

**KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH  
(Studi Di Kabupaten Labuhan Batu)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**HERI ASHARI SIREGAR  
NPM. 1606200380**



**UMSU**

**Unggul | Cerdas | Terpercaya**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATRA UTARA  
MEDAN  
2023**



**UMSU**

Unggul, Lulus, Timbang  
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 27 Mei 2021 Jam 08,30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : HERI ASHARI SIREGAR  
**NPM** : 1606200380  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Di Kabupaten Labuhanbatu)

**Dinyatakan** : ( A- ) Lulus Yudisium dengan predikat Memuaskan  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM Administrasi Negara.

**PANITIA UJIAN**

**Ketua**

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

**Sekretaris**

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. BENITO ASDHIE KODIYAT, S.H., M.H
2. Mhd. NASIR SITOMPUL, S.H., M.H
3. MUKLIS, S.H., M.H

1.

2.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

Unggul | Cerdas | Terpercaya  
Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : HERI ASHARI SIREGAR  
NPM : 1606200380  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Di Kabupaten Labuhanbatu)

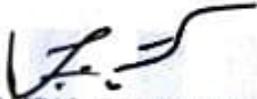
PENDAFTARAN : Tanggal 15 April 2023

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi, penulis berhak memakai gelar:

### SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui  
Dekan Fakultas Hukum

Pembimbing

  
Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

  
BENITO ASDHIE KODIYAT, S.H., M.H  
NIDN: 0110128801



**UMSU**

Unggul - Cerdas - Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA : HERI ASHARI SIREGAR**  
**NPM : 1606200380**  
**PRODI/BAGIAN : HUKUM/ ADMINISTRASI NEGARA**  
**JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH  
(Studi Di Kabupaten Labuhanbatu)**

**Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian Skripsi**

**Medan, 15 April 2023**

**Pembimbing**

**BENITO ASDHIE KODIYAT, S.H., M.H**  
**NIDN:0110128801**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Heri Ashari Siregar  
NPM : 1606200380  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul : **EFEKTIVITAS WAKIL KEPALA DAERAH DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi  
Di Kabupaten Labuhanbatu)**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2023

Saya yang menyatakan



**HERI ASHARI SIREGAR**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PEMIPINAN PESAL MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

**NAMA** : Heri Ashari Siregar  
**NPM** : 1606200380  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum/ Hukum Administrasi Negara  
**JUDUL SKRIPSI** : Efektifitas Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi di Kabupaten Labuhanbatu)  
**Pembimbing** : Benito Asdhie Kodyat MS, S.H., M.H.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
20-01-2023	Revisi Rumusan Masalah	
24-01-2023	Revisi Deskripsi Operasional	
30-01-2023	Revisi Metode Penelitian	
08-02-2023	Revisi Abstrak dan Latar Belakang	
15-02-2023	Revisi Latar Belakang	
21-02-2023	Revisi Metode Penelitian	
27-02-2023	Revisi Footnote	
03-03-2023	Revisi Daftar Pustaka	
08-03-2023	Bedah buku, dan denda	

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Diketahui,  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

**DOSEN PEMBIMBING**

(Benito Ashdie Kodyat MS, S.H., MH)

## **ABSTRAK**

### **KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi Di Kabupaten Labuhan Batu)**

**HERI ASHARI SIREGAR**  
**NPM. 1606200380**

Konflik antara kepala daerah dan wakil kepala dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah masih relatif sering terjadi di Indonesia. Konflik tersebut timbul karena adanya persoalan terkait hubungan kewenangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Bentuk persoalan berkaitan dengan kewenangan tersebut adalah tidak maksimalnya keterlibatan wakil kepala daerah dalam hal pengambilan keputusan serta kebijakan. Padahal kepala daerah dan wakilnya merupakan kesatuan politik yang dipilih melalui proses demokrasi yaitu pilkada. Penelitian ini untuk mengetahui kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan, peran dan fungsi wakil kepala daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah, serta kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhan Batu dalam pelaksanaan Pemerintahan daerah.

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian dan pendekatan menggunakan penelitian yuridis empiris, dengan data yang bersumber dari hukum islam, data primer dan sekunder yang diperoleh melalui wawancara dan studi kepustakaan. Kemudian, data diolah dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa peran dan fungsi wakil kepala daerah selama ini hanya bertumpu pada Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah. Kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan terdapat dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhanbatu dalam pelaksanaan Pemerintahan daerah dirasa kurang efektif, sebagaimana penyebab mendasar mengapa kedudukan wakil kepala daerah kurang berperan dalam pemerintahan daerah, lebih dikarenakan oleh tidak diaturnya dengan jelas dan terperinci tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah dalam payung hukum yang kuat seperti undang-undang. Inilah pentingnya peran undang-undang untuk mengatur regulasi-regulasi yang mendasar dari kewenangan dan peran wakil kepala daerah, agar terciptanya keseimbangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis dalam pemerintahan, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempengaruhi kepala daerah untuk membuat keputusan sesuai dengan gagasan wakil kepala daerah atau ikut memberi pertimbangan dalam pengambilan suatu keputusan

**Kata Kunci:** Pemerintahan Daerah, Wakil Kepala Daerah, Penyelenggaraan Daerah.

## KATA PENGANTAR



Puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, taufik, dan inayah-Nya sehingga terselesaikannya skripsi ini. Skripsi merupakan persyaratan bagi setiap mahasiswa dalam menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara. Maka dari itu, disusunlah skripsi yang berjudul “Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Di Kabupaten Labuhan Batu)”. Dengan terselesaikannya skripsi ini, maka perkenankanlah saya ucapkan terima kasih kepada:

1. Dengan rasa hormat, rasa cinta dan penghargaan saya ucapkan terima kasih kepada Ayahanda Hasyim Siregar, SE dan Ibu saya Hapsa Harahap yang telah mengasuh, mendidik dengan curahan kasih sayang dan tak pernah mengeluh dalam membesarkan saya, serta memotivasi saya untuk menjadi anak yang percaya diri, pekerja keras, mandiri, rendah hati.
2. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara Bapak Dr. Agussani., M.A.P atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara Bapak Dr. Faisal, SH., M.Hum, atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara.
4. Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I dan Ibu Atika Rahmi, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III.
5. Terima kasih sebesar-besarnya saya ucapkan kepada Bapak Benito Asdhie Kodiyat MS., S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing, Bapak Mhd Nasir Sitompul, S.H, M.H dan Bapak Muklis, S.H, M.H selaku Dosen Penguji yang dengan penuh perhatian mereka telah memberikan dorongan, semangat, bimbingan dan arahan yang baik sehingga skripsi ini dapat saya selesaikan.
6. Seluruh Dosen dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah banyak memberikan ilmu dan bantuan selama masa perkuliahan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
7. Terima kasih kepada abang saya Hendra Syahputra Siregar, merupakan orang yang mendorong dan menghibur saya dalam susah maupun senang sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. .
8. Untuk para sahabat saya yang rela memberikan waktu serta bantuannya kepada saya, terutama sahabat saya adv.Armansyah Lumban Gaol SH, Said Firwana, Heru Bilal Fairuz Siregar dan Rinaldi Purba, senang rasanya bisa berjuang bersama kalian.

9. Kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu, tidak ada maksud dalam mengabaikan bantuan dan peran kalian, maka untuk itu saya sampaikan ucapan terimakasih. Akhir kata tidak gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Illahirabbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Aamiin. Sesungguhnya Allah maha mengetahui niat baik hamba-hambanya.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Medan, 10 Mei 2023

Hormat Saya

**Heri Ashari Siregar**

**NPM. 1606200380**

## DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian	
Berita Acara Ujian	
Persetujuan Pembimbing	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak .....	i
Daftar Isi.....	ii
 <b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah.....	5
2. Faedah Penelitian.....	5
B. Tujuan Penelitian.....	6
C. Definisi Operasioanal .....	6
D. Keaslian Penelitian .....	7
E. Metode Penelitian.....	9
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	9
2. Sifat Penelitian.....	10
3. Sumber Data .....	10
4. Alat Pengumpul Data.....	12
5. Analisis Data .....	12
 <b>BAB II: TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kedudukan .....	13
B. Pemerintahan Daerah.....	13

C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	
D. Wakil Kepala Daerah.....	28

### **BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Peran dan Fungsi Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah.....	32
B. Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Dalam Mengambil Kebijakan .....	53
C. Kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhan Batu Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah.....	68

### **BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76

### **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN**

- Wawancara

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum,<sup>1</sup> pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahannya berdasarkan hukum. dalam Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh dalam bukunya Dasril Radjab menyebutkan bahwa negara hukum adalah negara yang berdasarkan hukum, maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum.<sup>2</sup>

Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk kepada hukum bukan hukum yang harus tunduk kepada pemerintah.<sup>3</sup> Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara memerintah ada yang mengatakan bahwa karena negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan mengabdikan pada kepentingan umum.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 22.

<sup>2</sup> Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 73.

<sup>3</sup> Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 19.

<sup>4</sup> Zairin Harahap. 2010. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 1.

Amandemen UUD RI Tahun 1945 mencoba menyelesaikan ketidakjelasan pengertian negara hukum tersebut yang ditandai dengan usaha mengurangi kesimpangsiuran pengertian itu dengan cara meruwat, kata *rechtsstaat* dari UUD 1945. Meski demikian, menurut Sudjito, langkah tersebut tidak diikuti secara konsisten dengan langkah-langkah pembersihan unsur-unsur asing yang mengganggu karakteristik sistem hukum Indonesia yang komunalistik-religius.<sup>5</sup>

Salah satu ciri negara hukum yaitu adanya sistem demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Penyelenggaraan sistem demokrasi Negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya pada warga negaranya. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kedaulatan atau *souvereiniteit* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Konsepsi tersebut lahir untuk membentuk kekuasaan yang diakui (*legitimate*) sebagai pengayom sekaligus untuk menciptakan tertib sosial dan politik dari suatu kekacauan (*anarkhi*).<sup>6</sup>

Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah harus dilaksanakan berdasarkan sistem pemerintahan negara. Menurut Soehino, sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem pemerintahan pusat. Yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan eksekutif

---

<sup>5</sup> Imam Soebechi. *Op. Cit.*, halaman 23.

<sup>6</sup> Mei Susanto. 2013. *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 20.

daerah. Selanjutnya penyelenggaraan pemerintahan daerah pada prinsipnya dengan menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>7</sup>

Setiap daerah memiliki satu orang Kepala daerah dan dibantu satu orang Wakil Kepala Daerah. Gubernur dan Wakil Gubernur memimpin pemerintahan Provinsi (Tingkat I), Bupati dan wakil bupati memimpin pemerintahan ditingkat Kabupaten, Walikota dan Wakil Walikota memimpin pemerintahan ditingkat Kota (Tingkat II). Pasca reformasi, perkembangan tentang kedudukan, tugas dan wewenang Wakil Kepala Daerah mendapat sedikit perubahan dan pengakuan, ini tercermin terhadap kedudukan Wakil Kepala Daerah, dimana kedudukan Wakil Kepala Daerah muncul dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang Kepala Daerah dan di bantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.

Keberadaan wakil kepala daerah khususnya dalam mendampingi kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah. Posisi ideal penting atau tidaknya keberadaan Wakil Kepala daerah saatnya menjadi perhatian, mengingat kerja-kerja wakil kepala daerah di sejumlah daerah sangat variatif, bahkan tidak sedikit daerah dimana Kepala daerah dan Wakil Kepala daerahnya berselisih. Sebagaimana yang mesti dipahami antara kepala daerah dan wakil kepala daerah itu berada satu kotak dan kepemimpinannya bersifat kolektif. Kalaupun ada perbedaan, mungkin yang soal visi dan persepsi saja. Kepemimpinan itu kan masalah kualitas pribadi. Jadi butuh komitmen masing-masing pribadi. Jika saling

---

<sup>7</sup> Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Capiya Publishing, halaman 40.

menghormati satu sama lain dalam satu *team work* yang kuat, kepala daerah menjadi ringan.<sup>8</sup>

Garis tugas yang sangat umum dalam undang-undang dan pembagian kerja secara terperinci yang diserahkan kepada kesepakatan kedua belah pihak bisa menimbulkan suasana tawar-menawar (*brigaining position*) antara kedua belah pihak, yang hasilnya bisa saja memuaskan atau tidak memuaskan salah satu Pihak, atau keduanya sama-sama tidak puas karena sebagian kewenangannya diambil oleh Pihak lain. Pada dasarnya lahirnya kewenangan untuk wakil kepala daerah sangat bergantung pada pola hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, ketika hubungan keduanya baik maka akan ada pembagian tugas dan wewenang atas dasar kebijaksanaan kepala daerah terhadap wakilnya. Oleh karena itu proses politik dalam rangka memasang calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus sesuai dengan kebutuhan kepala daerahnya agar terjadi *trust* antara kepala daerah dan wakilnya ketika terpilih nanti agar terjadi pembagian tugas dan wewenang yang sifatnya proporsional.

Persoalan yang menyebabkan wakil kepala daerah tidak maksimal dalam menjalankan tugas dan wewenangnya adalah adanya disharmonisasi dengan kepala daerah karena hal tersebut membuat hilangnya *trust* dari kepala daerah terhadap wakilnya sehingga tidak ada pembagian kewenangan yang proporsional dan menyebabkan wakil kepala daerah terlihat seolah tidak berbuat apa-apa. Perlu di akui bahwa wakil kepala daerah adalah *back up* dari kepala daerah sehingga perannya memang sebagai *secondary leader* atau pemimpin ke dua yang berada di

---

<sup>8</sup> Catur Wido Haruni, "Tinjauan Yuridis Normatif Hubungan Kewenangan Kepala Daerah Dengan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Humanity*, Volume 9, Nomor 1, September 2013, halaman 156.

bawah kepala daerah yang berarti bahwa harus mampu mengisi apa yang menjadi kekurangan kepala daerah. Oleh karena itu kualitas seorang wakil kepala daerah harus sepadan atau lebih dengan tuntutan tugas dan fungsinya.

Melihat uraian permasalahan diatas menarik minat penulis untuk mengangkat judul penelitian skripsi dengan judul “KEDUDUKAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Studi di Kabupaten Labuhan Batu)”.

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan hal tersebut, adapun yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi adalah:

- a. Bagaimana peran dan fungsi wakil kepala daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah?
- b. Bagaimana kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan?
- c. Bagaimana kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhan Batu dalam pelaksanaan Pemerintahan daerah?

### **2. Faedah Penelitian**

Faedah penelitian yang terdapat dalam penelitian ini yaitu:

- a. Secara Teoritis

Penelitian hukum ini, diharapkan bisa memberikan gambaran mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta diharapkan akan menambah literatur ilmiah, khususnya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

## b. Secara Praktis

Hasil penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi dan pengetahuan bagi mahasiswa, praktisi, maupun masyarakat<sup>9</sup> mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peran dan fungsi wakil kepala daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah.
2. Untuk mengetahui kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan.
3. Untuk mengetahui kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhan Batu dalam pelaksanaan Pemerintahan daerah.

## C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Berdasarkan judul peneliti ini, sehingga secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan adalah suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau pencapaian suatu tujuan yang di ukur kualitas, kuantitas, dan waktu, sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya.

---

<sup>9</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 16.

2. Penyelenggaraan Daerah atau biasa disebut otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Wakil Kepala Daerah sebagaimana Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah Kepala dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah.
4. Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dengan prinsip seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Kabupaten Labuhan Batu adalah salah satu kabupaten yang berada di provinsi Sumatra Utara, Indonesia.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Penelitian tentang kedudukan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal baru. Oleh karenanya penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat masalah kedudukan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di

Indonesia. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang di temukan baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penulisan yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait “Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Di Kabupaten Labuhan Batu). Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, setidaknya ada 2 judul penelitian yang hampir mendekati sama dengan penelitian ini, yaitu:

1. Skripsi Rudri Mudianto Saputro NPM 11127100430, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau pada tahun 2017 yang berjudul “Pelaksanaan Tugas dan Kewajiban Wakil Kepala Daerah Dalam Membantu Kepala Daerah Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Di Kabupeten Kabupaten Kuantan Singingi Priode 2012-2016”. Skripsi ini menggunakan jenis penelitian dengan metode kualitatif yang bersifat deskriptif yaitu menjelaskan atau menggambarkan makna serta proses-proses suatu fenomena gejala sosial suatu pejabat dan lembaga negara dikaitkan dengan peraturan-peraturan yang akan diteliti.
2. Skripsi Priokta Dwisuda NPM 0091000270, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung pada tahun 2014, yang berjudul “Kedudukan dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”. Skripsi ini menggunakan jenis

penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang berfokus untuk melihat fakta-fakta pada perilaku masyarakat hukum yang kemudian dikaitkan dengan kaidah-kaidah yang berlaku.

Penelitian ini adalah asli dan bukan merupakan tiruan atau plagiat yang artinya adalah perbuatan tidak jujur seseorang plagiator yang melanggar peraturan peUndang-Undangan, baik dengan sengaja atau tidak sengaja mengambil karya atau ide hasil pemikirannya sendiri.<sup>10</sup> Dari bentuk karya ilmiah sejenis atau bentuk lainnya yang telah di publikasi.

## **E. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>11</sup> Penelitian sebagai upaya untuk memperoleh kebenaran, harus didasari oleh proses berpikir ilmiah yang dituangkan dalam metode ilmiah.<sup>12</sup> Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum dengan pendekatan dengan penelitian hukum yuridis empiris, yaitu pendekatan dengan melihat kenyataan

---

<sup>10</sup> Ramlan, Tengku Erwinsyahbana dan Nurul Hakim. 2017. *Malu Menjadi Plagiator*. Malang : Intelilgensia Media, halaman 6.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 1.

<sup>12</sup> Juliansyah Noor. 2013. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Kencana, halaman 22.

hukum di masyarakat dalam hal ini yaitu dinamika kedudukan wakil bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian mengaitkannya dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan setiap ketentuan peraturan perundang-undangan, penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum seperti kebijakan-kebijakan pemerintah terkait dengan peran Wakil Kepala Daerah sebagai bahan hukum primer dan buku-buku, jurnal, artikel hukum dan sejenisnya sebagai bahan hukum sekunder untuk mendapatkan informasi yang hendak dicapai.

## **2. Sifat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka kecenderungan sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan empiris. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum. Sifat penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah merupakan penelitian deskriptif, yaitu menggambarkan dan menjelaskan mengumpulkan data penelitian yang bertujuan untuk menggali informasi dan menguraikan secara rinci untuk dapat mengetahui permasalahan-permasalahan penelitian dan mencari penyelesaiannya, sehingga memberikan keterangan bagi pemecahan masalah yang di hadapi.

## **3. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam; yaitu Al-Qur'an dalam Surah An-Nur ayat 55.

- b. Data Primer adalah sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi yang di dapat dari Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu.
- c. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, buku ilmiah dan hasil penelitian terdahulu, yang terdiri dari:
- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
  - 2) Bahan hukum sekunder, berupa buku-buku, jurnal-jurnal, artikel dan publikasi hukum lainnya yang berkaitan dengan kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
  - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus hukum atau kamus ensiklopedia atau kamus bahasa Indonesia untuk menjelaskan maksud atau pengertian istilah-istilah yang sulit untuk di artikan.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Bambang Sunggono. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 114.

#### 4. Alat Pengumpul Data

Adapun alat pengumpul data dalam penelitian ini di bagi 2 (dua), yaitu:

- a. Studi lapangan (*field research*) yaitu dilakukan dengan metode wawancara tertulis kepada narasumber langsung yang bertalian dengan judul penelitian yaitu dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu.
- b. Studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:
  - 1) *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan, guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.<sup>14</sup>
  - 2) *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.<sup>15</sup>

#### 5. Analisis Data

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan.<sup>16</sup> Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasikan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

---

<sup>14</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. *Op. Cit.*, halaman 21.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Burhan Ashshofa. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 66.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kedudukan**

Kedudukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata efektif yang dapat diartikan sebagai pengaruh, efek, ada akibatnya, membawa hasil, dan berhasil guna dari tindakan. Kedudukan merupakan sebuah hasil sebagai akibat dijalankannya suatu peran, kedudukan dilihat dari hasil setelah dijalankannya suatu peran dengan cara-cara atau usaha tertentu untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai.<sup>17</sup>

Dari sisi administrasi, kedudukan dilihat melalui input (perintah melalui aturan) kemudian kinerja organisasi (proses) lalu kemudian output (hasil yang didapatkan), adanya perintah terhadap suatu tujuan yang ingin dicapai mengharuskan menjalankan suatu peran dengan cara-cara yang maksimal dengan demikian kedudukan berorientasi terhadap hasil yang didapatkan setelah dijalankannya suatu peran. Adapun yang dimaksud kedudukan dalam penelitian ini adalah pengaruh atau efek keberadaan dan kinerja Wakil Kepala Daerah terhadap hasil dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan sebagai akibat diberikannya suatu mandat atau kekuasaan.

#### **B. Pemerintahan Daerah**

Sistem pemerintahan terdiri atas dua suku kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Masing-masing mempunyai pengertian. Apabila digabungkan,

---

<sup>17</sup> Wahyu Untara. 2014. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Indonesia Tera, halaman 100.

kedua kata tersebut menjadi suatu pengertian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Dilihat dari segi etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan);
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah.

Pemerintahan dalam arti sempit dapat disebut dengan istilah Administrasi Negara, sedangkan Pemerintah dalam arti luas (*Government in Broader Sense*) adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah.<sup>18</sup> Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dengan prinsip seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun yang dimaksud dengan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

---

<sup>18</sup> Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. *Op. Cit.*, halaman 2.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.<sup>19</sup>

Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan (*eenheidstaat*) bukan negara federal, hal ini sudah dipertegas semenjak mulai berdirinya Negara Indonesia. Karena itu tidak ada negara dalam negara, Soepomo mengatakan “tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka”. Namun demikian, dalam pidatonya dihadapan sidang BPUPKI, Soepomo dalam bukunya I Nyoman Gede mengatakan walaupun beliau setuju bentuk negara kesatuan, dimana di bawah Negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada onderstaat, tetapi beliau menyepakati juga pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.<sup>20</sup>

Pembagian tersebut dengan memperhatikan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pendapat Soepomo ini kemudian disepakati dalam Sidang BPUPKI, sehingga muncullah Pemerintahan Daerah dalam Bab VI Pasal 18 UUD RI Tahun 1945 hasil bentukan BPUPKI, yang isinya: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan

---

<sup>19</sup> I Nyoman Gede. 2017. *Hukum Administrasi Negara*, Singaraja: UNP Press, halaman. 36.

<sup>20</sup> *Ibid.*

dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.<sup>21</sup>

Dalam UUD RI Tahun 1945, perumusan tentang Pemerintahan Daerah masuk dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Dalam Pasal 18 ayat (2) UUD RI Tahun 1945 diatur tentang hak otonomi dari pemerintah daerah, dimana dalam pasal tersebut dinyatakan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Jadi dalam Konstitusi sudah diatur di samping pemerintahan pusat juga ada pemerintahan daerah yang ada pada masing-masing propinsi dan kabupaten/kota. Pemerintahan daerah ini berfungsi untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam kerangka memberikan pelayanan, kesejahteraan dan lain-lain kepada rakyat yang ada di daerah sesuai dengan asas otonomi yang diberikan kepada daerah.<sup>22</sup>

Sesuai dengan amanat UUD RI Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping

---

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

<sup>22</sup> *Ibid.*

itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>23</sup>

Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan kedudukan penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.<sup>24</sup>

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, halaman. 37.

<sup>24</sup> *Ibid.*

tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”<sup>25</sup>

Setiap negara di belahan dunia manapun memiliki cara atau sistem pemerintahannya sendiri dalam menjalankan pemerintahan negaranya. Sistem pemerintahan adalah sistem organ eksekutif dan organ legislatif. Ada pula yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan adalah cara pemerintah dalam mengatur semua yang berkaitan dengan pemerintahan.<sup>26</sup>

NA Delianoor dalam bukunya Farkhani memberikan arti sempit dari sistem pemerintahan adalah sistem hubungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Sebenarnya ini bukan arti sempit dari sistem pemerintahan, tetapi ini adalah inti yang dominan dalam sistem pemerintahan negara dalam kerangka *trias politica ala Montesqui*, keberadaan lembaga yudikatif hanya sesekali masuk dalam frame sistem pemerintahan karena ia berada dalam frame tersendiri, pemegang kekuasaan kehakiman (hukum) yang dapat dijadikan sebagai kontrol atas hubungan politik dua kutub yang berbeda tersebut pada saat keduanya tunduk pada peraturan perundangan atau posisi lembaga yudikatif kuat. Akan tetapi dapat pula lembaga ini diperalat untuk kepentingan politik dari lembaga legislatif dan eksekutif.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Farkhani. 2016. *Hukum Tata Negara*. Solo: Pustaka Iltizam, halaman 34.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Sistem yang dibentuk atau dipilih oleh sebuah pemerintahan gunanya untuk menjaga kestabilan pemerintahan, politik pertahan, ekonomi, kesejateraan sosial dan lain sebagainya. Karena pada setiap sistem itu ada ciri atau aturan umum yang akan dipatuhi oleh setiap pemegang kekuasaan pemerintahan. Artinya sistem pemerintah yang dianut itu akan menjadi acuan bagi pemerintah untuk menjalankan kekuasaan pemerintahannya secara benar, terukur dan terarah.<sup>28</sup>

Al-Qurān dengan tegas telah menetapkan keharusan adanya pemerintahan. Allah memerintahkan Rasul-Nya untuk membiasakan dan berlatih diri dalam urusan-urusan pemerintahan, sebagaimana perintah yang juga ditunjukkan kepada segenap kaum Muslimin.

وَعَدَ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنكُمْ وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي  
 الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ وَلَيُمَكِّنَنَّ لَهُمْ دِينَهُمُ الَّذِي  
 ارْتَضَى لَهُمْ وَلَيُبَدِّلَنَّهُم مِّن بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا يَعْبُدُونَنِي لَا يُشْرِكُونَ بِي  
 شَيْئًا وَمَن كَفَرَ بَعْدَ ذَلِكَ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿٥٥﴾

Artinya : Dan Allah telah berjanji kepada orang-orang yang beriman di antara kamu dan mengerjakan amal-amal yang saleh bahwa Dia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa di muka bumi, sebagaimana Dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa, dan sungguh Dia akan meneguhkan bagi mereka agama yang telah diridhai-Nya untuk mereka, dan Dia benar-benar akan menukar (keadaan) mereka, sesudah mereka dalam ketakutan menjadi aman sentausa. mereka tetap menyembahku-Ku dengan tiada mempersekutukan sesuatu apapun dengan aku. dan Barangsiapa yang (tetap) kafir sesudah (janji) itu, Maka mereka Itulah orang-orang yang fasik. (QS. An-Nūr:55)

<sup>28</sup> *Ibid.*, halaman 35.

### C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam Negara kesejahteraan (*welfare state*) yang kemudian juga dikenal sebagai Negara Administrasi (*administrative state*) terutama pada paruh pertama abad XX yang lalu, fungsi pemerintah beserta aparturnya adalah melayani (*service function*) dan mengatur (*regulating function*). Kedua fungsi tersebut dijalankan untuk dapat mensejahterakan rakyat. Pemerintah berupaya memenuhi dan melayani sendiri kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sehingga pemerintah berperan sebagai produsen barang dan layanan yang diperlukan oleh masyarakat. Di samping itu, pemerintah mengatur segala bidang agar segala sesuatu tertib dan teratur.<sup>29</sup>

Bagi negara yang sedang berkembang, yang sedang membangun, seperti halnya Indonesia, fungsi pelayanan dan pengaturan saja tidak cukup, karena pemerintah harus pula berupaya menjadikan masyarakat mampu dan mau membangun dirinya sendiri. Pemerintah harus dapat menciptakan kondisi yang kondusif, sehingga tumbuh kreativitas dan aktifitas masyarakat untuk membangun dalam memenuhi kebutuhan sendiri. Oleh karena itu, fungsi aparatur negara pada negara yang sedang berkembang adalah :

1. Melayani masyarakat;
2. Mengayomi masyarakat, dan
3. Menumbuh kembangkan prakarsa dan peranserta masyarakat dalam pembangunan.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> I Nyoman Gede Remaja. *Op. Cit.*, halaman 29.

<sup>30</sup> *Ibid.*

Fungsi yang ketiga tersebut sebenarnya harus menjadi muara bagi kedua fungsi yang lain, artinya pelayanan dan pengayoman harus sekaligus diarahkan agar masyarakat mampu berprakarsa dan berperan serta dengan baik dalam pembangunan. Fungsi yang ketiga ini sejalan pula dengan paradigma baru dalam administrasi negara, yaitu fungsi pemberdayaan (*empowering*). Paradigma baru dalam administrasi negara menekankan bahwa pemerintah tidak lagi harus menjadi produsen semua barang dan layanan yang diperlukan masyarakat, tetapi pemerintah harus lebih berperan sebagai fasilitator dan regulator, sehingga masyarakat mampu dengan baik memenuhi kebutuhannya sendiri.

Menurut Azhary dalam bukunya I Nyoman Gede menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah negara yang memiliki fungsi untuk menyelenggarakan ekonomi nasional, melakukan pembagian jasa-jasa, penengah bagi kelompok yang bersengketa serta aktif dalam berbagai kehidupan masyarakat.<sup>31</sup> Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah berdasarkan pada hukum, pada suatu keadaan tertentu dimana tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur namun negara harus berbuat atau bertindak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat maka pemerintah diberikan kewenangan atau keleluasaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Kewenangan ini disebut dengan kewenangan bebas (*freies ermessen*), yaitu kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Pelaksanaan terhadap kewenangan bebas ini oleh pemerintah didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

Dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat tersebut maka kedudukan pemerintah dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Pemerintah berkedudukan sebagai penguasa yang berfungsi membuat aturan untuk dapat dipatuhi oleh masyarakat agar ketertiban dan ketenteraman dapat tercapai;
2. Pemerintah berkedudukan sebagai pelayan masyarakat (*public servant*) yang berfungsi mengurus, menyelenggarakan dan melayani urusan dan kepentingan masyarakatnya.<sup>32</sup>

Seiring dengan prinsip otonomi daerah, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya. Artinya daerah mampu untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah otonomi daerah juga harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Pemerintah pusat dinilai tidak serius dalam memberikan otonomi kepada daerah, karena pemerintah pusat tidak memberikan pedoman yang cukup kepada daerah untuk menjalankan otonominya, namun sebaliknya hampir semua pendapatan pemerintah daerah ditarik pemerintah pusat. Upaya-upaya pemerintah daerah untuk mempromosikan investasi tidak sebanding dengan pendapatan yang diraih. Sebagian besar ditarik oleh pemerintah pusat.

Pembentukan daerah pasca reformasi seolah menjadi komoditas politik yang lumrah dan tidak dibarengi dengan persiapan yang matang. Sehingga

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, halaman 30.

implikasinya pun sangat kompleks. Ketika sebuah kabupaten dibentuk, umumnya tidak dipersiapkan secara matang, baik terkait infrastruktur maupun finansial, sehingga masih mengandalkan kabupaten induk dan provinsi, serta kucuran dana dari pusat. Akibatnya, timbul berbagai implikasi yang kompleks, baik itu positif maupun negatif di berbagai sektor.<sup>33</sup>

Desentralisasi dalam arti pemencaran kekuasaan dapat dilakukan secara teritorial melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Desentralisasi teritorial ini dilakukan sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah. Pemerintahan di tingkat lokal diperlukan untuk efisiensi dan kedudukan dalam hal keuangan, penegakan hukum, administratif, pelayanan publik dasar, dan urusan-urusan lain yang akan sulit dilakukan hanya oleh pemerintah pusat. Karena itu, pemencaran kekuasaan secara teritorial juga akan berkaitan dengan penentuan fungsi dan kewenangan apa yang paling tepat untuk dilaksanakan oleh level nasional, level provinsi, ataupun level kota/kabupaten. Dengan kata lain, desentralisasi teritorial akan diikuti oleh desentralisasi kewenangan. Hal ini akan menentukan jumlah urusan yang dilaksanakan oleh daerah otonom tersebut.<sup>34</sup>

Dalam konsep negara kesatuan seperti yang diterapkan di Indonesia, desentralisasi teritorial tidak menyebabkan terjadinya pengurangan wilayah negara meskipun terjadi pemekaran, penggabungan ataupun penghapusan daerah otonom. Daerah-daerah otonom yang berupa Kabupaten/Kota tetap menjadi bagian dari wilayah Provinsi, dan wilayah-wilayah Provinsi tetap menjadi wilayah

---

<sup>33</sup> Lukman Santoso Az. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Nussa Media, halaman. 128.

<sup>34</sup> *Ibid.*, halaman. 129.

dari negara. Yang berbeda antara negara (pusat), provinsi, kabupaten/kota bahkan desa hanyalah kewenangan atau otoritasnya yang tercermin dari urusan dan fungsi yang menjadi kewenangannya.<sup>35</sup>

Pada dasarnya, setiap pemerintah daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota memiliki infrastuktur dan struktur pemerintahan yang relatif standar. Infrastruktur tersebut meliputi gedung, fasilitas, sarana dan prasarana. Sedangkan struktur pemerintahan terdiri atas pimpinan serta anggota dewan legislatif daerah, seorang pimpinan dan wakil pimpinan daerah, sekretariat daerah sebagai pusat kegiatan administrasi daerah, serta sejumlah dinas, badan dan kantor yang mengelola kegiatan pembangunan untuk masing-masing sektor di daerah.<sup>36</sup>

Daerah mempunyai dua tugas, yaitu tugas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas otonomi adalah mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dengan sebaik-baiknya, melakukan pembangunan, dan sebagainya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran daerah. Adapun tugas pembantuan (*medebewind*) adalah menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang diserahkan kepadanya, lengkap dengan anggarannya dari APBD karena perangkat pemerintah pusat tidak dapat atau tidak sempat menjalankannya, dengan perhitungan bahwa tugas tersebut lebih efisien apabila dijalankan oleh daerah.

Pembentukan daerah-daerah otonom tersebut, diharapkan kemajuan kehidupan masyarakat Indonesia di segala bidang dapat berlangsung lebih cepat karena penyelesaian dari berbagai masalah dapat dilakukan pada tingkat pimpinan pemerintahan yang serendahrendahnya, tidak perlu bepergian jauh ke ibu kota

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

provinsi atau ibu kota negara dengan mengeluarkan biaya dan tenaga besar serta risiko yang sukar diperhitungkan.

Prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab” berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah tidak dipukul rata, artinya otonomi tiap-tiap daerah berbeda-beda, walaupun titik beratnya ditekankan pada pengembangan daerah tingkat II. Memang, bilamana proses modernisasi masyarakat dan negara Indonesia sudah maju jauh, daerah tingkat I sebaiknya dihapuskan, hanya tinggal provinsi dekonsentral dengan gubernur yang benar-benar merupakan *Regional Governor* (*governor* berarti pengurus, pengarah, pengendali, pengatur, koordinator pemerintahan, penegak wibawa pemerintah pusat), dan yang dikembangkan adalah otonomi daerah II dan otonomi desa (atau *desapraja* = kelompok desa yang merupakan kesatuan sosial-ekonomi).

Prinsip “otonomi” yang nyata dan bertanggung jawab, melalui berbagai perhitungan faktor-faktor kemampuan, setiap daerah diberi otonomi seluas-luasnya sehingga pembangunan masyarakat dan negara dapat berlangsung merata ke seluruh pelosok negara. Untuk itu, yang sangat penting adalah pembangunan prasarana infrastruktur: jaringan jalan-jalan darat, kereta api, dan sungai, jaringan irigasi, jaringan air minum, jaringan listrik dan gas, jaringan komunikasi telepon, teleks, dan pos, jaringan giro-pos dan perbankan, jaringan berbagai macam pasar, dan jaringan sarana kesehatan rakyat dan peliharaannya (hewan rumah tangga, tanaman, buah-buahan, sayuran, dan bunga).

Tidak lama lagi setiap ibu kota kecamatan akan menjadi pusat pemerintahan dan administrasi negara secara nyata, pusat peradilan, pusat

kepolisian, pusat perbankan masyarakat, pusat kesehatan rakyat, dan pusat pasar komoditi rakyat, pusat perjumpaan antara kepentingan nasional, provinsi, daerah II, dan rakyat (masyarakat) desa dan kelurahan. Oleh karena itu, hukum administrasi daerah akan sangat penting.

*Check and balances system* adalah sistem dimana orang-orang dalam pemerintahan dapat mencegah pekerjaan pihak yang lain dalam pemerintahan jika mereka meyakini adanya pelanggaran terhadap hak. Pengawasan (checks) sebagai bagian dari *checks and balances* adalah suatu langkah maju yang sempurna. Mencapai keseimbangan lebih sulit untuk diwujudkan.<sup>37</sup>

Gagasan utama dalam *checks and balances* adalah upaya untuk membagi kekuasaan yang ada ke dalam cabang-cabang kekuasaan dengan tujuan mencegah dominannya suatu kelompok. Bila seluruh ketiga cabang kekuasaan tersebut memiliki checks terhadap satu sama lainnya, checks tersebut dipergunakan untuk menyeimbangkan kekuasaan. Suatu cabang kekuasaan yang mengambil terlalu banyak kekuasaan dibatasi lewat tindakan cabang kekuasaan yang lain. *Checks and Balances* diciptakan untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Hal tersebut dapat tercapai dengan men-split pemerintah dalam kelompok-kelompok persaingan yang dapat secara aktif membatasi kekuasaan kelompok lainnya. Hal ini akan berakhir bila ada suatu kelompok kekuasaan yang mencoba untuk menggunakan kekuasaannya secara ilegal.<sup>38</sup>

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan amanat dari Undang-Undang yang dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang hal

---

<sup>37</sup> Muhammad Rakhmat. 2014. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: UNMA, halaman. 144.

<sup>38</sup> *Ibid.*

ini sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, dimana penyelenggaraan itu dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun susunan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang pemerintah Daerah meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dengan pertimbangan untuk kedudukan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau-pulau terpencil atau terluar. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Jimly Asshiddiqie memberikan pendapat bahwa, penyelenggaraan pemerintahan daerah menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkaitan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.<sup>39</sup> Dalam arti bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 224.

pemerintahan ke masyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi saat ini.<sup>40</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah selain memperhatikan landasan-landasan yuridis juga harus memperhatikan kearifan, kultur dan dinamika masyarakat di suatu daerah karena di setiap daerah di Indonesia memiliki karakter yang berbeda-beda sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan di setiap pemerintahan daerah tepat sasaran sesuai dengan tujuannya.

#### **D. Wakil Kepala Daerah**

Hubungan Wakil Kepala Daerah dengan Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah diatur dalam Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah Kepala dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Tugas utama seorang Wakil Kepala Daerah adalah membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan otoritas pengawas.

Kepala daerah berfungsi sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Tugas kepala daerah yang diatur dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kepala daerah yang melaksanakan tugasnya, dalam hal ini memiliki wewenang yang diatur dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut, wakil kepala daerah mempunyai tugas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

1. Membantu kepala daerah dalam:
  - a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
  - b. Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
  - c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan

- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas lainnya adalah membantu Kepala Daerah mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah provinsi (untuk Wakil Gubernur) dan pelaksanaan program pemerintah di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa (untuk Wakil Bupati). Wakil Kepala Daerah pada tingkat manapun juga memberikan nasihat dan pendapat kepada Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dalam rangka pelaksanaan kegiatan dan program pemerintah daerah, melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan oleh Kepala Daerah, dan melaksanakan tugas dan kewenangan Kepala Daerah apabila berhalangan.<sup>41</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya, seorang Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab melapor kepada Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Wakil Kepala Daerah juga dapat menggantikan Kepala Daerah apabila Kepala Daerah meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, atau tidak

---

<sup>41</sup> Piere Mario Bait, "Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia", *Jurnal Saraq Opat*, Vol 4, No 2, Juli 2022, halaman 112.

dapat melaksanakan kewajibannya selama enam bulan berturut-turut dalam masa jabatannya. Dengan demikian tampaknya hubungan antara seorang Wakil Kepala Daerah dan seorang Kepala Daerah merupakan hubungan vertikal meskipun secara politik mereka berada pada tingkatan yang sama karena dipilih secara demokratis oleh rakyat sebagai satu paket.

Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memelihara ketentraman sosial dan kehidupan demokrasi, mentaati dan menegakkan segala peraturan perundang-undangan, serta memelihara etika dan norma dalam menjalankan pemerintahan daerah. Mereka juga berkewajiban memajukan dan mengembangkan daya saing daerah, menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih dan baik, serta bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah, menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan seluruh perangkat daerah, menyampaikan rencana strategis pembangunan daerah. penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rapat paripurna dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Peran Dan Fungsi Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

Secara akademis, sesungguhnya posisi wakil kepala daerah memiliki landasan berpikir yang cukup kuat meskipun tidak selalu menyatakan bahwa posisi tersebut perlu atau tidak perlu, hal itu sangat tergantung dari perspektif teoritis yang digunakan.<sup>42</sup>

Sesuai dengan amanat UUD RI Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>43</sup>

Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan kedudukan penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI. Aspek hubungan keuangan,

---

<sup>42</sup> Indra Pahlevi, "Posisi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia", *Jurnal Kajian*, Vol. 17, No. 1, Maret 2012, halaman 86.

<sup>43</sup> I Nyoman Gede Remaja. *Op. Cit.*, halaman 37.

pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.<sup>44</sup>

Berbicara mengenai kedudukan kepala daerah, maka akan dihadapkan kepada kewenangan dan peran dari kepala daerah dalam menjalankan tugas yang diembannya. Walaupun jabatan wakil kepala daerah masih dianggap jabatan inkonstitusional karena tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun dalam perkembangannya kewenangan dan peran wakil kepala daerah ini sudah diatur di dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, dimana undang-undang tentang pemerintahan daerah ini selama pasca reformasi telah terjadi beberapa kali revisi dan perubahan. Akan tetapi apakah undang-undang tentang pemerintahan daerah ini telah mengatur dengan jelas dan terperinci untuk hal peran dan fungsi wakil kepala daerah, karena landasan hukum seperti undang-undang akan sangat menentukan nantinya dari kewenangan dan tugas dari wakil kepala daerah yang akan berimbas pada kedudukan wakil kepala daerah.

Berikut akan diuraikan terlebih dahulu beberapa pengaturan kedudukan wakil kepala daerah sebagai tolak ukur untuk mencari kedudukan, tugas dan wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah pada pemerintahan daerah.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

1. Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi titik awal peraturan pemerintah daerah pasca reformasi, dimana belum sepenuhnya undang-undang ini dan terdapat banyak kelemahan dan kekurangan dalam mengatur tentang peraturan untuk kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah. hal ini dapat kita lihat dari tabel di bawah begitu minimnya pengaturan untuk wakil kepala daerah.

Tugas wakil kepala daerah terdapat dalam Pasal 57 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa:

- (1) Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas:
  - a) Membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya;
  - b) Mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan
  - c) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.
- (2) Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.
- (3) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan

Wewenang wakil kepala daerah terdapat dalam Pasal 58 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa:

- (1) Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala Daerah digantikan oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.
- (2) Apabila Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi.
- (3) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, Sekretaris Daerah melaksanakan tugas Kepala Daerah untuk sementara waktu.
- (4) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka tidak ada peraturan terperinci tentang pengaturan atau pengakuan terhadap kedudukan kepala daerah secara jelas dan terperinci di dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga kedudukan kepala daerah tidak jelas di dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999. Akan tetapi pada pasal 34 menyatakan: “pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan”. Maka dapat diasumsikan bahwa kedudukan wakil kepala daerah hampir setara atau sama dengan kepala daerah, di mana pemilihan dilakukan secara bersamaan dan jika wakil tidak ada maka tidak ada pemilihan.

Isi Undang-Undang No 22 Tahun 1999 pada Pasal 57 dan Pasal 58, tidak adanya bentuk kewenangan yang jelas dan terperinci akan kewenangan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, di sini wakil kepala daerah hanya ditempatkan sebagai pengganti dari kepala daerah yang mendapatkan halangan di dalam menjalankan wewenangnya. Dengan kata lain wewenang yang dimiliki oleh wakil kepala daerah ialah wewenang dari kepala daerah yang berhalangan, di situ lah kepala daerah baru memainkan wewenang yang didapatkan nya dari limpahan wewenang kepala daerah yang berhalangan.<sup>45</sup>

Pengaturan yang sangat umum sekali yang di atur di Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini bisa membuat multi tafsir akan tugas dan wewenang wakil kepala daerah. Faktor terburu-buru saat pembuatan undang-undang ini yang dikarenakan kebutuhan pasca reformasi,

---

<sup>45</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

menjadikan pengaturan tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah tidak diatur dengan terperinci, ini merupakan salah satu titik kelemahan dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan menjadi titik awal ketidakjelasan dari kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah di dalam pemerintahan daerah.<sup>46</sup>

## 2. Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam usaha untuk mengatur tentang wakil kepala daerah, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 telah menambahkan beberapa unsur kedalam undang-undang ini.

Kedudukan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat pada Pasal 24 ayat (3) yang berbunyi: “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah”. Selanjutnya terkait tugas wakil kepala daerah dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat pada Pasal 26, yang menyebutkan bahwa:

- (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
  - a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
  - b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
  - c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;

---

<sup>46</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
  - e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
  - f) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
  - g) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya.

Lima tahun berselang pemerintah merevisi undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, dan melahirkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Undang-Undang No 32 Tahun 2004 ini sebenarnya lebih menitik beratkan 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 dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah.

Kesimpulan tersebut di dapatkan dari isi pasal Pasal 24 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota

- (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Pemimpin daerah selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan *political recruitmen* atau model pemilihan “*elections*” yang bersifat langsung “*direct*” dan menjalankan amanah rakyat. Oleh sebab itu, kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai partner yang tidak 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. Dengan demikian seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mampu bersinergi dan harmonis dalam hal berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daerah ketimbangan kepentingan pribadi, golongan dan aliran, baik aliran agama ataupun ras.

Kepala Daerah dan Wakil harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral dalam melaksanakan kebijakan yang dibuat Kepala Dan Wakil Kepala Daerah harus memenuhi tata aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Secara substansi persoalan krusial retaknya hubungan karena berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil.

Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan:

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
  - c) Memelihara ketentraman 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.
- (2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Lemahnya posisi wakil adalah: Pertama jabatan wakil kepala daerah sifatnya membantu dan menyukseskan 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 keragu-raguan wakil dalam bertindak. Harusnya kepala daerah membina hubungan dengan wakil dan memberikan peluang kepada wakil sesuai dengan kontrak politik yang dibuat ketika berangkat menjadi 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.

Peran wakil kepala daerah yang tidak begitu menonjol di dalam undang-undang ini, dirasa hanya sebagai peran pengganti dan hanya membantu kepala daerah di tegaskan di dalam undang-undang ini. Tidak adanya batasan kewenangan, tugas, dan kerja yang jelas di dalam undang-undang ini membuat tidak seimbangya kekuatan politik di dalam pengambilan keputusan, karena hanya kepala daerah yang memiliki kewenangan mutlak dalam membuat suatu kebijakan, dan wakil kepala daerah hanya sebagai pemberi masukan yang terkadang masukan tersebut juga hanya di pandang sebelah mata.<sup>47</sup>

3. Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Tugas wakil kepala daerah terdapat dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

---

<sup>47</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa:

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa:

Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan perubahan untuk yang kedua kalinya dilakukan pemerintah untuk melengkapi kekurangan pada undang-undang tentang pemerintah daerah yang sebelumnya. Adapun lahirnya Undang-Undang No 12 Tahun 2008 ini,

ialah untuk menyempurnakan Undang-Undang No 32 Tahun 2004, dimana ada beberapa penambahan dan pergantian yang dilakukan untuk menyempurnakan undang-undang tentang pemerintahan daerah, tetapi lagi-lagi tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah tidak diatur secara merinci.

Sama seperti Undang-Undang No 32 Tahun 2004, di Undang-Undang 12 Tahun 2008 ini tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah, hanya saja ada beberapa penambahan dalam hal kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah, di mana ada perubahan dalam hal memilih kembali kepala dan wakil kepala daerah yang meninggalkan jabatannya. Dengan hanya melakukan sedikit perubahan saja pada isi pasal ini tidak mempengaruhi dari kedudukan wakil kepala daerah, dalam hal tugas dan wewenang wakil kepala daerah tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya.<sup>48</sup>

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. Adapun 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 memundurkan diri dari jabatannya, sehingga

---

<sup>48</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

harus dibuatkannya mekanisme untuk pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong.

#### 4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dalam sebutannya dikenal dengan Gubernur untuk tingkat provinsi, Bupati untuk tingkat kabupaten, Walikota untuk pemerintahan/kota. Dalam melaksanakan pemerintahan di daerah, seorang kepala daerah tentunya ada hal-hal yang harus diperhatikan dan memang mungkin harus benar-benar diutamakan dalam pelaksanaannya yaitu tugas, wewenang, dan kewajiban kepala daerah.

Pada tahun 2014 pemerintah mengeluarkan Undang-undang tentang pemerintahan daerah untuk memperbarui isi dari undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, di undang-undang ini hanya sedikit mengatur tentang tugas dan wewenang dari wakil kepala daerah, dan kedudukan wakil kepala tidak di jelaskan pada undang-undang ini,<sup>49</sup> di dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini hanya mengatakan di dalam Pasal 63 ayat (1) “kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah. Kata “dapat” di dalam bunyi pasal ini, menggambarkan bahwa kedudukan wakil kepala daerah tidak jelas, di mana kata “dapat”tersebut bisa berarti dua hal, yakni kepala

---

<sup>49</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

daerah dibantu wakil kepala daerah dan ataudapat juga dikatakan kepala daerah tidak membutuhkan wakil untuk membantu pemerintahan daerah.

