

**KONTROVERSI
KEDUDUKAN, TUGAS. WEWENANG
DAN TANGGUNG JAWAB
WAKIL KEPALA DAERAH**

DISUSUN OLEH
PROF. DR. SADU WASISTIONO, MS

A. PENDAHULUAN

- **Kontroversi keberadaan wakil kepala daerah sebenarnya bukan hal yang baru. Dari berbagai penyusunan peraturan perundang-undangan tentang desentralisasi, kontroversi tersebut selalu muncul dan umumnya menyangkut beberapa pertanyaan filosofis sebagai berikut :**
 - a) Apakah jabatan wakil kepala daerah diperlukan?**
 - b) Kalau diperlukan, berapa banyak jumlahnya? Apakah sama untuk semua susunan pemerintahan?**
 - c) Bagaimana proses pengisiannya?**
 - d) Bagaimanakah pembagian kerjanya dengan kepala daerah?**
 - e) Bagaimanakah pertanggungjawabannya?**
 - f) Bagaimanakah alokasi pembiayaannya?**
 - g) Bagaimanakah prospeknya?**

B. PERLU ATAU TIDAKNYA JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH

- **Dalam sebuah organisasi, keberadaan wakil pimpinan selalu kontroversial apabila mekanisme kerjanya tidak diatur secara tegas .**
- **Wakil pimpinan adalah “alter-ego” atau orang yang paling dipercaya bagi 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 sangat manusiawi.**
- **Perlu atau tidaknya wakil pimpinan ditentukan oleh :**
 - **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 di pilih 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 (lihat UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara).**
- **Di tingkat Daerah, mengenai perlu tidaknya jabatan wakil kepala daerah tergantung pada UU yang mengatur tentang otonomi daerah.**

PADA MASA UU NOMOR 5 TAHUN 1974

- **Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, Wakil Kepala Daerah DIANGKAT oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat. (Pasal 24 ayat 1 UU Nomor 5 Tahun 1974).**
- **Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dilakukan menurut kebutuhan. (Pasal 24 ayat 5 UU Nomor 5 Tahun 1974). => SIFATNYA TENTATIVE, BUKAN MERUPAKAN SUATU KEHARUSAN, SEDANGKAN JUMLAHNYA TERGANTUNG PADA KEBUTUHAN.**
- **Wakil Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Pasal 24 ayat 6 UU Nomor 5 Tahun 1974).**

PADA MASA UU NOMOR 22 TAHUN 1999

- **Pada Pasal 30 UU Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa : “ Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif YANG DIBANTU OLEH SEORANG WAKIL KEPALA DAERAH”.**
- **Selanjutnya dalam Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa : “ Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan.**
- **Pada Pasal 57 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 diatur mengenai tugas Wakil KDH yaitu sbb :**
 - a. membantu KDH dalam melaksanakan kewajibannya;**
 - b. mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah, dan**
 - c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh KDH.**

- **Wakil KDH bertanggungjawab kepada KDH. (Pasal 57 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999). Jadi meskipun dipilih dalam satu paket, Wakil KDH selain sebagai alter-ego adalah juga subordinasi terhadap KDH. Hal ini yang seringkali menimbulkan kontroversi.**
- **Wakil KDH melaksanakan tugas dan wewenang KDH apabila KDH BERHALANGAN. (Pasal 57 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999).**
- **Berhalangan tetap (meninggal, hilang, sakit permanen) → diganti oleh Wakil KDH sampai habis masa jabatannya.**
- **Berhalangan tidak tetap (sakit dirawat di RS cukup lama, cuti besar, berangkat ibadah haji → Wakil KDH menggantikan sementara, tetapi keputusan terakhir tetap berada di tangan KDH.**

PADA MASA UU NOMOR 32 TAHUN 2004

- **KDH adalah kepala pemerintah Daerah yang memimpin suatu Daerah. (pasal 24 ayat 1 UU 32 Tahun 2004).**
- **KDH dibantu oleh seorang Wakil KDH. (pasal 24 ayat 3 UU 32 Tahun 2004).**
- **Dalam melaksanakan tugasnya Wakil KDH bertanggungjawab kepada KDH. (pasal 26 ayat 2 UU 32 Tahun 2004).**
- **Wakil KDH menggantikan KDH sampai habis masa jabatannya apabila KDH meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. (pasal 26 ayat 3 UU 32 Tahun 2004).**
- **Pasal 131 ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005 mengatakan bahwa : “ Apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil KDH yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapanbelas) bulan, KDH mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil KDH untuk dipilih dalam Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul Parpol atau Gabungan Parpol **yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan.****

BAGAIMANA CARA MENGISI JABATAN KDH DAN WAKIL KDH?

