi kriteria wewenang pada hukum publik. Bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan. Artinya kewenangan yang dimiliki pada hakikatnya melekat pada jabatan yang diemban oleh pejabat tersebut. Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, jabatan sendiri memperoleh wewenang melalui tiga sumber: Atribusi, Delegasi, Mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh Undang Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.¹⁰

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan bersumber langsung dari undang-undang secara materil artinya secara nyata tercantum di dalam materi perundang. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan.

Sumber kewenangan yang kedua adalah delegasi, berbeda dengan kewenangan atribusi yang pada dasarnya sudah melekat pada jabatan. Kewenangan delegasi merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atribusi. Berbagai macam jenis definisi diberikan oleh beberapa ahli Tata Negara terkait dengan makna dari delegasi. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat suatu keputusan) oleh pejabat

pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Hal tersebut berarti bahwa setelah pejabat yang memiliki wewenang secara atributif melakukan pelimpahan wewenang dan segala tanggung gugat atas keputusan yang terkait dengan wewenang itu menjadi milik pihak lain tersebut.

Sumber wewenang yang terakhir yaitu mandat yang juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan ini bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada di tangan pemberi mandat. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintah.¹¹

Dilihat dari jenis jabatan yang dimiliki, jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah jabatan pemerintah (politik), bukan merupakan jabatan negeri. Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dasar hukum Pasal 66 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan diatas adalah pemberian wewenang tertentu pada wakil kepala daerah diberikan dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku masyarakat sehingga wakil kepala daerah dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sasaran. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan atau menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai undang-undang.

Wakil kepala daerah dalam hal kewenangan memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari

⁹ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: laksana mediatama, 2008), hlm. 65

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 2008), hlm. 5.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Op.cit*, hlm 7

kepala daerah, dan dalam perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada pasal 66 ayat (1) huruf a angka 3 dan 4, yang berbunyi : 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, 4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini bisa disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bisa mengambil suatu keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun kewenangan atributif yang dimiliki wakil kepala daerah sangat terbatas, akan tetapi kewenangan atributif ini memiliki tanggung jawab yang besar.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah dan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah lahir seiring dengan terpilihnya kepala daerah, dan selama pasca reformasi inilah yang mendasari kedudukan wakil kepala daerah. Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi yang ditegaskan hanya sebagai pembantu kepala daerah, terlihat dari Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah Pasal 57, Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 26, Undang-Undang No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 26, Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Keempat Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lahir pasca reformasi menegaskan tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.
2. Kewenangan yang dimiliki oleh wakil kepala daerah selama pasca reformasi adalah kewenangan mandat dan atributif. Dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dimana kewenangan dari wakil kepala daerah lahir dari pemberian kewenangan mandat dari kepala daerah. Dalam perjalanannya wakil kepala daerah saat ini juga memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada Pasal 66 ayat (1) huruf a angka 3 dan 4. Ada tiga cara dan model yang dapat digunakan dalam mengatur Kewenangan Wakil Kepala Daerah. Pertama, bisa dengan mengatur secara rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, Pembagian Tugas, Wewenang dan Kewajiban. Kedua, diatur prinsip-prinsipnya di dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan Kepala Daerah. Ketiga, tidak diatur sama sekali di dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, tetapi lebih menegaskan konsep "*gentlemen agreement*" diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada.

Saran

1. Pemerintah Pusat harus segera membenahi peraturan tentang kedudukan, tugas dan kewenangan wakil kepala daerah, bisa dengan membuat Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang kedudukan, tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah secara jelas dan terperinci, agar tidak terjadi tumpang tindih antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga tidak berdampak buruk pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Untuk membangun hubungan yang ideal antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat terwujud jika hubungan yang dijalin ialah

hubungan antara atasan dan bawahan sebagai rekan kerja. Hal ini ditujukan agar terhindar dari pemahaman yang salah selama ini, dimana sering terdapat anggapan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki kedudukan, tugas dan kewenangan yang hampir sama di dalam pemerintahan daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Oligarki dan Totalitarianisme Baru*, LP3ES, Jakarta, 2002
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017
- Asshiddiqie, Jimly, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015
- Bemmelen, Sita Van, dan Raben, R., *Antara Daerah dan Negara: Indonesia tahun 1950-an*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011
- Effendi, Jonaedi dan Ibrahim, Johnny, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Kencana, Jakarta, 2020
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1993
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Gadjaja Mada University Press, Jakarta, 2009
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 2008
- Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, 1997
- Hasyimzum, Yusnani, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, Justice Publisher, Bandar Lampung, 2014
- Huda, Ni'matul, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Indrayana, Deny, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan Pustaka, Jakarta, 2008
- Irwansyah, *Penelitian Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020
- Locke, Jhon, *Two Treaties Of Goverment*, 1689
- Manan, Bagir, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017
- MD, Mahfud, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Minarno, Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017
- Monteiro, Josef Mario, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2014
- Montesquieu, *Spirit Of The Laws*
- Nitibaskara, Ronny Tubagus, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah*, Peradaban Edition, Jakarta, 2002
- Nurcholis, Hanis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2005
- Pahlevi Indra, *Posisi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Vol 17, No 1, Jurnal Ilmu Politik, Jakarta, 2012
- Raharusun, Anthon, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua Dalam Periode 1950-2012*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014
- Rondinelli, Dennis A., Nellis, Jhon R., dan Cheema, G. Shabir, *Decentralization in Developing Countries A Review Of Recent Experience*,

- World Bank Staff Working Papers,
Washington, D. C., U. S. A., 1983
- Sarundajang, S.H., *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta Selatan, 2011
- Sarundajang, S.H., *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta Selatan, 2011
- Sembiring, Tamaulina, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Mafy Media Literasi, Solok, 2023
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, G. P. Putnam's Sons, 1929
- Supriadi, Deddy, dan Solihin, Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- Tushnet, Mark, *The New Fourth Branch Institutions For Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge University Press, 2021
- Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010
- Yuhana, Abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokus Media, Bandung, 2013

Peraturan Lainnya

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah