

Kajian Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis

Supardi

UIN Imam Bonjol Padang
supardi020375@gmail.com

ABSTRACT Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas kepala daerah diberikan wewenang dan fungsi untuk membantu tugas dan fungsi kepala daerah. Posisi wakil kepala daerah sangatlah strategis kalau dilihat dari tugas dan fungsi kepala daerah yang begitu besar, Sehingga jika terjadi kekosongan kepala daerah ataupun wakil kepala daerah, maka jabatan tersebut harus segera diisi. Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah: Bagaimana proses pemilihan wakil kepala daerah yang demokratis di Indonesia. Bagaimana pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap. Bagaimana praktek yang terjadi di berbagai daerah dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dilakukan berdasarkan Pasal 176 UU Nomor 10 Tahun 2016 Terhadap kekosongan tersebut dilakukan pengisian jabatan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, berdasarkan usulan partai politik pengusung. Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota jika terjadi kekosongan, maka pengisian jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, dan DPRD Kota, berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung yang memenangkan pemilihan kepala daerah. Partai politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon kepada DPRD melalui Gubernur, Bupati atau Walikota untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD.

KEYWORDS kajian yuridis; pengisian jabatan; pemerintahan.

PENDAHULUAN

Setelah melewati hampir dua dasawarsa pasca reformasi, demokrasi Indonesia telah berkembang sedemikian jauh, menempuh perjalanan panjang dalam mencari format yang paling ideal. Sejarah mencatat bahwa pergerakan reformasi tidak hanya membuka peluang bagi perubahan politik pada tataran nasional, namun juga menjadi momentum penting bagi perubahan politik

pada tataran lokal. dapat dilihat dari adanya pergeseran sistem pemerintahan nasional yang semula cenderung bercorak *authoritarian* berubah menjadi demokratis, yang kemudian diikuti pula dengan pergeseran pola hubungan pusat dan daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi, yang pada gilirannya telah melahirkan era otonomi daerah berdasarkan Pasal 18 Ayat 1 Undang-Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Dalam sudut pandang empiris, adanya desentralisasi menjadi jawaban bagi model negara kesatuan seperti Indonesia yang mempunyai latar belakang geografis serta struktur entitas dan kultur politik yang kompleks dan heterogen. Lahirnya daerah-daerah otonom yang ditandai dengan adanya pemerintahan daerah, menurut Larry Diamond, memiliki peran yang cukup penting untuk mempercepat vitalitas demokrasi. Pandangan tersebut berpijak pada alasan-alasan sebagai berikut. Pertama, pemerintah daerah dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan demokrasi terhadap warganya.

Kedua, pemerintah daerah dapat meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada berbagai kepentingan di daerahnya. Ketiga, pemerintah daerah dapat menyediakan saluran dan akses tambahan terhadap kelompok-kelompok yang secara historis termarginalisasi. Dan keempat, pemerintah daerah dapat mendorong terwujudnya *check and balances* di dalam kekuasaan. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan terminologi paling umum dalam mengidentifikasi penerapan desentralisasi politik yakni dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pilkada merupakan instrument penting terhadap upaya demokratisasi di daerah, karena secara instrumental diarahkan untuk membuka kesempatan pada publik di daerah untuk terlibat dalam keputusan menyangkut pembangunan di daerahnya, termasuk partisipasi dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Perubahan fundamental seperti ini tentunya berbanding terbalik dengan kondisi selama lebih dari 32 tahun sebelum reformasi, dimana praktik politik yang terjadi cenderung menafikkan peran publik dan justru menjadikan publik tidak lebih sebagai komoditas dan obyek politik daripada sebagai subyek politik. (Diammon, 1999. 357).

Sejalan dengan hal tersebut, konstitusi mengamanatkan dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945 bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Isu penting

yang muncul adalah terkait eksistensi adanya jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, ataupun Wakil Walikota. Secara eksplisit, konstitusi hanya mengakui adanya jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berbeda dengan jabatan wakil kepala daerah, UUD NRI 1945 menentukan secara eksplisit adanya jabatan Wakil Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Ayat 2 UUD NRI 1945, yaitu "Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden".

Lebih lanjut, dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 1/2015) disebutkan bahwa "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.

Sedangkan dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU No. 8/2015), disebutkan bahwa "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/ kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis."

Dengan adanya ketentuan tersebut menunjukkan bahwa ada pergeseran pemaknaan terhadap yang dimaksud dengan pemilihan, yaitu pemilihan kepala daerah hanya dimaknai terhadap pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota saja atau pemilihan kepala daerah adalah satu paket dengan wakil kepala daerahnya.

Kedudukan pemerintahan daerah adalah sangat penting dalam konteks negara kesatuan berdasarkan UUD NRI 1945. Tidak ada konstitusi negara manapun di dunia yang tidak mengatur hal-hal penting berkenaan dengan pemerintahan daerah atau pemerintahan negara-negara bagian secara eksplisit. Oleh karenanya formulasi pengisian jabatan dalam pemerintah daerah dapat menjadi parameter awal terkait penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, seandainya jabatan wakil kepala daerah memang dinilai pentingnya bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, semestinya pengaturannya dimuat dengan jelas dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Berdasarkan uraian tersebut di atas, setidaknya muncul 2 (dua) isu penting berkaitan dengan konstitusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pilkada. Pertama, kedudukan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kedua, konstitusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah berdasarkan UU No. 1/2015 jo UU No. 8/2015.

METODE

Jenis penelitian ini merupakan *policy evaluation research* dengan pendekatan kualitatif. Data-data diperoleh melalui aktivitas dokumentasi terhadap regulasi dan literatur yang terkait dengan tema kajian. Analisis dalam kajian ini berbentuk deduktif, dengan menyajikan data umum kemudian diurai dalam bentuk analisis-*analisis khusus*.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Dalam hal ini istilah *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai Negara hukum menurut Philipus M. Hadjon mulai populer di Eropa sejak abad ke-19, meski pemikiran tentang hal itu telah lama ada. Cita Negara hukum itu untuk pertama kalinya di kemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu Negara bukanlah manusia, melainkan

pikiran yang adil dan kesusaiaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Negara berdasarkan hukum ditandai oleh beberapa asas, antara lain asas bahwa semua perbuatan atau tindakan pemerintahan atau negara harus didasarkan 16 pada ketentuan hukum tertentu yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan. Campur tangan atas hak dan kebebasan seseorang atau kelompok masyarakat hanya dapat dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu. Asas ini lazim disebut asas legalitas (*legaliteits beginsel*). Untuk memungkinkan kepastian perwujudan asas legalitas ini, harus dibuat berbagai peraturan hukum antara lain Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, dalam penjelasan mengenai Sistem Pemerintahan Negara ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini mensyaratkan kepada seluruh penyelenggara negara dan warga negaranya harus taat terhadap hukum. Undang-Undang Dasar 1945 adalah merupakan manifestasi dari konsep dan alam pikiran bangsa Indonesia yang lazim disebut dengan hukum dasar tertulis. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar tertulis, hanya memuat dan mengatur hal-hal yang prinsip dan garis-garis besar saja. Negara Indonesia sebagai negara hukum dapat diketahui dalam:

1. Bab I Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum;
2. Pembukaan dicantumkan kata-kata: Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia;
3. Bab X Pasal 27 ayat (1) disebutkan segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum pemerintahan dan wajib

- menjunjung hukum dan itu dengan tidak ada kecualinya;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (yang sudah dihapus) disebutkan dalam Sistem Pemerintahan Negara, yang maknanya tetap bisa dipakai, yaitu Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*);
 5. Sumpah/Janji Presiden/Wakil Presiden ada kata-kata “memegang teguh Undang-Undang Dasar dan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya”;
 6. Bab XA Hak Asasi Manusia Pasal 28i ayat (5), disebutkan bahwa “Untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam Peraturan Perundang-undangan;”
 7. Sistem hukum yang bersifat nasional;
 8. Hukum dasar yang tertulis (konstitusi), hukum dasar tak tertulis (konvensi);
 9. Adanya peradilan bebas.

Indonesia sebagai negara hukum segala sesuatu harus berdasarkan kepada hukum, yang diimplementasikan dalam Peraturan Perundang-undangan yang ada sebagai manifestasi dari hukum positif, dan dalam rangka penegakan hukum telah dibentuk berbagai lembaga peradilan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak-hak setiap warga negara Indonesia. Peraturan Perundang-undangan di sini diartikan setiap keputusan dalam bentuk tertulis yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh pejabat berwenang dan mengikat umum (mencakup undang-undang dalam arti formal maupun material).

Hukum tertulis diartikan sebagai setiap keputusan dalam bentuk tertulis oleh pejabat yang berwenang. Hal ini penting untuk membedakan pengertian hukum tertulis dengan yang ditulis atau tersurat atau tertulis, Dalam pengertian di atas, peraturan perundang-undangan mulai dikenal dan tumbuh sejak saat berkembangnya organisasi yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi untuk menguasai dan mengatur kehidupan masyarakat, yaitu negara.

Pengertian keadilan yang dimaksud dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah bukan hanya keadilan hukum (*legal justice*), tetapi juga keadilan sosial (*social justice*).

Selain Teori Negara Hukum penelitian ini juga menggunakan Teori Demokrasi sebagai 19 pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica*) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Prinsip semacam *trias politica* ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demikian pula kekuasaan berlebihan di lembaga negara yang lain, misalnya kekuasaan berlebihan dari lembaga legislatif menentukan sendiri anggaran untuk gaji dan tunjangan anggota-anggotanya tanpa mempedulikan aspirasi rakyat, tidak akan membawa kebaikan untuk rakyat. Intinya, setiap lembaga negara bukan saja harus akuntabel (*accountable*), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Salah satu pilar demokrasi adalah untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*. Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif.

Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (*konstituen*) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan. Di sisi lain, sebagai suatu sistem politik, demokrasi juga mengalami perkembangan dalam pelaksanaan, demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua yaitu:

1. Demokrasi langsung (*directe democratie*) Demokrasi langsung yang dimaksud disini adalah apabila semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di swiss dengan sistem referendum.
2. Demokrasi perwakilan (*representative democratie*) Pengertian demokrasi perwakilan yaitu apabila rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan pemerintahan (Naning 1982, 52).

Demokrasi langsung menurut Franz Magnis Suseno, tidak hanya tidak dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu. Yang harus dituntut adalah bahwa pemerintahan negara tetap berada dibawah

kontrol efektif warga negara. Rakyat membuat undang-undang melalui para wakil yang mereka pilih. Sedangkan dalam demokrasi perwakilan memang ada unsur elitarisme. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah. Klasifikasi yang ke dua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi perwakilan (*representative democratie*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat bertindak atas nama rakyat, baik itu dalam menetapkan tujuan negara (baik jangka panjang maupun jangka pendek), corak maupun sistem pemerintahan.

Menurut pemikiran Jhon Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada satu organ, namun masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan tuntutan-tuntutan dan meminta perhatian terhadap pelanggaran yang terjadi. Untuk membentuk masyarakat politik, dibuatlah undang-undang atau hukum. Maka yang pertama kali perlu dibuat adalah badan pembuat undang-undang yang dipilih dan di bentuk oleh rakyat. Untuk keperluan itulah diselenggarakan pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala (Noer 1997, 121).

Berdasarkan Pasal 1 UUD NRI 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan, bukan negara serikat atau federal. Negara kesatuan adalah negara yang bersusun tunggal. Suatu bentuk negara yang didalamnya tidak terdapat suatu daerah yang bersifat negara (lihat Winarno, 2008: 82). Konsekuensi logis bentuk negara kesatuan adalah adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dengan berprinsip bahwa tidak ada negara dalam negara. (Hadjon 2008, 4).

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks desentralisasi di

negara kesatuan, pada prinsipnya seluruh kewenangan pemerintahan adalah milik pemerintah pusat, namun pemerintah pusat dapat melimpahkan sebagian kewenangan atau urusannya kepada pemerintah daerah berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Adanya kebutuhan dalam mengelola negara kesatuan tersebut merupakan tujuan dari keberadaan pemerintah daerah. Di sisi lain juga merupakan bentuk implementasi dari asas otonomi daerah, dimana daerah-daerah memiliki kewenangan untuk mengurus wilayahnya sendiri, yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat daerah.

Pemerintah daerah atau lembaga eksekutif daerah merupakan penyelenggara pemerintahan di daerah bersama DPRD serta yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan daerah tertinggi. Pemerintah daerah menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah (Rozali 2007, 27). Asas desentralisasi merupakan landasan dalam pelaksanaan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah otonom.

Berdasarkan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014), bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan tugas pembantuan menurut Pasal 1 Angka 11 UU No. 23/2014 adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah (UU No. 5/1974), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No.

22/1999), maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004), yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan dalam UU No. 23/2014 yang saat ini berlaku, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Tidak disebutkan secara eksplisit bahwa wakil kepala daerah adalah bagian dari pemerintah daerah.

Dengan kata lain, keberadaan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut masih dapat dikatakan abstrak, mengingat dalam pasal-pasal lain dalam peraturan perundang-undangan tersebut ada yang memposisikan wakil kepala daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan kepala daerah, namun di sisi lain jika merujuk kembali pada pengertian pemerintah daerah tersebut, seolah-olah keberadaan wakil kepala daerah bukanlah sebagai unsur yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan (Asshiddiqie 2010, 246)

Berlakunya UU No. 5/1974 belum memberikan landasan hukum yang kuat terkait keberadaan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah. Dalam Pasal 24 Ayat 1 UU No. 5/1974, disebutkan bahwa Wakil Kepala Daerah diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat, dan pada ayat 5 nya Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan. Dengan melakukan interpretasi sistematis, kedudukan wakil kepala daerah pada masa undang-undang ini, tidak merupakan suatu keharusan. Sifatnya tentative, apabila dibutuhkan banyak tergantung dari kondisi daerah, wakil kepala daerah bisa lebih dari satu, dan apabila tidak dibutuhkan sama sekali. Suatu daerah yang tidak memiliki wakil kepala daerah tidak menjadi masalah. Lebih lanjut, poin penting mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam UU ini, yaitu : 1.

