

**TUGAS DAN KEWENANGAN WAKIL KEPALA
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERUBAHANNYA**

**Doni Muhammad Dahlan, SH., MH., MAP,
Abdul Rahman Maulana Siregar, SH., MH.Li.
Dosen Fakultas Sosial Sains Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Pembangunan Panca Budi
Email: Mdahlan.doni@gmail.com, Maulana050790@gmail.com**

ABSTRAK

Keberadaan wakil kepala daerah di era pemilihan kepala daerah dengan sistem paket masih menyisakan persoalan dalam tatanan praktik yang menjadi faktor ketidakharmonisan pucuk kepemimpinan daerah. kendati dipilih secara berpasangan, namun dalam praktiknya, pola kerja pasangan kepala daerah terpilih tidak jauh berbeda dengan sistem kepemimpinan sebelum era pemilihan kepala daerah langsung. Masalah ini dapat dilihat dari minimnya keterlibatan wakil kepala daerah dalam menentukan kebijakan daerah, terlebih lagi stigma hukum dan politik tetap mendudukkan posisi wakil kepala daerah lebih sebagai supporting people dalam kepemimpinan daerah. Sejak era pemilihan sistem paket yang mulai diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, konsep pemilihan berpasangan diharapkan mampu melahirkan konsep kepemimpinan kolegiat dan menghilangkan dampak negatif “kawin paksa politik” yang lahir dari pemilihan terpisah oleh DPRD. Penelitian ini mencoba melihat bagaimana perkembangan peran dan fungsi wakil kepala daerah setelah tigabelas tahun diberlakukannya pemilihan sistem paket yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan perubahannya serta Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 dan perubahannya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan mengambil sampel pada dua daerah di Sumatera Utara antara lain Kabupaten Langkat dan Kota Binjai. Hasil Penelitian menunjukkan setelah tigabelas tahun penerapan pemilihan sistem paket pengaruh “kawin paksa politik” belum juga hilang. Di era pemilihan sistem paket justru “kawin paksa politik terjadi sebelum pemilihan langsung dimulai. Disamping itu, perubahan undang-undang tentang pemerintah daerah belum mampu menciptakan pola kepemimpinan kolektif dimana masih banyak wakil kepala daerah yang tidak puas dengan tugas dan fungsinya kendati dipilih berpasangan dan memiliki suara serta dukungan yang sama.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Wakil Kepala Daerah, Kepemimpinan Kolektif.

A. PENDAHULUAN

Keberadaan pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan berkembang dengan pelbagai kompleksitasnya. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, pemerintah daerah hanya dibagi pada daerah besar dan daerah kecil hingga amandemen UUD 1945 antara tahun 1999-2002 mengubah wajah pemerintah daerah menjadi lebih jelas dengan dibagi berdasarkan provinsi dan dalam provinsi terdiri dari

kabupaten dan kota dan masing-masing provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah sendiri (Toha, 2008). Tidak hanya pembagian wilayah, kewenangan dan sistem pemilihan kepala daerah juga turut berubah sebagai konsekuensi reformasi aturan tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam UUD 1945 (Konstitusi, 2017).

Dalam kerangka negara kesatuan, pemerintah daerah diberikan asas otonomi untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai

dengan kewenangan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Suprawoto, 2018). Setidaknya terdapat sisi negatif dan sisi positif dari diberikannya kewenangan daerah untuk mengatur sendiri rumah tangganya. Sisi positif adalah mengurangi beban pemerintah pusat dan mempercepat pembangunan daerah dimana hanya daerah yang benar-benar memahami kondisi dan kebutuhan masyarakatnya. Namun, terdapat sisi negatif, yaitu konstelasi politik daerah semakin kuat karena perebutan kekuasaan untuk menduduki jabatan kepala daerah.

Tarik ulur mengenai pemilihan kepala daerah juga tidak luput dari gesekan politik (Salang, 2015). Sejak akhir tahun 2014 dimana undang-undang tentang pemilihan kepala daerah dipisahkan dari bagian undang-undang tentang pemerintah daerah, dimana sebelumnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari rezim pemerintahan daerah, setelah perubahan dilakukan dengan berbagai konflik hingga lahirnya beberapa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk meredam gejolak politik dan dampak dari perubahan sistem. Maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan beberapa perubahannya untuk mengatur pengelolaan daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 hingga dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan kepala daerah yang khusus mengatur tatacara pemilihan kepala daerah.