Dalam hal ini Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah. Pada Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat tugas dari Wakil Kepala Daerah yakni:

- (1) Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas:
  - a. Membantu kepala daerah dalam:
    - 1) Memimpin pelaksanaan Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
    - 2) Mengoordinasikan kegiatan perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
    - 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur, dan
    - 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Kabupaten/wali kota;
  - b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
  - c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
  - d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala daerah. Selain itu wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana terdapat dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional; dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Minimnya pengaturan tentang tugas dan kewenangan wakil kepala daerah di Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memngingat 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 penasehat kepala daerah terlepas dari didengar atau tidaknya pendapat wakil kepala daerah dalam memberikan pandangan atau masukan. Kewenangan dan tugas yang didapatkan oleh wakil kepala daerah ditentukan 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.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Yuni Yanti, "Fungsi Wakil Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 2, (2021), halaman 334.

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. Wakil kepala daerah hanya membantu tugas dan kewenangan dari kepala daerah, serta tidak memiliki batasan yang jelas atas tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah. Peran yang ditegaskan dan ditonjolkan dalam Undang-Undang di atas, 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.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sejauh ini ada dua cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, yakni:

- a. 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;
- b. Dengan cara 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.<sup>51</sup>

Undang-Undang atau peraturan pemerintah tersebut kemudian memberikan mandat kepada kepala daerah untuk menjabarkan lebih lanjut

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, halaman 335.

mengenai isi, tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab wakil kepala daerah sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah, serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada. Penjabatannya diatur lebih lanjut melalui peraturan kepala daerah sebagai cetak biru dari kesepakatan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya. Meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempengaruhi kepala daerah untuk membuat atau mengambil suatu keputusan sesuai gagasan wakil kepala daerah.

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru dipemerintah daerah, bisa disimpulkan secara yuridis pandangan terhadap Undang-Undang Nomor 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.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diuraikan perbandingan tugas dan fungsi wakil kepala daerah dari beberapa undang-undang pemerintah daerah yang dilakukan revisi hingga saat ini, diantaranya diuraikan pada tabel berikut:

<b>No.</b>	<b>Undang-Undang</b>	<b>Tugas</b>	<b>Fungsi</b>
1.	Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 57 (1) Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas : a. Membantu Kepala Daerah dalam	Pasal 58 (1) Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala Daerah

		<p>melaksanakan kewajibannya;</p> <p>b. Mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan</p> <p>c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.</p> <p>(2) Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.</p> <p>(3) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan</p>	<p>diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.</p> <p>(2) Apabila Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi.</p> <p>(3) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, Sekretaris Daerah melaksanakan tugas Kepala Daerah untuk sementara waktu.</p> <p>(4) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan</p>
2.	Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	<p>Pasal 26</p> <p>(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:</p> <p>a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;</p> <p>b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil</p>	<p>Pasal 26 ayat (1) huruf f menyebutkan bahwa: wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah;</p> <p>Pasal 26 ayat (1) huruf g menyebutkan bahwa: wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala</p>

		<p>pengawasan aparat daerah berhalangan.  pengawasan,  melaksanakan  pemberdayaan  perempuan dan  pemuda, serta  mengupayakan  pengembangan dan  pelestarian sosial  budaya dan  lingkungan hidup;</p> <p>c. Memantau dan  mengevaluasi  penyelenggaraan  pemerintahan  kabupaten dan kota  bagi wakil kepala  daerah provinsi;</p> <p>d. Memantau dan  mengevaluasi  penyelenggaraan  pemerintahan di  wilayah kecamatan,  kelurahan dan/atau  desa bagi wakil  kepala daerah  kabupaten/kota;</p> <p>e. Memberikan saran  dan pertimbangan  kepada kepala daerah  dalam  penyelenggaraan  kegiatan pemerintah  daerah;</p> <p>(2) Dalam melaksanakan  tugas sebagaimana  dimaksud pada ayat (1),  wakil kepala daerah  bertanggung jawab  kepada kepala daerah.</p> <p>(3) Wakil kepala daerah  menggantikan kepala  daerah sampai habis masa  jabatannya apabila kepala  daerah meninggal dunia,  berhenti, diberhentikan,</p>	<p>daerah berhalangan.</p>
--	--	---	----------------------------

		atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.	
3.	Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	<p>Pasal 26 ayat (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;</li> <li>b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;</li> <li>c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;</li> <li>d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;</li> <li>e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;</li> </ol>	Pasal 26 ayat (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

		<p>f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan</p> <p>g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan</p>	
4.	<p>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah</p>	<p>Pasal 66 Ayat (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:</p> <p>a. Membantu kepala daerah dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;</li> <li>2) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;</li> <li>3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan</li> <li>4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;</li> </ol> <p>b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada</p>	<p>Pasal 66 Ayat (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.</p>

		kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah; c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	
--	--	--	--

Melihat dari penjelasan yang ada, Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah lahir seiring terpilihnya kepala daerah, selama pasca reformasi hal inilah yang mendasari kedudukan wakil kepala daerah. Melihat dari sudut pandang terminologi pembagian kewenangan pemerintahan daerah yang didoktrinkan oleh Undang-Undang No.22 Tahun 1999 pada Pasal 2 ayat (1), bahwa negara dibagi berdasarkan pada wilayah.

Dampak yuridis aturan tersebut menjadikan kekuasaan yang dimiliki oleh daerah seperti “negara” di dalam negara. Hal tersebut tidaklah salah, karena interpretasi legislasi secara gramatikal dan stipulatif memang menyatakan demikian. Implikasinya adalah otonomi atau kebebasan yang berlebihan tersebut, maka tahun 2004 legislasi mengganti substansi Pasal 2 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yaitu, masuknya terminologi Negara dalam sistem pembagian kewenangan pemerintahan daerah

dan itu masih bertahan hingga saat ini, dengan tetap adanya terminologi negara dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Substansi Pasal 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi berdasarkan provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, artinya bahwa Negara Kesatuan RI yang dibagi bukan lagi hanya kekuasaannya tetapi juga terminologi wilayah yang dibagi. Sedangkan secara teoritis atau doktrin yang menyebutkan Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan, bahwa yang dibagi dalam suatu Negara adalah kekuasaannya bukan wilayah Negara.

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru di 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 pembagiannya.

## **B. Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Dalam Mengambil Kebijakan**

Kedudukan yang dimiliki Wakil Kepala Daerah adalah hanya sebagai pembantu Kepala Daerah, terlihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau bisa juga dikatakan mandat, kewenangan wakil kepala lahir dengan dua cara, yaitu:

1. Jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan wakil kepala daerah bisa dengan berupa perda atau dengan surat keputusan Kepala Daerah;
2. Jika Kepala Daerah berhalangan, maka posisi Kepala Daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki Kepala Daerah beralih ke Wakil Kepala Daerah. Peran wakil kepala daerah yang tidak begitu menonjol di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dirasa hanya sebagai peran pengganti dan hanya membantu kepala daerah.

Tidak adanya batasan kewenangan, tugas, dan kerja yang jelas di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membuat tidak seimbangannya kekuatan politik di dalam pengambilan keputusan, karena hanya kepala daerah yang memiliki kewenangan mutlak dalam membuat suatu kebijakan, dan wakil kepala daerah hanya sebagai pemberi masukan yang terkadang masukan tersebut juga hanya dipandang sebelah mata.<sup>52</sup>

Dalam hukum tata pemerintahan pelimpahan wewenang dilakukan dengan mandat. Mandat 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 tanggungjawab atas putusan tetap berada ditangan pemberi mandat. Dan untuk memberi wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintahan.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

<sup>53</sup> *Ibid.*

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat H.D. Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undangundang kepada organ pemerintahan).
2. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
3. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hemuitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).<sup>54</sup>

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 yang bersumber langsung dari undang-undang secara materil, maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan.

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ

---

<sup>54</sup> Ridwan HR. *Op. Cit.*, halaman 104-105.

tertentu. Sumber kewenangan yang kedua adalah delegasi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa ini merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan wewenang. Yaitu bermakna bahwa kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atributif. Sumber kewenangan yang terakhir yaitu *mandate* 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, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada ditangan pemberi *mandate*. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena *mandate* merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintah.<sup>55</sup>

Philipus Mandiri Hadjon mengatakan wewenang sebagai konsep publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen ini dimaksudkan, agar pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya di luar tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan bahwa setiap tindak pemerintahan atau pejabat negara harus selalu mempunyai dasar hukum dalam hal bertindak.

---

<sup>55</sup> Yuni Yanti, *Op. Cit.*, halaman 338-339.

Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>56</sup> Sedangkan menurut Tatiek Sri Djamiati menguraikan hubungan antara hukum administrasi dengan kewenangan. Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*administratiefrecht* atau *bestuursrecht*) berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah.<sup>57</sup>

Pendapat lain menurut Aminuddin Ilmar bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintahan untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmatig*). Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan tindakan suatu tindakan atau perbuatan berdasarkan hukum publik. Dalam praktik, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan, maka tentunya pemerintah tidak akan dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan atau disertai dengan wewenang pemerintahan. Jika hal tersebut dilakukan, maka tindakan atau

---

<sup>56</sup> Nasaruddin Umar dan Nadhifah Attamimi. 2020. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Dan Mekanisme Pengawasan Notaris Di Indonesia*. Ambon: LP2M IAIN Ambon, halaman 66.

<sup>57</sup> *Ibid.*

perbuatan pemerintahan yang dimaksud dapat dikategorikan sebagai sebuah tindakan atau perbuatan yang tanpa dasar alias perbuatan yang sewenang-wenang (cacat hukum). Oleh karena itu, sifat dari wewenang pemerintahan perlu ditetapkan dan ditegaskan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang pemerintahan dan/atau tindakan atau perbuatan yang sewenang-wenang.<sup>58</sup>

Safri Nugraha lebih lanjut mengemukakan, bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). lebih lanjut, dikemukakan bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.<sup>59</sup>

Dilihat dari jenis jabatan yang dimiliki jabatan kepala dan wakil kepala daerah adalah jabatan pemerintah (politik), bukan merupakan jabatan negeri. Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dan dasar hukum tercantum dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan tersebut

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, halaman 67.

<sup>59</sup> *Ibid.*, halaman 68.

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 yang menjadi kewajibannya sesuai Undang-Undang.