Wakil kepala daerah haruslah pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan; 2. Wakil kepala daerah dapat diangkat tanpa melalui pemilihan; 3. Pengisian wakil kepala daerah adalah sesuai dengan kebutuhan; 4. Pelantikan wakil kepala daerah adalah terpisah dengan pelantikan kepala daerah. Namun dalam undang-undang ini juga belum mengatur mengenai tugas atau kewenangan wakil kepala daerah secara rinci, sehingga kedudukan wakil kepala daerah tergantung pada kewenangan yang diberikan oleh kepala daerah.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 untuk pertama kalinya memberikan landasan hukum bagi kekuasaan pemerintah daerah yang memberi ruang bagi kehadiran jabatan wakil kepala daerah. Dalam Pasal 30 UU No. 22/1999 disebutkan bahwa "Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah." dalam UU ini, wakil kepala daerah sudah dibatasi menjadi satu wakil dan dipilih dalam satu pasang yang pengisiannya dilakukan oleh DPRD. Ada beberapa poin perubahan dalam UU ini dibandingkan dengan UU No. 5/1974 yaitu:

1. Menghapuskan persyaratan wakil kepala daerah harus dari kalangan pegawai negeri, sehingga membuka kesempatan bagi siapa saja baik yang dari luar pemerintahan ataupun bukan pegawai negeri untuk menduduki posisi wakil kepala daerah.
2. Jika sebelumnya keberadaan wakil kepala daerah disesuaikan dengan kebutuhan daerah, dalam UU ini semua daerah hanya memiliki satu orang wakil kepala daerah.
3. Pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan bersamaan.
4. Lahirnya undang-undang ini menjadi awal dimulainya pemilihan umum dengan sistim paket yang menampilkan satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
5. Wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
6. Terjadi pergeseran kedudukan wakil kepala daerah, dimana saat mencalonkan

diri dalam satu pasangan, kedudukan calon kepala daerah dan wakilnya adalah sama, tetapi setelah menjabat kedudukan kepala daerah lebih tinggi karena wakil kepala daerah harus bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Dengan demikian, UU No.22/1999 telah memberikan kewenangan yang lebih jelas kepada wakil kepala daerah, dibandingkan dengan UU sebelumnya. Walaupun pasal-pasal yang mengatur kedudukan dan tugas wakil kepala daerah didalam UU ini sebetulnya bukanlah kedudukan dan tugas yang khas.

Substansi kedudukan dan tugas-tugas ini tidak berbeda jauh dengan kedudukan dan tugas Sekretaris Daerah, yakni "membantu dan bertanggungjawab" kepada Kepala Daerah.⁹ UU No. 32/2004 jo UU No. 12/2008 pun mengisyaratkan hal yang sama, yaitu mengakui keberadaan wakil kepala daerah dalam satu paket dengan kepala daerah. Perbedaannya hanya terletak pada proses pemilihannya, dimana kepala daerah dan wakilnya tidak lagi dipilih oleh DPRD, melainkan dipilih langsung oleh rakyat.

Dalam Pasal 26 UU No. 12/2008, terdapat beberapa poin penting, yaitu : a. Jabatan wakil Kepala Daerah sifatnya membantu dan menyukseskan Kepala Daerah dalam memimpin daerah, melaksanakan tugas tertentu, menggantikan Kepala Daerah bila berhalangan. Namun perlu di ingat bahwa keberadaan wakil Kepala Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat, bersama-sama memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. Tugas dan wewenang wakil bersifat umum, kekuasaan penuh ada di Kepala Daerah dan akhirnya ini memunculkan kegamangan wakil Kepala Daerah dalam bertindak (Lihat Agustiana, 2012: 381). Ada baiknya Kepala Daerah membina hubungan dengan wakil Kepala Daerah dan memberikan peluang kepada wakil Kepala Daerah sesuai dengan kontrak politik yang dibuat ketika mereka diangkat menjadi satu pasangan calon Kepala Daerah; c. Tidak terdapat indikator yang

mengungkapkan wakil Kepala Daerah dianggap bekerja efektif atau tidak efektif bekerja. Selanjutnya dalam UU No. 23/2014 diatur dalam Pasal 63 yaitu bahwa Kepala daerah dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.

Wakil kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut wakil gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk Daerah kota disebut wakil wali kota. Dalam UU ini semakin menunjukkan bahwa tugas wakil kepala daerah adalah dalam rangka membantu kepala daerah, namun kewenangannya tidak diatur. Hal ini logis mengingat wakil kepala daerah seyogyanya memang dipandang sebagai “bawahan” dari kepala daerah dengan kata lain ada hubungan hierarkhi diantara keduanya. Sehingga kewenangan itu logis jika hanya ada pada kepala daerah, namun kepala daerah dapat melimpahkan kewenangan tersebut secara mandat kepada wakil kepala daerah.

Berkenaan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah maupun wakilnya, tidak diatur dalam UU ini karena sesuai Pasal 62 disebutkan bahwa “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang”, sehingga lahirlah UU No. 1/2015 jo. UU No. 8/2015. Kemudian berdasarkan UU No. 1/2015, kedudukan wakil kepala daerah adalah berada di bawah kepala daerah.

Hal ini logis mengingat wakil kepala daerah senyatanya dipilih oleh kepala daerah dengan mendasarkan pada kriteria sebagaimana diatur dengan UU. Sedangkan dalam UU No. 8/2015, karena mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu paket seakan-akan menunjukkan bahwa kedudukan wakil kepala daerah adalah sama kuatnya dengan kepala daerah. Proses pemilihan dengan model satu paket antara kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui mekanisme pemilihan langsung membawa konsekuensi politik, bahwa posisi politik wakil kepala daerah menjadi sama penting dengan kepala daerah, karena wakil kepala daerah juga mendapat legitimasi langsung dari rakyat. Dan ini

terutama diindikasikan oleh rangkaian prosesi pencalonan, pengambilan sumpah dan pemberhentian/pengunduran diri wakil kepala daerah dalam masa jabatannya.

Tetapi dari sisi manajemen pemerintahan, kedudukan dan tugas wakil kepala daerah tidak mengalami banyak perubahan substantif, kecuali penambahan beberapa tugas operasional. Intinya tetap sama, yakni “membantu tugas-tugas” dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Demikian pula halnya dengan kedudukan dan tugas Sekretaris Daerah. Sebagai contoh, dalam banyak hal substantif, kedudukan dan tugas-tugas pemerintahan wakil kepala daerah dan Sekretaris Daerah sebetulnya bisa saling dipertukarkan. Yang membedakan keduanya hanya terletak pada konsepsi posisional yang mendikotomikan antara aspek politik dan pemerintah. wakil kepala daerah menduduki jabatan/posisi politik; sedangkan Sekretaris Daerah menduduki jabatan/posisi birokrasi (pemerintah). Hakikat kedudukan dan tugas pemerintahan keduanya, sekali lagi, tidak berbeda jauh, jika tidak dapat dikatakan sama dan sebangun.