Dari berbagai perubahan yang dilakukan, baik perubahan pengelolaan daerah hingga tatacara pemilihan kepala daerah, masih menyisakan masalah klasik yang belum terselesaikan yaitu hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam memimpin daerah. Kendati pembagian tugas dan fungsi telah dilakukan, namun masih belum dapat ditemukan format ideal untuk mengatur tugas dan fungsinya. Jika dikaji secara historis, perkembangan kedudukan wakil kepala daerah dapat dilihat dari beberapa pengaturan yang pernah diundangkan.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, menyatakan jika kepala daerah berhalangan hadir maka yang mewakili adalah salah satu dari anggota Dewan Pemerintah Daerah yang ditunjuk oleh DPD itu sendiri. Kemudian, dirubah melalui Pasal 26 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang menyatakan jika wakil kepala daerah berhalangan atau diberhentikan maka yang menjadi penggantinya adalah wakil ketua Dewan Pemerintah Daerah. Selanjutnya, dirubah melalui dalam Pasal 21 (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menyatakan bahwa wakil kepala daerah berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan jumlahnya paling sedikit dua orang dan paling banyak empat orang. Selanjutnya dirubah melalui Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, menyatakan jika wakil kepala daerah dipilih oleh presiden dari pegawai negeri yang jumlahnya tidak diatur dan sesuai kebutuhan.

Pada masa reformasi, perihal pemilihan kepala daerah dirubah melalui Pasal 30 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa kepala daerah sebagai eksekutif daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah yang pemilihannya dilakukan oleh DPRD dengan ketentuan suara terbanyak akan menjadi kepala daerah dan suara terbanyak kedua menjadi wakil kepala daerah (Subekti, 2015). Kemudian pada pasal 24 (3) yang menyatakan bahwa kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Pada UU pemerintahan daerah ini, pemilihan kepala dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Masing-masih calon terdiri dari pasangan calon dan wakil calon kepala daerah.

Selanjutnya, dirubah melalui pada Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dipilih dalam satu calon pasangan yang diusul oleh Partai Politik, Gabungan Partai Politik atau Perseorangan. Selanjutnya, dirubah melalui Pasal 12 ayat (1) undang-undang nomor 22

tahun 2014 mengatur tentang calon tunggal (bukan berpasangan) dengan jumlah wakil kepala daerah bervariasi hingga maksimal 3 orang (wakil gubernur) dan dua orang (wakil bupati/wakil walikota). Undang-undang tersebut dirubah melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pemilihan kepala daerah berdasarkan Perppu Nomor 1 tahun 2014 dilakukan secara langsung, dengan pelaksana pemilihan diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang kemudian ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016. Kendati sudah dipisahkan, undang-undang tentang pemerintah daerah undang-undang tentang pemilihan kepala daerah masih memiliki hubungan yang kuat terlebih dalam hal mengatur pola hubungan antara kepala dan wakil kepala daerah. Pemilihan dengan sistem paket (berpasangan) memberikan gambaran bahwa pola kepemimpinan daerah hendaklah dijalankan atas dasar kepemimpinan kolektif yaitu secara bersama-sama bertanggungjawab atas pengelolaan daerah. Imbas dari tidak berjalannya sistem kepemimpinan kolektif adalah adanya kepala daerah yang tertangkap korupsi namun wakilnya tidak. Hal ini adalah bukti jika kepala daerah secara jelas tidak melibatkan wakilnya dalam menentukan kebijakan dan tidak menjalankan salah satu fungsi wakil kepala daerah yaitu memberikan pertimbangan. Oleh sebab itu, kendati dipilih berpasangan, namun setelah terpilih tidak ada lagi sistem berpasangan dalam memimpin daerah.

Makalah ini ditulis untuk mengkaji bagaimana sebenarnya pelaksanaan peran dan fungsi wakil kepala daerah setelah beberapa perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dilakukan.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan makalah ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian yuridis empiris (Soekanto dan Mamudji, 2006). Data primer dalam penelitian ini

adalah hasil wawancara terhadap dua pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari dua daerah yaitu Kota Binjai dan Kabupaten Langkat. Alasan pemilihan dua daerah tersebut didasarkan pada kondisi kepemimpinan daerah yang berbeda dimana Kota Binjai dipimpin dua periode oleh pasangan yang sama sementara Kabupaten Langkat dipimpin dua periode dengan kepala daerah yang sama namun wakil berbeda. Wawancara dilakukan secara terpisah dengan cara wawancara mendalam (*indepth interview*). Hasil wawancara dianalisis dengan menggunakan teori kekuasaan dan teori kepemimpinan kolektif (*collective leadership theory*).

C. PEMBAHASAN

Pengelolaan pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, baik kekuasaan yang diberikan melalui undang-undang maupun kekuasaan yang melekat sebagai pembentuk kebijakan. Adanya kekuasaan justru membutuhkan pengawasan yang baik pula. Oleh sebab itu dalam pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang merupakan representasi rakyat. Kekuasaan adalah suatu hal yang menjadi celah lahirnya korupsi. Rousseau (2012) dalam bukunya "*On The Social Contract*" berpendapat bahwa pemerintah adalah pelaksana kedaulatan negara, dan kekuasaannya berasal dari kepercayaan masyarakat. Maka ketika kekuasaan disalahgunakan, lahirnya masalah yang disebut korupsi. Rousseau berpendapat korupsi dapat diartikan "*the abuse of public office for private benefit*".

Berkaitan dengan tugas dan fungsi kepemimpinan daerah antara kepala daerah wakil kepala daerah adalah bagaimana pola hubungan yang terbangun dalam pemilihan berpasangan dapat terus berjalan hingga setelah memenangi pemilihan. Sebagai perbandingan dapat dilihat bagaimana tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pasal 65 dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Dalam pasal 65 kepala daerah memilikisecara umum memiliki tugas memimpin pelaksanaan pemerintahan daerah, memantau dan menvaluasi penyelenggaraan pemerintahan di bawahnya. Menyusun RPJPD, RPJMD dan RKPD dan memiliki kewenangan legislasi antara lain mengusulkan Raperda dan menetapkan Perkada. Serta menentukan kebijakan dalam keadaan mendesak. Sementara dalam Pasal 66 wakil kepala daerah secara umum memiliki tugas membantu kepala daerah dalam memimpin pelaksanaan pemerintahan daerah, memberikan pertimbangan dan masukan pada kepala daerah, menjalankan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah. dan satu poin penting yaitu wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan. Dari pembagian tugas yang diatur dalam pasal 65 dan 66 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dapat dikatakan jika peran dan fungsi wakil kepala daerah sebenarnya tidak terlalu penting kecuali kepala daerah berhalangan atau menjadi terlibat masalah hukum. Hal ini senada dengan hasil riset Adhari dan Rishan (2012) terkait eksistensi peran wakil kepala daerah menunjukkan jika keberadaan wakil kepala daerah tidak sepenuhnya berpengaruh dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah jika melihat format aturan (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) terkait pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah terlalu dipaksakan mengikuti format pemilihan langsung berpasangan presiden dan wakil presiden yang memiliki popularitas sejak dilaksanakan Tahun 2004. Penelitian tersebut menyimpulkan jika format pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah akan berimplikasi pada jalannya bentuk pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah karena kepala daerah dan wakil kepala daerah dipaksa berpasangan dengan alasan politik bahkan biaya pencalonan pasangan kepala daerah tersebut.

Dalam konsep kepemimpinan kolektif kepemimpinan tidak hanya dipegang secara mutlak oleh satu orang. Menurut Ospina dan Foldi (2016):

Recent theories claim that leadership does not reside exclusively in the leader but is also a property of the collective (group, organization, social system) and thus has both individual and collective qualities. The phrase “collective dimensions of leadership” signals the importance of shifting attention from the single “heroic” leader to the emergent processes and practices that help actors interact, coconstruct meaning, and advance a common goal unattainable by themselves

Sepanjang sejarah pengaturan tentang pemerintah daerah, kedudukan kepala daerah sangat dominan ketimbang wakilnya, hal ini kontradiktif dari sistem pemilihan sistem paket. Model kepemimpinan yang berlaku saat ini lebih tepat jika menggunakan sistem pra amandemen dimana kepala daerah dipilih dan wakilnya dipilih atau diusulkan oleh kepala daerah. Dengan pemilihan sistem satu paket, otomatis memiliki konsekuensi bahwa kepemimpinan tidak hanya didominasi oleh kepala daerah, harus ada *sharing power* yang jelas dan bentuk kerjasama yang jelas. Dalam pasal 66 diatas, wakil kepala daerah diberikan kewenangan untuk memberikan masukan dan pertimbangan pada kepala daerah dalam menentukan kebijakan, namun kewenangan ini bersifat klise atau jarang dilaksanakan mengingat konsep “*single hero*” sebagaimana dipaparkan oleh Ospina dan Foldi (2016) masih berlaku.