- **Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 mengatur bahwa : “Gubernur, bupati, walikota sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Jadi secara eksplisit UUD 1945 hanya mengenal pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, tidak disertai wakilnya.**
- **Dipilih secara demokratis dapat diartikan sebagai dipilih secara tidak langsung melalui DPRD atau dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan.**
- **Penjabaran lebih lanjut dari kalimat “dipilih secara demokratis” menurut pasal 18 ayat 4 UUD 1945 pada Pasal 24 ayat 5 UU 32 Tahun 2004 adalah bahwa “ KDH dan Wakil KDH dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di Daerah yang bersangkutan”. (pada). → Apakah penjabaran UU ini sejalan dengan UUD???**

C. JUMLAH WAKIL KEPALA DAERAH

- **Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, jumlah Wakil KDH bervariasi, tergantung pada kebutuhan. Banyak bupati dan walikotamadya yang tidak memiliki wakil karena menganggap tidak perlu. Bahkan untuk mengisi jabatan Wakil KDH perlu dilakukan penelitian untuk melihat beban tugas KDH dan pola pembagian tugasnya.**
- **Pada tingkat provinsi, ada Gubernur yang memiliki Wakil lebih dari satu.**
- **Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diteruskan pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004, jumlah Wakil KDH ditetapkan seragam hanya satu orang, tanpa memperhatikan tingkat kebutuhannya. Kabupaten dengan jumlah penduduk terbatas seperti Kabupaten Supiori, Tanah Tidung atau kota dengan wilayah yang sempit seperti Cimahi, Payakumbuh, Sukabumi barangkali tidak membutuhkan kehadiran Wakil KDH. Pada sisi lain, gubernur DKI, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah barangkali memerlukan lebih dari satu wakil.**

D. PROSES PENGISIAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH

- **Dari penjelasan sebelumnya dapat dikemukakan adanya dua model pengisian jabatan Wakil KDH yaitu :**
 - a. Diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan Wakil KDH adalah jabatan karier, bukan jabatan politis.**
 - b. Dipilih dalam satu paket bersama-sama pemilihan KDH, dengan varian**
 - 1) dipilih oleh DPRD;**
 - 2) dipilih langsung oleh rakyat.**

E. PEMBAGIAN TUGAS, WEWENANG DAN KEWAJIBAN ANTARA KEPALA DAERAH DENGAN WAKIL KDH

- **Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara KDH dengan Wakil KDH merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang-undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya.**
- **Ada tiga model yang dapat digunakan yakni :**
 - 1) diatur secara rinci dalam UU atau PP;**
 - 2) diatur prinsip-prinsipnya di dalam UU atau PP, kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan kepala daerah.**
 - 3) tidak diatur sama sekali dalam UU atau PP, tetapi lebih merupakan “*gentlemen agreement*” diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada.**

Pembagian Tugas , Wewenang dan Kewajiban Diatur Secara Rinci dalam UU atau PP

- Pola ini memiliki kelebihan karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Wakil KDH, sehingga memperkecil peluang terjadinya konflik.
- Pola ini memiliki kelemahan yakni kaku sehingga menutup adanya diskresi dari KDH untuk memberikan tugas, wewenang dan kewajiban yang lebih luas kepada Wakil KDH. Pola ini juga tidak memperhatikan perbedaan karakteristik masing-masing daerah yang seharusnya diikuti dengan isi pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara KDH dengan Wakil KDH secara berbeda.
- UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan pola ini, tetapi tidak memberi perintah untuk menjabarkannya lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Daerah

- **Sebagai contoh, pada Pasal 26 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur mengenai tugas Wakil KDh yaitu sebagai berikut :**
 - a. membantu KDh dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;**
 - b. membantu KDh dalam :**
 - 1) mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah;**
 - 2) menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;**
 - 3) melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda;**
 - 4) mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkup hidup;**
 - c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi Wakil KDh provinsi;**

- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan/dan atau desa bagi Wakil KDH kabupaten/kota;**
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada KDH dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;**
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh KDH; dan**
- g. melaksanakan tugas dan wewenang KDH apabila KDH berhalangan.**

DALAM MELAKSANAKAN TUGASNYA, WAKIL KDH BERTANGGUNGJAWAB KEPADA KDH. (PRINSIP SUBORDINASI).