Dengan kondisi seperti ini, banyak yang beranggapan bahwa tanpa wakil kepala daerah pun, penyelenggaraan pemerintahan daerah sebetulnya tetap dapat diselenggarakan dengan baik, sepanjang terdapat masih ada jabatan Sekretaris Daerah, dan banyak juga yang berpendapat bahwa jabatan wakil kepala daerah adalah jabatan yang mubazir dikarenakan wakil kepala daerah juga diberi fasilitas seperti rumah dinas, mobil dinas dan fasilitas lain (Rusdianto 2013, 383).

Pada dasarnya kedudukan wakil kepala daerah mendapat sorotan karena beberapa hal. Pertama, posisi wakil kepala daerah dinilai tidak efektif dalam menjalankan tugas dan wewenang, sehingga terkesan tumpang tindih dengan tugas dan wewenang kepala daerah. Penilaian ini biasanya didasarkan kepada praktek yang terjadi di mana wakil kepala daerah menjalankan “tugas sisa” yang tidak dilakukan oleh kepala daerah. Hal ini yang kemudian mendasari dilakukannya revisi

UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 12 Tahun 2008 terutama berkaitan dengan penegasan tugas dan wewenang wakil kepala daerah.

Menurut hemat penulis menanggapi masalah ini, kedudukan wakil kepala daerah senyatanya masih diperlukan. Hal ini mengingat bahwa urusan pemerintah daerah cukup banyak dan cukup berat. Dalam konteks daerah otonom, hampir semua urusan pemerintahan didesentralisasikan ke daerah kecuali urusan-urusan tertentu (pertahanan, keamanan, luar negeri, agama, dan keuangan fiskal dan moneter). Dengan demikian nampaknya masih diperlukan jabatan wakil kepala daerah dalam rangka membantu tugas kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintah daerah.

Namun, apabila jabatan wakil kepala daerah masih dipertahankan, maka yang diperlukan adalah penegasan kembali soal pembagian tugas dan wewenang antara kepala dan wakil kepala daerah. Kendatipun wakil kepala daerah hanya "membantu" dan keputusan tetap berada di tangan kepala daerah, namun untuk menghindari tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang, tetap diperlukan pengaturan tugas dan wewenang di antara mereka dan pengaturan itu berada di tingkat undang-undang.

Kedua, dalam praktek dipertanyakan soal mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah, yaitu apakah masih perlu dipertahankan mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah satu paket pasangan dengan kepala daerah yang kemudian dipilih langsung lewat pemilu, atau wakil kepala daerah cukup diisi dengan cara penunjukkan yang berasal dari PNS senior setelah kepala daerah terpilih lewat pemilu?. Berdasarkan uraian di atas, merujuk pada peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia mengenai kedudukan wakil kepala daerah, maka prinsip yang harus dipahami adalah bahwa sejatinya hubungan antara kepala daerah dan wakilnya semestinya dimaknai sebagai hubungan hierarkhis. Dengan kata lain kedudukan wakil kepala daerah disini tidak semestinya dengan

mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakilnya, apakah dipilih secara bersama-sama melalui pemilihan langsung ataupun ketika wakil kepala daerah dipilih sendiri oleh kepala daerah. Dengan demikian konflik horizontal yang seringkali terjadi antara kepala daerah dan wakilnya dapat diminimalisir.

Reformasi yang menghasilkan empat tahap perubahan UUD NRI 1945 telah membawa dampak perubahan besar dalam sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia. Sistem yang diadopsi merupakan sesuatu yang sangat baru bagi Indonesia dalam arti terbentuknya penataan kekuasaan negara secara berbeda dari konsep dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan. Organisasi kekuasaan negara yang bersifat horizontal fungsional telah menggantikan bentuk yang vertikal hirarkis.

Dalam konfigurasi kekuasaan yang vertikal hierarkis, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi berada di puncak susunan kekuasaan. Kedaulatan adalah di tangan rakyat, namun dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat. Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 menghasilkan pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional, dimana kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi setara.

Masing-masing lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya. Perubahan yang dilakukan bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem check and balances yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. Kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai

perwujudan seluruh rakyat maka setelah Perubahan Ketiga UUD NRI 1945, dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Hal itu berarti MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi yang dalam kedudukannya sebagai penjelmaan seluruh rakyat, bertugas memberi mandat kepada penyelenggara negara lainnya, yang wajib memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan mandat yang diberikan. Dengan demikian, MPR hanya menjadi salah satu lembaga negara di antara lembaga negara lainnya yang memiliki kedudukan setara, namun dengan tugas, kewenangan, dan fungsi yang berbeda.

Pernyataan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), sebagaimana termuat dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, telah dimuat menjadi materi norma dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan. Dengan demikian terjadi pergeseran dari sistem supremasi parlemen (MPR merupakan lembaga tertinggi negara) menjadi sistem supremasi konstitusi dimana konstitusi ditempatkan sebagai hukum yang tertinggi.

Konstitusi menjadi sumber legitimasi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku. Pernyataan bahwa kedaulatan di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar serta pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dapat dilihat sebagai pendirian yang tegas bahwa prinsip penyelenggaraan negara secara demokratis didasarkan pada konstitusi (constitutional democracy). Ada tiga ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi, yaitu: (i) pembedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya; (ii) keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; dan (iii) adanya satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan tindakan hukum Pemerintah. Meskipun ciri tersebut merupakan ciri yang dikenal dalam sistem negara lain, tetapi hal itu juga merupakan ciri

yang diterima dan diakui secara universal (Asshiddiqie 2005, 234).

Diadopsinya prinsip supremasi konstitusi dalam perubahan UUD NRI 1945 sudah barang tentu menimbulkan banyak permasalahan yang tidak dapat dilihat secara sederhana. Masalah utama yang dihadapi adalah bagaimana menjamin bahwa prinsip tersebut dipatuhi sehingga terdapat konsistensi dan harmonisasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan penyusunan kebijakan negara dengan menempatkan UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi. Hal tersebut meliputi bentuk kelembagaan yang ditugasi untuk menegakkan prinsip supremasi konstitusi tersebut serta bagaimana mekanisme pelaksanaannya.

Sebagai jawaban atas permasalahan tersebut, dalam Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 telah diatur keberadaan sebuah Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai bagian dari cabang kekuasaan kehakiman yang salah satu kewenangannya adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Indonesia membentuk lembaga yang berdiri sendiri, terpisah dari Mahkamah Agung. Salah satu kewenangan MK berdasarkan Pasal 24 C Ayat 1 UUD NRI 1945 adalah untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian ini baik secara formal (*formele toetsing*), yaitu menguji keabsahan kelembagaan, bentuk, dan tatacara atau prosedur pembentukan undang-undang maupun secara materil, yaitu menguji konsistensi dan kesesuaian substansi materi undang-undang, baik pasal, ayat atau bagian undang-undang dengan prinsip dan jiwa UUD NRI 1945. Dengan kata lain MK berwenang melakukan pengujian konstitusionalitas suatu UU. Dalam kaitannya dengan pengaturan mengenai jabatan wakil gubernur, bupati, dan walikota yang dipilih secara langsung dan sepaket dengan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2015, maka muncul pertanyaan kritis berkaitan dengan konstitusionalitasnya, mengingat dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala

pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Secara eksplisit, tidak ada pengakuan yang tegas terhadap jabatan wakil gubernur, bupati, dan walikota dalam konstitusi sebagaimana halnya jabatan wakil menteri.