Dalam wawancara yang dilakukan di dua daerah yang dilakukan, terdapat perbedaan jelas pola hubungan pembagian tugas antara kepala daerah dan wakilnya. Kota Binjai yang dipimpin dua periode oleh orang yang sama, pola pembagian tugas dilakukan dengan sistem kolektif, kendati tidak terlalu intens, namun dalam menentukan kebijakan strategis, keterlibatan wakil kepala daerah sangat penting. Hal ini turut menjaga pola hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap harmonis hingga dua periode. Berbanding terbalik dengan Kabupaten Langkat, dimana pada periode pertama terdapat jarak besar dari pola pembagian tugas antara kepala daerah dan

wakilnya yang berimbas pula pada hubungan personal. Mengutip hasil penelitian Adhari dan Rishan (2012) yang meneliti tentang hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kabupaten Langkat. Wakil bupati saat itu merasa ada ketimpangan dalam peran yang artinya setelah terpilih wakil bupati tidak memiliki andil dalam menentukan kebijakan daerah, padahal dipilih bersama dan sama-sama mengeluarkan modal anggaran dan dukungan partai. Imbasnya, pada periode kedua, wakil bupati mencalonkan diri menjadi rival bupati petahana.

Reformasi konsep pemilihan sistem paket dalam hal ini tidak diikuti dengan konsep hubungan pembagian tugas yang jelas pula. Tugas wakil kepala daerah dalam hal ini hanya menjalankan pengawasan rutin yang sebenarnya tidak terlalu signifikan dibandingkan dengan harapan konstituen saat memilih pasangan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara terhadap wakil kepala daerah terlihat jelas adanya harapan dari partai politik pengusung wakil kepala daerah dan konstituennya agar ketika menjabat juga memiliki andil untuk menjawab tuntutan konstituen saat memilih.

Penulis dalam hal ini lebih menekankan konsep *collective leadership* yang jika dikaji lebih selaras dengan aturan pemilihan sistem paket. Dalam perubahan undang-undang pemerintah daerah, peran dan tugas kepala daerah dan wakilnya jelas lebih tidak sinkron jika dibandingkan dengan yang diatur dalam pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki kewajiban bersama dalam sebelas poin antara lain: a. Memegang teguh Pancasila; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; d. melaksanakan kehidupan demokrasi; e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah; j. menjalin

hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah; k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Ketentuan tersebut hilang dalam perubahan undang-undang tentang pemerintah daerah. Dengan demikian pola pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah masih terdistorsi dengan tidak adanya pola hubungan yang menyatukan kepala daerah dan wakilnya. Sebagai imbas dari pemisahan tersebut, peran wakil yang seharusnya dapat meminimalisir terjadinya korupsi oleh kepala daerah semakin minim. Hal ini bahkan dapat terlihat dari banyaknya kepala daerah yang ditangkap korupsi namun tidak dengan wakilnya. Padahal dalam kepemimpinan harus ada hubungan antara kepala daerah dan wakilnya, hal ini menjadi bukti bahwa konsep “single hero” malah menjadikan roda pemerintahan semakin tidak efektif.

D. KESIMPULAN

Pembagian tugas antara kepala daerah dan wakilnya bukan berarti mengharapkan adanya bintang kembar dalam konsep kepemimpinan daerah. Hal ini lebih kearah rekonseptualisasi antara model pemilihan sistem paket dan pola hubungan kerja melalui pembagian kerja antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. berdasarkan hasil penelitian, tidak ada hal baru dalam tugas dan kewenangan wakil kepala daerah setelah perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Terdapat poin tambahan yang malah terkesan memaksa wakil kepala daerah untuk tetap menerima keadaan jika mengalami masalah hubungan dengan kepala daerah. aturan tersebut diatur dalam Pasal 66 ayat 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang mengatur “Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan”.

DAFTAR PUSTAKA

Adhari, Agus., Rishan, Idul., 2012, *Peran dan Fungsi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*,

- Penelitian Litbang Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Majalah Konstitusi. 2017, *Perda Kabupaten Kota. Nomor 123. Edisi Mei 2017*. MK Media, Jakarta.
- Ospina, Sonia., Foldy, Erica Gabriel., 2016, *Collective Dimensions of Leadership*. Dalam A. Farazmand (ed.). 2016. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance.*, Springer International Publishing. Switzerland.
- Rousseau, Jean Jacques. 2012, *On The Social Contract.*, Dover Publication. Inc. New York.
- Salang, Sabastian, et al., 2015, *Tersandera Koalisi: Kinerja DPR 2014-2015.*, Formappi. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono., Mamudji, Sri., 2006, *Penelitian Hukum Normatif.*, Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Subekti, Valina Singka., 2015, *Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dasri Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintah Demokrasi.*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Suprawoto. 2018, *Government Public Relations: Perkembangan dan Praktik di Indonesia.*, Kencana. Jakarta.