Kewenangan merupakan implikasi dari hubungan hukum.<sup>60</sup> Walaupun demikian dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dan dalam hal perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercantum pada Pasal 26 ayat (1) huruf c dan d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

1. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
2. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan diwilayah 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 keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun kewenangan atributif dan dimiliki wakil kepala daerah sangat terbatas, akan tetapi kewenangan atributif ini memiliki tanggung jawab yang besar.

---

<sup>60</sup> Tedi Sudrajat. 2019. *Hukum Birokrasi Pemerintah (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 52.

Berpijak pada pengaturan di atas bahwa meskipun kedudukan wakil kepala daerah adalah sebagai pembantu tugas dari kepala daerah, namun sebenarnya keduanya adalah sebagai satu kesatuan pemikul tanggung jawab sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan sebagai ikon yang diharapkan membawa daerah menjadi lebih baik. Karena semua pengaturan itulah dapat dikatakan bahwa pembantuan yang dilakukan oleh wakil kepala daerah adalah sebagai orang-orang yang memikul tugas pemerintahan, sedangkan fungsi penting dari wakil kepala daerah adalah selain membantu tugas kepala daerah adalah terutama menggantikan tugas kepala daerah bila berhalangan. Hal ini diperuntukan bagi keperluan khusus dengan tujuan agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan yang dapat mengganggu aktivitas penyelenggaraan daerah.

Kedudukan 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 daerah dengan Peraturan Daerah, akan tetapi payung hukum yang kuat ialah undang-undang, di mana payung hukum ini akan lebih memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam mengatur hal tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam skala Nasional.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala

daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan 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.<sup>61</sup>

Pola ini juga memiliki kelemahan yakni 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 dengan Wakil Kepala Daerah secara berbeda karena bersifat universal untuk seluruh wilayah Indonesia.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan pola ini, tetapi tidak memberi perintah untuk menjabarkannya lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Daerah. Dalam

---

<sup>61</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah “*prinsip subordinasi*”. Rincian tugas bagi wakil kepala daerah tidak disertai rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas tersebut, inilah kelemahan terhadap undang-undang ini, di mana masih ada rincian tugas dan kewenangan Wakil Kepala Daerah yang tidak diatur, sehingga membuka peluang untuk terjadinya perpecahan di dalam pemerintahan.

Bidang konflik kedua yang sering terjadi antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah adalah mengenai isi kewenangan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tugas, Berbagai tugas wakil kepala daerah berkaitan dengan kata kerja seperti, membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya, jika kewenangan itu sendiri tidak diberikan atau tidak di atur, maka wakil kepala daerah akan sulit untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut.

Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggung jawabnya, kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh wakil kepala daerah dimentahkan kembali oleh kepala daerah, maka wibawa dan rasa percaya wakil kepala daerah akan pudar.<sup>62</sup> Kemudian cara atau model kedua yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah, bisa juga dengan cara diatur prinsip-prinsipnya di dalam Undang-undang atau Peraturan

---

<sup>62</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

Pemerintah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan Kepala Daerah, pola ini menggunakan pendekatan elektif, yakni menggabungkan berbagai keunggulan dari berbagai pendekatan.

Melalui pola ini, maka prinsip-prinsip pembagian tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab antara kepala daerah dengan wakilnya ditetapkan secara limitatif dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Dengan demikian ada pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersebut kemudian memberi mandat kepada kepala daerah untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai isi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab wakil kepala daerah sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah, serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada.

Penjabarannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah sebagai cetak biru dari kesepakatan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya, meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan memengaruhi kepala daerah untuk membuat atau mengambil suatu keputusan sesuai gagasan wakil kepala daerah. Selanjutnya cara atau model ketiga dan yang terakhir yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, ialah bisa juga dengan cara tidak diatur sama sekali di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, tetapi lebih merupakan "*gentlemen agreement*" diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada.

Pola ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan. Hal yang perlu diperhatikan untuk keberhasilan pola ini tergantung pada kesungguhan dari masing-masing pihak untuk memegang teguh komitmen yang sudah dibuat, pola ini sangat cocok untuk digunakan bagi orang-orang yang sudah matang dan sudah berpengalaman dalam memimpin, berpolitik dan sudah dikenal luas karakternya, sehingga komitmen antara kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih bisa terjaga dan konsisten dengan komitmen masing-masing. Pola ini memang sangat rawan konflik, karena kekuasaan bersifat menggoda, apalagi kalau sudah berkaitan dengan anggaran yang begitu besar.

Melihat dari penjelasan yang ada, Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah lahir seiring terpilihnya kepala daerah, selama pasca reformasi hal inilah yang mendasari kedudukan wakil kepala daerah. Melihat dari sudut pandang terminologi pembagian kewenangan pemerintahan daerah yang didoktrinkan oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pada Pasal 2 ayat (1), bahwa negara dibagi berdasarkan pada wilayah.

Dampak yuridis aturan tersebut menjadikan kekuasaan yang dimiliki oleh daerah seperti “negara” di dalam negara. Hal tersebut tidaklah salah, karena interpretasi legislasi secara gramatikal dan stipulatif memang menyatakan

demikian. Implikasinya adalah otonomi atau kebebasan yang berlebihan tersebut, maka tahun 2004 legislasi mengganti substansi Pasal 2 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yaitu, masuknya terminologi Negara dalam sistem pembagian kewenangan pemerintahan daerah dan itu masih bertahan hingga saat ini, dengan tetap adanya terminologi negara dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Substansi Pasal 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi berdasarkan provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, artinya bahwa Negara Kesatuan RI yang dibagi bukan lagi hanya kekuasaannya tetapi juga terminologi wilayah yang dibagi. Sedangkan secara teoritis atau doktrin yang menyebutkan Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan, bahwa yang dibagi dalam suatu Negara adalah kekuasaannya bukan wilayah Negara.

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru di 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 pembagiannya.

Wakil di dalam kamus Bahasa Indonesia adalah orang yang dikuasakan bertindak sebagai ganti dari yang utama,<sup>63</sup> dengan kata lain bisa juga dikatakan

---

<sup>63</sup> Wahyu Untara, *Op. Cit.*, halaman 243.

wakil berarti orang atau pejabat yang secara hierarki berada di bawah kepala. Melihat penjelasan dari arti wakil dan merujuk pada undang-undang yang ada Selama pasca reformasi kedudukan yang dimiliki wakil kepala daerah tetap 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 Nomor 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 wakil kepala daerah selama pasca reformasi ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau bisa juga dikatakan 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 Perda atau dengan surat keputusan Kepala Daerah, dan jika kepala daerah berhalangan, maka posisi kepala daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki kepala daerah beralih ke wakil kepala daerah.

Mengingat negara adalah suatu organisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi sebagai suatu sistem, maka merupakan konsekuensi logis apabila penataan (manajemen) organisasi negara dibagi dalam tingkatan-tingkatan yang sesuai dengan besar kecilnya organisasi tersebut. Adapun negara Republik Indonesia adalah negara besar, baik dari luas wilayahnya maupun jumlah penduduk, demikian pula ditinjau dari kerumitan organisasinya. Maka adalah wajar apabila struktur organisasinya mengenal pembagian kekuasaan, pendelegasian kekuasaan berikut adanya sistem pengendalian terpusat dan tersebar.<sup>64</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat.<sup>65</sup>

Larangan penyalahgunaan wewenang itu meliputi:

1. Larangan melampaui wewenang;
2. Larangan mencampuradukkan;
3. Larangan bertindak sewenang-wenang.<sup>66</sup>

Unsur pertama suatu kewenangan adalah adanya pengaruh, yang dapat diartikan bahwa wewenang atau kewenangan digunakan untuk tujuan agar dapat mengendalikan perilaku dari manusia yang merupakan subyek hukum. komponen

---

<sup>64</sup> Evita Isretno. 2020. *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*. Jakarta: Cintya Press, halaman 67.

<sup>65</sup> Nazaruddin Lathif, dkk. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Pakuan, halaman 61.

<sup>66</sup> W. Riawan Tjandra. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 96.

kedua adalah, terkait dengan sumber dari kewenangan tersebut. Yakni yang menjadi dasar hukum pemberian kewenangan itu. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan/menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang. Atau dengan kata lain sebagai penjelmaan dari hukum publik adalah kewenangan itu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ketiga sebagai syarat wewenang adalah konformitas hukum. Bahwa wewenang tersebut mengandung makna Adanya standar kewenangan yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

### **C. Kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhan Batu Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah**

Kontroversi keberadaan wakil kepala daerah sebenarnya bukan hal yang baru, mengingat peran wakil kepala daerah yang sering dipandang hanya sebagai pelengkap saja di dalam pemerintahan. Dari berbagai penyusunan peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi, kontroversi tersebut selalu muncul dan umumnya menyangkut beberapa pertanyaan filosofis seperti, apakah jabatan wakil kepala daerah diperlukan, proses pengisiannya, jumlahnya pembagian kerjanya dan bahkan sampai pertanyaan seperti apa prospeknya. Pertanyaan-pertanyaan ini muncul seiring kinerja wakil kepala daerah yang sering dianggap tidak baik, dan bahkan tidak jarang terjadi perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dalam sebuah organisasi keberadaan wakil pimpinan selalu kontroversial, apabila mekanisme kerjanya tidak diatur secara tegas dan jelas, secara harfiah

wakil pimpinan adalah orang yang paling dipercaya bagi sang pemimpin, bisa juga dikatakan tangan kanan sang pemimpin, sehingga diperlukan *chemistry* yang cocok. *Chemistry* ini dapat cocok, apabila pimpinan memiliki kebebasan untuk memilih wakilnya sendiri. Sebaliknya, apabila wakilnya ditetapkan secara sepihak dari manajemen, maka peluang konflik antara pimpinan dan wakil pimpinan akan sangat besar. Karena mimpi orang nomor dua adalah menjadi orang nomor satu. Hal ini lumrah dan sangat manusiawi, karena setiap individu manusia memiliki rasa ego dan rasa ingin lebih dari yang telah ia capai. Dalam hal ini peran wakil bisa menjadi bumerang bagi pemimpin, dan perlu dikaji ulang terkait hal ini mengingat perlu atau tidaknya wakil pimpinan ditentukan oleh beberapa faktor tertentu seperti, beban pekerjaan, kerumitan pekerjaan, luasnya rentang kendali.