Hal ini tentu berbeda dengan adanya pengakuan jabatan wakil presiden.³⁸⁷ Jika dikaitkan dengan uraian sebelumnya, telah dijelaskan mengenai kedudukan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara umum, keberadaan wakil kepala daerah selalu dimungkinkan keberadaannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, walaupun tidak ada kewajiban mutlak bahwa setiap daerah harus memiliki wakil kepala daerah sebagaimana pada saat berlakunya UU No. 5/1974.

Artinya, keberadaan wakil kepala daerah ini semestinya juga masih perlu dipertanyakan, lebih lanjut mengenai mekanisme pengisian jabatannya juga masih perlu diperdebatkan dengan melihat kondisi ketidakharmonisan kepala daerah dan wakilnya yang selama ini sering terjadi. Setidaknya ada 3 (tiga) alasan mengapa ada usulan bahwa sebaiknya jabatan wakil kepala daerah dihapuskan saja. Pertama, secara konstitusional UUD NRI 1945 tidak ada menyebutkan posisi wakil kepala daerah. Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 hanya menyebutkan kepala daerah saja.

Munculnya wakil kepala daerah karena penganalogian para pembuat UU terhadap presiden dan wakil presiden, padahal secara konstitusional wakil kepala daerah tidak masuk dalam pengaturan mengenai pemerintah daerah dalam UUD 1945. Jika keberadaan wakil kepala daerah dihapuskan tidak akan menciderai nilai-nilai konstitusional. Kedua, jabatan wakil kepala daerah tidak efektif dan memboroskan anggaran. Memang ada yang mengatakan demokrasi itu mahal harganya, tapi penulis menilai pemborosan anggaran untuk demokrasi adalah demokrasi yang kebablasan.

Tentunya anggaran yang dialokasikan terbuang percuma jika posisinya hanya sebagai kacung atau pesaingnya kepala daerah. Lemahnya posisi kedudukan, fungsi dan tugas Wakil kepala daerah merupakan ketidak efektifan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Jika jabatan ini dihapuskan tentunya dapat menghemat triliunan rupiah dan dana dapat dialokasikan untuk pembangunan daerah. Ketiga, alasan historis-yuridis bahwa sejarah peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah selalu memposisikan wakil kepala daerah sebagai pelengkap. Wakil kepala daerah diposisikan dibawah kepala daerah. Kewenangan dan tugasnya hanya melaksanakan hal yang bersifat koordinasi, fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan, monitoring serta tugas-tugas lain yang sebenarnya bisa dilaksanakan dan masuk tupoksi SKPD atau lembaga teknis daerah lainnya.

Posisi yang tidak setara ini mematikan persaingan yang tidak sehat antara wakil dan kepala daerah. Sebenarnya pelaksanaan roda dan birokrasi pemerintah daerah sudah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah bukan wakil kepala daerah.. Keempat, menghindari konflik penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengalaman Pemilukada dalam lima tahun belakangan hanya 5,16% pasangan calon kepala daerah dan wakilnya yang tetap dalam satu paket maju kembali mencalonkan diri sedangkan 94,84% kepala daerah membentuk tim baru lagi dan saling berhadapan. Hubungan antara kepala daerah dan wakilnya menjadi runyam dikarenakan masing-masing ingin menyosialisasikan diri kepada calon pemilih sedini mungkin dengan berbagai cara. Dengan adanya fakta demikian, dalam sub-bab ini penulis akan berusaha mengkritisi setidaknya 2 (dua) hal, yaitu berkaitan dengan konstitusionalitas jabatan wakil kepala daerah dan yang kedua berkaitan dengan konstitusionalitas mekanisme pengisian jabatan kepala daerah beserta wakilnya melalui metode pilkada langsung dalam satu paket berdasarkan UU No. 8/2015.

Hal ini penting mengingat tidak menutup kemungkinan di masa yang akan datang, terdapat gugatan judicial review ke MK karena adanya kerugian konstusionalitas yang ditimbulkan dengan adanya pengaturan dalam UU No. 8/2015. Pertama, yaitu berkaitan dengan konstusionalitas jabatan wakil kepala daerah. Secara eksplisit, memang benar bahwa tidak ada satu pasal-pun dalam konstitusi yang menyebut nomenklatur Wakil Gubernur, Wakil Bupati, ataupun Wakil Walikota. Hal ini sama halnya dengan penyebutan wakil menteri yang juga tidak dikenal dalam konstitusi, namun muncul dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Maka menurut analisa penulis jabatan wakil kepala daerah yang muncul dalam UU namun tidak diatur dalam UUD NRI 1945 tetaplah konstusional. Berikut poin-poin yang mendasari argumentasi penulis:

1. Tidak semua jabatan publik/negara disebut atau diatur dalam UUD NRI 1945. Bahkan, hanya sebagian kecil dari banyak jabatan publik/negara yang diatur dalam UUD NRI 1945. Tidak diatur atau disebutnya suatu jabatan publik dalam UUD NRI 1945 tidak lantas menyebabkan jabatan dimaksud bertentangan dengan UUD NRI 1945 bila diadakan. Terlebih bila dasar hukum untuk mengadakannya kuat. Dalam hal pengadaan jabatan wakil kepala daerah, dasar hukumnya adalah Undang-Undang, suatu produk peraturan yang secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR. Bila ditarik ke level konstitusi, adalah bukan suatu hal yang bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila Kepala Daerah mengadakan jabatan Wakil Kepala Daerah. Apalagi, kemudian dasar hukum keberadaan Wakil Kepala Daerah tersebut dikuatkan dengan UU Pemerintahan Daerah maupun UU Pilkada.
2. Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah, Indonesia selalu mengakui eksistensi wakil kepala daerah. Lebih lanjut, selain adanya poin-poin argumentasi sebagaimana disebutkan di

atas, sejatinya ada beberapa sisi positif diadakannya jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:

- a. Beban dan Kerumitan Pekerjaan Kepala Daerah Beratnya beban kepala daerah bukan saja karena harus berhadapan dengan DPRD yang sangat kuat, tetapi juga karena meningkatnya keberanian masyarakat untuk melakukan kritik dan menuntut hak-haknya kepada Pemerintah Daerah dan kondisi ekonomi sosial masyarakat yang masih rendah. Ditengah keterbatasan kemampuan Pemerintahan Daerah, kepala daerah harus bisa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerahnya, di samping harus tetap menjaga keserasian hubungan dengan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah lainnya, sekaligus menumbuh kembangkan kehidupan yang demokratis.
- b. Kaderisasi Pejabat Publik Adanya jabatan Wakil kepala daerah membuka peluang adanya proses kaderisasi bagi calon kepala daerah di masa mendatang. Selama ini kaderisasi pimpinan daerah relatif terbatas, karena kepala daerah dan Wakil kepala daerah terpilih tanpa latar belakang pengalaman di bidang pemerintahan yang relatif memadai, padahal posisi kepala daerah sangat strategis dalam menentukan kemajuan daerah, yang akan memberi kontribusi bagi kemajuan bangsa dan negara.
- c. Jumlah Penduduk Persoalan jumlah penduduk tentu berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Agar pelayanan publik tetap maksimal, maka daerah-daerah yang memiliki jumlah penduduk yang banyak perlu untuk meningkatkan pula kinerja pemerintahannya. Problematika yang timbul dari jumlah penduduk tidak dapat di selesaikan oleh seorang

kepala daerah saja, melainkan dengan bantuan dari Wakil kepala daerah.