RINCIAN TUGAS BAGI WAKIL KDH TIDAK DISERTAI RINCIAN KEWENANGAN YANG DIPERLUKAN UNTUK MENJALANKAN TUGAS TERSEBUT.

- **Bidang konflik kedua antara KDH dengan Wakil KDH adalah mengenai isi kewenangan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tugas.**
- **Berbagai tugas Wakil KDH berkaitan dengan kata kerja : membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara KDH dengan Wakil KDH, berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggungjawabnya.**
- **Kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk MEMUTUSKAN sesuatu. Apabila keputusan yang telah diambil oleh Wakil KDH dimentahkan kembali oleh KDH, maka wibawa Wakil KDH akan pudar.**

Pembagian Tugas Diatur Prinsip-prinsipnya dalam UU atau PP, dan kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Perkada

- Pola ini menggunakan pendekatan eklektif, yakni menggabungkan berbagai keunggulan dari berbagai pendekatan. Melalui pola ini, maka prinsip-prinsip pembagian tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab antara KDH dengan Wakilnya ditetapkan secara limitatif dalam UU atau PP. Dengan demikian ada pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak.
- UU atau PP tersebut kemudian memberi mandat kepada KDH untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai isi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab Wakil KDH sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada. Penjabarannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah.
- Meskipun Wakil KDH tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis, Wakil KDH harus memiliki kemampuan mempengaruhi KDH untuk membuat keputusan sesuai gagasan Wakil KDH.

Pembagian Tugas Antara KDH dengan Wakil KDH sebagai sebuah
“Gentlemen Aggrement “

- Pola ketiga ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada KDH dan Wakil KDH dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan.
- Kunci 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 berpolitik dan sudah dikenal luas karakternya.
- Pola ketiga ini memang rawan konflik, karena kekuasaan bersifat menggoda, apalagi kalau sudah berkaitan dengan anggaran.

F. MEKANISME PERTANGGUNGJAWABAN

- **Meskipun KDH dan Wakil KDH dipilih dalam satu paket, tetap hubungan kerjanya bersifat hierarkhis, karena dalam satu organisasi HANYA ADA SATU pimpinan tertinggi, untuk menghindarkan adanya ketidakjumbuan keputusan yang diambil.**

SATU KAPAL – SATU NAHKODA

- **Kata bijak lainnya adalah bahwa Wakil KDH berada setengah langkah di belakang KDH, tetapi kalau berada setengah langkah di depan KDH, pasti akan timbul konflik.**
- **Apabila Wakil KDH diangkat oleh pejabat berwenang atas usul KDH, maka kedudukan Wakil KDH sepenuhnya berada di bawah (subordinasi) dari KDH. Dengan demikian pertanggungjawabannya juga langsung kepada KDH.**

G. ALOKASI PEMBIAYAAN BAGI WAKIL KDH

- **Biaya untuk menjalankan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawab merupakan bidang konflik ketiga yang seringkali menjadi penyebab retaknya hubungan antara KDH dengan Wakil KDH. Penyebabnya bukan pada sumber-sumber penerimaan yang sudah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti gaji, tunjangan jabatan, tunjangan kesehatan, tunjangan perumahan dlsb, melainkan pada sumber-sumber tambahan seperti honorarium dalam kepanitiaan, pembagian dari “rejeke nomplok” yang sebenarnya tidak sah dan tidak resmi.**
- **Dengan prinsip “no mandate without funding”, maka pemberian tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawab kepada Wakil KDh HARUS disertai pembiayaan yang memadai, sesuai kemampuan keuangan daerah. Apalagi dalam pilkada Wakil KDH juga “ikut berkeringat”, jadi perlu memperoleh pembiayaan yang seimbang dengan tanggungjawabnya.**