Pada organisasi pemerintah, ada atau tidaknya wakil pimpinan organisasi dan mekanisme pengisiannya ditentukan oleh keputusan politik yang kemudian diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan. Di tingkat Nasional, adanya jabatan wakil presiden diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Jabatan wakil presiden adalah jabatan politik yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1 UUD 1945). Pada sisi lain adapula jabatan Wakil Menteri (Luar Negeri, Pertanian, Perindustrian) yang merupakan jabatan karier dari PNS, sedangkan di tingkat Daerah, mengenai perlu tidaknya jabatan wakil kepala daerah tergantung pada undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah.

Salah satu pilar yang mendukung kedudukan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat daerah adalah, terpilihnya kepala daerah yang cakap

*capable* mempunyai integritas dan dapat diterima *acceptable with integrity*, untuk itu maka perlu dipikirkan mekanisme agar kepala daerah yang *capable* dan *accepable* dapat terealisasi. Pada sisi lain pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara berpasangan sering menimbulkan masalah setelah terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk itu perlu kiranya dipikirkan adanya mekanisme pemilihan hanya untuk kepala daerah saja sedangkan wakilnya ditunjuk oleh kepala daerah terpilih. Dengan cara demikian akan terhindar potensi konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menghindari munculnya masalah etika dan moral dalam pilkada maka perlu adanya pengaturan mengenai persyaratan kepala daerah. Calon kepala daerah yang sudah jelas terbukti secara hukum cacat terkait masalah moral dilarang untuk ikut mencalonkan diri. Demikian juga terkait masalah etika, perlu diatur bahwa calon kepala daerah yang sudah dua kali menjabat kepala daerah tidak diperbolehkan mencalonkan diri sebagai wakil kepala daerah. Dengan adanya pengaturan tersebut akan menjadi aturan tertulis dan hukum positif yang mengikat.<sup>67</sup>

Sebelumnya perlu juga untuk memahami akan makna demokratisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, serta kewenangan yang terdapat di dalam otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan

---

<sup>67</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

potensi dan keanekaragaman antar daerah berimplikasi terhadap kehidupan demokratisasi di tingkat lokal yakni penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian terjadi perubahan paradigma dari demokrasi *representative* bergeser ke demokrasi partisipatif.

Titik berat demokrasi terletak pada partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara, sehingga demokrasi dimaknai secara sederhana sebagai kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat. Makna demokratis dapat dikemukakan dalam dua alternatif. Pertama, pemilihan langsung oleh rakyat bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis. Kedua, pemilihan tidak langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis, dengan kesimpulan pemilihan demokratis lebih baik dari pemilihan langsung atau tidak langsung.

Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak dapat dilepaskan dari penguatan demokrasi lokal dalam mendukung tujuan otonomi daerah. Pilkada langsung diyakini akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pencapaian keseimbangan tata pemerintahan di tingkat lokal, yang pada giliran berikutnya berimplikasi terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik.<sup>68</sup> Pada dasarnya ada tiga asas pemerintahan daerah yang berkaitan langsung dengan fungsi dari kepala daerah, ketiga asas tersebut adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, apabila ditinjau dari masing-masing asas tersebut maka akan terlihat pola hubungan yang terbentuk dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

---

<sup>68</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

Asas desentralisasi lebih terfokuskan pada hal mengatur dan mengurus dengan titik konsentrasi di tingkat kabupaten/kota, sedangkan dekonsentrasi lebih terfokuskan pada hal pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada gubernur selaku pimpinan dari pemerintahan daerah yang memiliki titik konsentrasi di tingkatan provinsi, dengan kata lain pada tingkat provinsi merupakan perwakilan pemerintah pusat melalui pemahaman asas dekonsentrasi.

Pembagian kerja antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat menentukan nantinya pada hubungan antara kedua belah pihak, di mana hubungan yang ideal akan didapatkan jika bibit-bibit konflik kepentingan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat di redam sebelumnya. Bibit-bibit perpecahan ini tidak akan ada jika adanya aturan-aturan atau rambu-rambu yang jelas dalam pengaturan tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah.<sup>69</sup>

Regulasi yang jelas untuk peran Wakil Kepala Daerah ini sebenarnya sudah harus diatur dalam undang-undang, agar terhindar dari hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam hal peran dan kewenangan Wakil kepala daerah bisa disesuaikan dengan kebutuhan Kepala Daerah, seperti halnya kebutuhan pemimpin terhadap wakil dalam menjalankan pemerintahan, karena tidak mungkin juga seorang pemimpin melaksanakan semua tugas dan kewenangan yang dimilikinya tanpa dibantu oleh orang lain, dalam hal ini wakil kepala daerah.

Penyebab mendasar mengapa kedudukan wakil kepala daerah kurang berperan dalam pemerintahan daerah, lebih dikarenakan oleh tidak diaturnya dengan jelas dan terperinci tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah

---

<sup>69</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

dalam payung hukum yang kuat seperti undang-undang. Inilah pentingnya peran undang-undang untuk mengatur regulasi-regulasi yang mendasar dari kewenangan dan peran wakil kepala daerah, agar terciptanya keseimbangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.<sup>70</sup>

Merujuk pada *good governance* (Tata Pemerintahan yang baik) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dewasa ini. Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*.<sup>71</sup>

Secara implisit kata *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian; pertama, nilai yang menunjang tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>72</sup> Artinya, dalam konteks *good governance* ini tidaklah dimaksudkan hanya sebatas tujuan kuantitatif semata, melainkan secara kualitas dalam pemerintahan suatu negara.

---

<sup>70</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Ahlan Teruna Ritonga, SH, selaku Pembina tingkat I pada Inspektorat Daerah Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 26 November 2022.

<sup>71</sup> Yusri Munaf. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing, halaman 85.

<sup>72</sup> *Ibid.*

Hubungan yang baik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah akan sangat dipengaruhi oleh asas-asas *good governance*, dimana keseimbangan sangat dikedepankan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, dan tidak terlepas dari peran seluruh struktural yang ada di dalam pemerintahan.

Berbicara tentang hubungan yang baik ini, untuk mewujukannya diperlukan pembagian tugas yang jelas, seperti atasan dan bawahan di mana ada tugas-tugas tersendiri yang akan diemban oleh masing-masing jabatan, sehingga tidak terjadinya tumpang tindih kewenangan dan peran dalam pelaksanaan tugas yang diemban oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan begini akan mempermudah untuk terwujudnya pemerintahan yang baik berlandaskan asa-asas *good governance*.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Peran dan fungsi wakil kepala daerah menurut undang-undang pemerintahan 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 daerah dengan Peraturan Daerah, akan tetapi payung hukum yang kuat ialah undang-undang, di mana payung hukum ini akan lebih memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam mengatur hal tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam skala Nasional.
2. Kedudukan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan terdapat dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan tersebut 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 yang menjadi kewajibannya sesuai Undang-Undang.

3. Kedudukan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Labuhanbatu dalam pelaksanaan Pemerintahan daerah dirasa kurang efektif, sebagaimana penyebab mendasar mengapa kedudukan wakil kepala daerah kurang berperan dalam pemerintahan daerah, lebih dikarenakan oleh tidak diaturnya dengan jelas dan terperinci tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah dalam payung hukum yang kuat seperti undang-undang. Inilah pentingnya peran undang-undang untuk mengatur regulasi-regulasi yang mendasar dari kewenangan dan peran wakil kepala daerah, agar terciptanya keseimbangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

## **B. Saran**

1. Agar memperkuat fungsi wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam menjalankan pemerintahan daerah, serta hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Jika dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan tentang tugas-tugas wakil Kepala daerah maka kedepannya perlu dicantumkan mengenai wewenang yang boleh dilakukan oleh wakil kepala daerah terutama dalam hal pengambilan suatu kebijakan sebagaimana wewenang kepala daerah yang dicantumkan dalam Undang-Undang.
2. Dengan prinsip pembagian tugas dan wewenang, kewajiban dan tanggungjawab antara kepala daerah dan wakil kepala daerah harus ditetapkan

secara tegas dan limitatif dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sehingga konflik tidak mudah tersulut, dan dalam pertanggung jawaban wakil kepala daerah kinerja wakil kepala daerah mulai bisa diukur sukses atau tidaknya. Dengan demikian adanya pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak.

3. Meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis dalam pemerintahan, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempengaruhi kepala daerah untuk membuat keputusan sesuai dengan gagasan wakil kepala daerah atau ikut memberi pertimbangan dalam pengambilan suatu keputusan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Bambang Sunggono. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.

Burhan Ashshofa. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.

Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Evita Isretno. 2020. *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*. Jakarta: Cintya Press.

Farkhani. 2016. *Hukum Tata Negara*. Solo: Pustaka Iltizam.

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima.

I Nyoman Gede. 2017. *Hukum Administrasi Negara*, Singaraja: UNP Press.

Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika.

Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Juliansyah Noor. 2013. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Kencana.

Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Capiya Publishing.

Lukman Santoso Az. 2014. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta : Nussa Media.

Mei Susanto. 2013. *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Muhammad Rakhmat. 2014. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: UNMA.

Nasaruddin Umar dan Nadhifah Attamimi. 2020. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Dan Mekanisme Pengawasan Notaris Di Indonesia*. Ambon: LP2M IAIN Ambon.

Nazaruddin Lathif, dkk. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Pakuan.

- Ramlan, Tengku Erwinsyahbana dan Nurul Hakim. 2017. *Malu Menjadi Plagiator*. Malang : Intelilgensia Media.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Tedi Sudrajat. 2019. *Hukum Birokrasi Pemerintah (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- W. Riawan Tjandra. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahyu Utara. 2014. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Indonesia Tera.
- Yusri Munaf. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing.
- Zairin Harahap. 2010. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **C. Jurnal**

- Catur Wido Haruni, “Tinjauan Yuridis Normatif Hubungan Kewenangan Kepala Daerah Dengan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Humanity*, Volume 9, Nomor 1, September 2013.
- Indra Pahlevi, “Posisi Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Kajian*, Vol. 17, No. 1, Maret 2012.
- Piere Mario Bait, “Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia”, *Jurnal Saraq Opat*, Vol 4, No 2, Juli 2022.
- Yuni Yanti, “Fungsi Wakil Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 2, (2021).