Kedua, berkaitan dengan konstitusionalitas mekanisme pengisian jabatan kepala daerah beserta wakilnya melalui metode pilkada langsung dalam satu paket berdasarkan UU No. 1/2015 jo UU No. 8/2015. Ide dasar tulisan ini bermula dari adanya perubahan yang muncul dalam UU No.8/2015 Tentang Mekanisme Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah. Jika dalam UU No. 1/2015, pemilihan 393 langsung hanya dilakukan bagi calon gubernur, bupati, dan walikota. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 1 Angka 1 UU No. 1/2015 yang menyebutkan bahwa "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis." Sedangkan untuk pengisian jabatan wakil gubernur, bupati, dan walikota diatur dalam Bab XXIII UU No. 1/2015 sebagai berikut:

Pasal 167

- (1) Gubernur, Bupati, dan Walikota dibantu oleh Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota;
- (2) Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota menjalankan tugas membantu Gubernur, Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah.

Pasal 168

- (1) Penentuan jumlah Wakil Gubernur berlaku ketentuan sebagai berikut:
 - a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa tidak memiliki Wakil Gubernur;
 - b. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 1.000.000 (satu juta) jiwa sampai dengan 3.000.000 (tiga juta) jiwa memiliki 1 (satu) Wakil Gubernur;
 - c. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 3.000.000 (tiga juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) jiwa dapat

memiliki 2 (dua) Wakil Gubernur;

- d. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 10.000.000 (sepuluh juta) dapat memiliki 3 (tiga) Wakil Gubernur.
- (2) Penentuan jumlah Wakil Bupati/Wakil Walikota berlaku ketentuan sebagai berikut:
 - a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 100.000 C(seratus ribu) jiwa tidak memiliki Wakil Bupati/Wakil Walikota;
 - b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk di atas 100.000 (seratus ribu) jiwa sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa memiliki 1 (satu) Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Pasal 171

- (1) Gubernur, Bupati, dan Walikota wajib mengusulkan Calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dalam waktu paling lambat 15 (lima belas) hari setelah pelantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- (2) Wakil Gubernur diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Gubernur melalui Menteri;
- (3) Wakil Bupati/Wakil Walikota diangkat oleh Menteri berdasarkan usulan Bupati/Walikota melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah;
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota yang tidak mengusulkan Calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dari ketentuan pasal diatas, dapat disimpulkan bahwa metode pengisian jabatan kepala daerah dan wakilnya seperti mengulang kembali pada saat berlakunya UU No. 5/1974, yang mana pengisian jabatan wakil kepala daerah merupakan prerogatif

kepala daerah dengan mendasarkan pada kriteria luas wilayah, jumlah penduduk dan beban pekerjaan kepala daerah. Sehingga jumlah wakil gubernur, bupati, dan walikota di setiap daerah bisa jadi tidak sama di setiap daerah.

Jika ditarik ke konstitusi, maka pengaturan seperti ini sudah tepat mengingat dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Artinya model pengisian jabatan pemerintah daerah yang "terpisah" seperti ini adalah konstitusional. Lebih lanjut, dengan adanya model seperti ini, justru dapat meredam adanya gesekan antara kepala daerah dan wakilnya yang pada akhirnya justru mengganggu stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penyediaan pelayanan publik yang maksimal bagi masyarakat.

Pertanyaan yang muncul berikutnya adalah mengapa sistem pengangkatan wakil kepala daerah sesuai UU No 1/2015 mesti diubah menjadi sistem pemilihan dalam satu paket? Bukankah pengisian jabatan wakil kepala daerah melalui pengangkatan akan dapat menyelesaikan konflik yang terjadi antara kepala daerah dan wakil selama ini? Bukankah penyelesaian masalah hubungan antara kepala dan wakil kepala daerah tentunya tidak harus dijawab dengan mengubah sistem pengisian jabatan wakil kepala daerah? Sebab, persoalan tersebut muncul bukan karena faktor sistem pengisian jabatan semata, melainkan lebih karena soal komunikasi politik di antara keduanya. Kalaupun sistem pengisian yang hendak dikambinghitamkan, mesti diingat bahwa penentuan sistem pengisian jab kepala daerah tidak hanya mempertimbangkan masalah ketegangan antara kepala dan wakil kepala daerah yang kelak akan muncul, tetapi terdapat berbagai aspek yang juga harus diperhitungkan.

Kemudian jika kita melihat ketentuan dalam UU No.8/2015 yang merupakan perubahan dari UU No. 1/2015, salah satu

perubahan yang mendasar adalah berkaitan dengan model pengisian jabatan pemerintah daerah. Dalam Pasal 1 Angka 1 UU No. 8/2015 disebutkan bahwa "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis."

Artinya, pemilihan kepala daerah dilaksanakan dengan model sepaket bersama wakilnya. Ketentuan ini seperti kembali lagi pada saat era berlakunya UU No. 32/2004 dimana pemilihan kepala daerah dan wakilnya adalah melalui model "satu paket" dan dilakukan dengan cara pemilihan langsung. Terkait perubahan ketentuan ini, setidaknya ada 2 (dua) kubu yang sepakat dengan adanya model satu paket dan golongan yang tidak sepakat dengan model satu paket. Kubu yang ingin konsisten dengan UUD NRI 1945 dan tidak sepakat dengan adanya model satu paket berpandangan bahwa dalam konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat 4 diatur bahwa hanya gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota saja yang dipilih.

Sedangkan jabatan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak termasuk jabatan yang dipilih. Karena tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945, maka UU No.8/2015 yang memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu paket pemilihan dianggap tidak sejalan dengan konstitusi.

Pengisian jabatan wakil kepala daerah semestinya bersifat tentatif, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat. (mengikuti pola UU Nomor 5 Tahun 1974). Sedangkan kubu yang sepakat dengan model satu paket sebagaimana diatur dalam UU No.8/2015 menganggap bahwa model seperti ini sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 tidak pernah ada yang melakukan uji materiil ke Mahkamah

Konstitusi, sehingga dianggap tidak ada yang secara konstitusional dirugikan. Lebih lanjut, dengan adanya model pencalonan satu paket dapat terbangun koordinasi yang baik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak awal, sehingga harapan yang muncul adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dengan baik (Magnar 2008, 276).