H. HUBUNGAN KERJA ANTARA KDH, WAKIL KDH DAN DPRD

- **Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, Kepala Daerah dan DPRD adalah mitra yang berkedudukan sejajar. Perbedaan diantara keduanya terletak pada fungsinya. KDH lebih banyak menjalankan fungsi “mengurus” yang berkonotasi teknis, sedangkan DPRD lebih banyak menjalankan fungsi “mengatur” yang berkonotasi pembuatan kebijakan.**
- **Ketegangan hubungan antara KDH, Wakil KDH dengan DPRD terjadi manakala dalam rapat-rapat tertentu KDH tidak dapat hadir tetapi menugaskan Wakil KDH. Ada beberapa kalangan DPRD yang menolak kehadiran Wakil KDH.**
- **Prinsip dasar yang digunakan dalam hubungan antara KDH dengan DPRD adalah pada saat rapat dengan DPRD untuk mengambil keputusan. termasuk dalam menetapkan sebuah Perda, maka KDH harus hadir secara pribadi. Apabila KDh berhalangan hadir dan menugaskan Wakil KDH, maka Wakil KDH harus diberi mandat untuk mengambil keputusan.**

- **Keputusan Wakil KDH yang telah diberi mandat penuh oleh KDH hendaknya tidak dimentahkan kembali oleh KDH, karena akan membuat wibawa kedinasan Wakil KDH menjadi merosot.**
- **Penugasan Wakil KDH dalam rapat-rapat DPRD, apabila materinya bersifat pemberian informasi atau meminta keterangan dan lain sebagainya (dalam arti tidak mengambil keputusan) dapat dilaksanakan, tanpa harus ada penolakan dari DPRD.**
- **Kehadiran Wakil KDH yang berkedudukan sebagai “Pelaksana Tugas KDH” dalam rapat-rapat DPRD yang bersifat mengambil keputusan masih bersifat kontroversial. Hal tersebut dapat terjadi apabila KDH dalam posisi : diberhentikan sementara karena didakwa terlibat korupsi, makar atau berhalangan tidak tetap tetapi dalam jangka waktu yang relatif lama (misalnya berobat ke luar negeri dlsb).**

I. PROSPEK JABATAN WAKIL KDH DALAM REVISI UU 32/2004

- **Dalam penyusunan materi revisi UU Nomor 32 Tahun 2004, khususnya yang menyangkut pengisian jabatan Wakil KDH, ada dua kubu pemikiran yakni :**
 - 1) kubu yang ingin konsisten dengan UUD 1945.**
 - 2) kubu yang ingin meneruskan pola yang sudah digunakan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diteruskan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004.**

Kubu yang Ingin Konsisten Dengan UUD 1945

- * Kubu ini 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 Nomor 32 Tahun 2004, khususnya hal yang berkaitan dengan pilkada yang memilih KDH dan Wakil KDH dalam satu paket pemilihan dianggap tidak sejalan dengan konstitusi. Pengisian jabatan wakil KDH bersifat tentative, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat. (mengikuti pola UU Nomor 5 Tahun 1974).**

Kubu yang ingin Meneruskan Pola UU Nomor 32 Tahun 2004

- * Meskipun menimbulkan kontroversi, tetapi sampai saat ini ketentuan mengenai pencalonan KDH dan Wakil KDH dalam satu paket pilkada yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak pernah ada yang melakukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, sehingga dianggap tidak ada yang secara konstitusional dirugikan.**
- * Dengan adanya jabatan Wakil KDH membuka peluang adanya proses kaderisasi bagi calon KDH di masa mendatang, karena selama ini kaderisasi pimpinan daerah relatif terbatas, sehingga banyak KDH dan Wakil KDH yang muncul secara mendadak tanpa latar belakang pengalaman di bidang pemerintahan yang relatif memadai. Padahal dalam era desentralisasi sekarang ini, posisi KDH sangat strategis dalam menentukan kemajuan daerah, yang akan memberi kontribusi bagi kemajuan bangsa dan negara.**

- NO HP 081. 123. 9421
- ALAMAT EMAIL : sadu_ws@yahoo.com
- FAX : 022.750.1818.