Menurut analisa penulis, ada beberapa hal yang dapat menjadi poin plus manakala pemilihan kepala daerah dan wakilnya adalah dengan model satu paket. Pertama, sistem pengisian wakil kepala daerah berhubungan dengan agenda mewujudkan integrasi politik di daerah.

Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu paket, kesempatan terjadinya penggabungan dua kekuatan politik yang episentrumnya ada pada figur keduanya terbuka lebar. Kedua, pemilihan dengan berpasangan menjadi ruang proses kaderisasi kepemimpinan politik di daerah. Proses pemilihan tidak dapat dipungkiri mampu menjadi salah satu wahana menyiapkan kepala daerah yang lebih *capable* dan memiliki komunikasi politik yang lebih baik. Dalam konteks ini, posisi wakil sesungguhnya dapat dinilai sebagai tempat berlatih diri bagi aktivis partai sebelum menjadi kepala daerah. Ketiga, kepala daerah sebagai pemimpin daerah otonom seyogianya didampingi oleh wakil dengan legitimasi yang sama dengannya.

Hal itu diperlukan karena jika kepala daerah berhenti atau diberhentikan, penggantinya adalah orang yang juga dipilih rakyat dalam pilkada. Tiga manfaat dimaksud tentunya sulit, bahkan mustahil, dipenuhi jika jabatan wakil kepala daerah diisi menggunakan sistem pengangkatan sebagaimana diatur dalam UU No. 1/2015. Oleh karena itu, adanya perubahan sistem pengisian jabatan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No 1/2015 menjadi sistem pemilihan langsung satu paket berdasarkan UU No.8/2015 dapat dikatakan sebagai langkah maju dalam penyelenggaraan demokratisasi di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa ketentuan mengenai

model pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu paket adalah konstitusional, sepanjang dimaknai bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah satu kesatuan penyelenggara pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 UU No. 23/2014. Dan pengertian penyelenggara pemerintah daerah jika dikaitkan dengan konstitusi sebenarnya merujuk pada pengertian Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945. Dengan kata lain, ketika kita membaca "Gubernur, Bupati, dan Walikota" dalam Pasal tersebut, haruslah dimaknai "beserta wakilnya" jika konteksnya adalah model pemilihan satu paket melalui pemilihan langsung. Namun hal tersebut tidak menggugurkan adanya kemungkinan wakil kepala daerah yang dipilih sendiri oleh kepala daerah tanpa melalui mekanisme pemilihan langsung.

Dilihat dari aspek manajemen, Kepala Daerah adalah seorang manajer yang mengkoordinasikan fungsi-fungsi manajemen mulai dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*). Di atas segalanya, seorang Kepala Daerah adalah seorang pemimpin (*leader*) sehingga ia harus mempunyai sifat-sifat *leadership* yang sangat diperlukan dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan di daerah.¹⁰² Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, sehingga apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah harus segera diganti atau jabatan tersebut harus untuk segera di isi. Permasalahannya bila jabatan Wakil Kepala Daerah itu akan diisi, apakah pengisiannya akan dipilih secara langsung oleh rakyat (seperti dalam UU No. 32 Tahun 2004), atau dipilih secara tidak langsung melalui DPRD (seperti pada UU No. 22 Tahun 1999). Sebab UUD 1945, untuk pengisian jabatan Kepala Daerah, hanya menentukan dipilih secara demokratis (Pasal 18 ayat 4). Artinya, dapat dipilih secara langsung oleh rakyat (seperti Presiden dan Wakil Presiden setelah amandemen UUD 1945), atau dipilih secara

tidak langsung/melalui DPRD. Kedua cara tersebut mengandung makna yang sama, yaitu sama-sama demokratis (Widiyanti dkk, 2009: 78).

Dengan demikian, apabila ditelaah lebih lanjut pengaturannya dalam UU No. 32 Tahun 2004, terkesan berlebihan jika dilihat dari segi teknik perundang-undangan¹⁰⁴. Menurut Pasal 24 ayat (5), dikatakan bahwa: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan". Namun, berdasarkan Pasal 56 ayat (1), "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis". Ketentuan pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, terbuka kemungkinan pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan secara tidak langsung/melalui DPRD. Mungkin pembentuk UU No. 32 Tahun 2004, di satu sisi akan melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 (dipilih secara demokratis). Di sisi lain mungkin juga terinspirasi oleh Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat".

Bila memilih cara pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah melalui "Pengusulan" dari Kepala Daerah kepada Presiden (bagi Wakil Gubernur) dan kepada Menteri Dalam Negeri (bagi Wakil Bupati dan Wakil Walikota) dengan persetujuan DPRD, maka dalam hal ini peran DPRD hanya sekedar memberikan persetujuan (tanpa melalui pemilihan) kepada calon Wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah, yang selanjutnya akan disampaikan ke tingkat yang lebih atas.

Cara pengisian jabatan seperti ini, hampir sama dengan yang pernah dilaksanakan pada masa UU No. 18 Tahun 1965 (pasal 12 dan 13) 105 . Sedangkan apabila dengan cara "Diangkat" oleh Presiden (bagi Wakil Gubernur) atau Menteri Dalam Negeri (bagi Wakil Bupati dan Wakil Walikota) yang diambil dari jabatan "karier" yang diajukan oleh Kepala Daerah, maka dalam hal ini, calon Wakil Kepala Daerah harus berasal dari kalangan pegawai negeri sipil di

lingkungan Departemen Dalam Negeri. Cara pengisian jabatan seperti ini mirip dengan cara yang pernah dilaksanakan ketika masa UU No. 5 Tahun 1974 (Pasal 24). Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah melalui cara ini, dilaksanakan sesuai dengan "kebutuhan" dan kedudukannya adalah merupakan "pejabat negara di daerah".

Terjadinya perbedaan perspektif yuridis terkait dengan pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah sebagai sesuatu yang dapat dimaklumi. Karena ketentuan yang mengatur tentang pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Undang-undang tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Wali Kota yang dalam beberapa tahun terakhir ini mengalami perubahan yang sangat cepat sebagai akibat dinamika politik, sehingga hal ini juga mempengaruhi tingkat pemahaman pemerintah daerah terkait dengan Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang aspek normativitasnya diatur terpisah dengan Undang-undang pemerintahan daerah. Setelah terpisahnya pengaturan mekanisme pemilihan kepala daerah dari Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan pertama yang mengatur tentang pemilihan Gubernur Bupati dan Wali Kota adalah UU No 22/2014, namun undang-undang ini layu sebelum berkembang, sebagai akibat dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu No 1/2014), yang dilatarbelakangi oleh pengembalian Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD.

Setelah dikeluarkannya Perppu No 1/2014 ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No102/2014 tentang Tata Cara Pengusulan Dan Pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Dan Wakil Wali Kota (PP 102/2014). Keluarnya PP 102/2014 ini merupakan turunan dari norma Pasal 171 ayat (5) dan Pasal 176 ayat (4) Perppu No 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Namun karakteristik pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Perppu No 1/2014 yang diturunkan dalam PP 102 /2014 ini mengenyampingkan semangat desentralisasi politik karena tidak melibatkan institusi DPRD

sama sekali, karena Gubernur bisa langsung mengusulkan Wakilnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (lihat, Pasal 176 ayat (2) Perppu No 1/2014).

Dalam perkembangannya, sebagai konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), maka Perppu No 1/2014 tersebut harus diajukan ke DPR untuk mendapat persetujuan, maka proses politik di DPR menyetujui Perppu No 1/2014 ini untuk menjadi Undang-Undang, maka lahir Undang-Undang No 1/ 2015 (UU No 1/2015) tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1/ 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang. UU No 1/2015 dilakukan perubahan melalui Undang-Undang No 8/2015 (UU No 8/2015) tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No1/2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No1/2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang.

Salah satu perubahan substansial dari Undang-Undang No 8/2015 yakni mengembalikan posisi Wakil Kepala Daerah sama-sama dipilih oleh rakyat bersama Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, alias satu paket. Kemudian berubah lagi sekarang menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang106.

Hal ini berbeda dengan Perppu No 1/ 2014 yang menempatkan pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah Contohnya Wakil Gubernur yang diusulkan oleh Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu berdasarkan penafsiran historis dalam konteks pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah tidak relevan menggunakan PP 102/2014 sebagai dasar hukum, karena PP 102/2014 merupakan

turunan dari Perppu No 1/2014 yang menempatkan jabatan Wakil Kepala Daerah itu sebagai loyalitasnya Gubernur, seharusnya dengan dasar hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pemerintah harusnya Sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah baru sebagai Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang diatas. Kalau kita melihat berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah bisa kita lihat melalui Ketentuan Pasal 173 yang berbunyi:

- (1) Dalam hal Gubernur, Bupati, dan Walikota berhenti karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau Universitas Sumatera Utara 85 c. diberhentikan; Maka Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (2) DPRD Provinsi menyampaikan usulan pengesahan pengangkatan Wakil Gubernur menjadi Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Presiden melalui Menteri untuk disahkan pengangkatannya sebagai Gubernur.
- (3) Dalam hal DPRD Provinsi tidak menyampaikan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Gubernur berhenti, Presiden berdasarkan usulan Menteri mengesahkan pengangkatan Wakil Gubernur sebagai Gubernur berdasarkan:
 - a. surat kematian;
 - b. surat pernyataan pengunduran diri dari Gubernur; atau
 - c. keputusan pemberhentian.
- (4) DPRD Kabupaten/Kota menyampaikan usulan pengangkatan dan pengesahan

Wakil Bupati/Wakil Walikota menjadi Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Menteri melalui Gubernur untuk diangkat dan disahkan sebagai Bupati/Walikota.

- (5) Dalam hal DPRD Kabupaten/Kota tidak menyampaikan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Bupati/Walikota berhenti, Gubernur menyampaikan usulan kepada Menteri dan Menteri berdasarkan usulan Gubernur mengangkat dan mengesahkan Wakil Bupati/Wakil Walikota sebagai Bupati/Walikota.
- (6) Dalam hal Gubernur tidak menyampaikan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya usulan dari DPRD Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri berdasarkan usulan DPRD Kabupaten/Kota mengangkat dan mengesahkan Wakil Bupati/Wakil Walikota sebagai Bupati/Walikota.
- (7) Dalam hal Gubernur dan DPRD Kabupaten/Kota tidak menyampaikan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5), Menteri mengesahkan pengangkatan Wakil Bupati/Wakil Walikota menjadi Bupati/Walikota berdasarkan:
 - a. surat kematian;
 - b. surat pernyataan pengunduran diri dari Bupati/Walikota
 - c. keputusan pemberhentian.
 - d. Ketentuan mengenai tata cara pengisian Gubernur, Bupati, dan Walikota

Dalam Pasal 174 Juga mengatur Mekanisme Bagaimana Jikalau hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota Universitas Sumatera Utara 86 secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas secara bersama sama yang berbunyi:

- (1) Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1), dilakukan pengisian jabatan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

- (2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung yang masih memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan 2 (dua) pasangan calon kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dipilih.
- (3) Dalam hal Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung tidak memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat dilakukan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pasangan calon paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi
- (4) Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berasal dari perseorangan secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1), dilakukan pengisian jabatan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, yang calonnya diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi.
- (5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan proses pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) berdasarkan perolehan suara terbanyak.
- (6) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyampaikan hasil pemilihan kepada Presiden melalui Menteri untuk Gubernur dan Wakil Gubernur dan kepada Menteri melalui Gubernur untuk Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.
- (7) Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan pejabat Gubernur dan Menteri menetapkan pejabat Bupati/Walikota.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengisian jabatan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan Dalam hal Mekanisme Pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan

Wakil Walikota diatur Dalam Pasal 176 yang berbunyi :

- (1) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung.
- (2) Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, atau Walikota, untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (4) Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Seiring dengan bertambah kompleksnya urusan pemerintahan (terutama Provinsi, Kabupaten/Kota yang mempunyai Otonomi "luas"). Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) tentu memerlukan pendamping yang berkedudukan sebagai Wakil Kepala Daerah. Hal tersebut untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya suatu keadaan Kepala Daerah berakhir masa jabatannya di tengah jalan Universitas Sumatera Utara 88 (diberhentikan, berhalangan tetap dalam masa

jabatannya, atau mengundurkan diri). Dalam situasi "darurat" semacam itu, dibutuhkan secepatnya ada penggantinya (sampai sisa masa jabatannya), supaya terhindar dari kekosongan jabatan. Jabatan Wakil Kepala Daerah tersebut disesuaikan dengan kebutuhan daerah masing-masing yang mempertimbangkan aspek besar/kecilnya jumlah penduduk, luas wilayah, dan kompleksitas permasalahan di setiap Daerah.

SIMPULAN

Pemilihan wakil kepala daerah dilakukan secara demokratis melalui pemilihan berpasangan, yaitu dipilih dalam satu paket pemilihan umum sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Pilkada. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang berbunyi "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis."

Kedudukan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang. Kedua, konstitusionalitas model pengisian jabatan wakil kepala daerah berdasarkan UU No. 1/2015 jo UU No. 8/2015. Pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dilakukan berdasarkan Pasal 176 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang.

DAFTAR BACAAN

- Rozali, Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Asshiddieqie Jimly, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta.
- Huda Ni'matul, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.
- Juanda, 2005, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung.
- Noer, Deliar, 1997, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Cetakan II, Mizan, Bandung.
- Suharizal, 2011, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tutik Titik Triwulan, 2006, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Kuntana Magnar, 1999, *Negara Hukum Yang Berkeadilan Suatu Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Bagir Manan* (PSKN-HTN FH Unpad).
- Philipus M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan* (Bumi Aksara 2008).