

Pengangkatan Wakil Kepala Daerah Tanpa Pemilihan Dalam Perspektif Otonomi Daerah

Appointment of Deputy Regional Heads Without Election In the Perspective of Regional Autonomy

Marokhimin Marokhimin, Emy Hajar Abra, Alwan Hadiyanto

Magister Hukum, Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia
embunpagi88@gmail.com

Abstract

This study examines the policy of appointing deputy regional heads without direct elections in the Riau Islands Province and analyzes the factors determining its effectiveness in regional governance. Previous studies predominantly emphasize procedural and normative aspects, while the implications for governance effectiveness and local democratic legitimacy remain underexplored. This research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches, focusing on Law Number 23 of 2014 and Law Number 6 of 2020. The findings reveal that such appointments can be normatively justified as an exceptional mechanism within the framework of functional democracy and open legal policy to ensure governmental continuity during leadership vacancies. However, their effectiveness is contingent upon the integration of three key dimensions: clarity of normative authority design, strength of institutional coordination, and political-administrative legitimacy supported by regional legislatures (DPRD). The novelty of this study lies in developing an integrative analytical framework linking normative, institutional, and legitimitative factors as determinants of governance effectiveness, moving beyond purely procedural analysis. The study highlights the need for regulatory reform to strengthen the implementation of norms, clarify authority distribution, and ensure that non-electoral appointments remain limited, accountable, and aligned with democratic principles.

Keywords: Deputy Regional Head; Governance Policy; Regional Autonomy

Abstrak

Penelitian ini menganalisis kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung di Provinsi Kepulauan Riau serta faktor-faktor yang menentukan efektivitasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kajian sebelumnya cenderung berfokus pada aspek prosedural dan normatif, sementara implikasi terhadap efektivitas tata kelola dan legitimasi demokrasi lokal masih terbatas. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, khususnya terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengangkatan tanpa pemilihan langsung dapat dibenarkan sebagai mekanisme pengecualian dalam kerangka demokrasi fungsional dan *open legal policy* guna menjamin keberlanjutan pemerintahan dalam kondisi kekosongan jabatan. Namun, efektivitasnya ditentukan oleh integrasi tiga dimensi utama, yaitu kejelasan desain kewenangan normatif, kekuatan koordinasi kelembagaan, dan legitimasi politik-administratif melalui dukungan DPRD. Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka analitis integratif yang menghubungkan faktor normatif, institusional, dan legitimatif sebagai penentu efektivitas pemerintahan daerah, melampaui pendekatan prosedural. Implikasi penelitian ini menegaskan perlunya reformulasi regulasi untuk memperkuat norma pelaksana, memperjelas pembagian kewenangan, serta memastikan bahwa mekanisme non-elektoral tetap terbatas, akuntabel, dan selaras dengan prinsip demokrasi.

Kata kunci: Kebijakan Pemerintahan; Otonomi Daerah; Wakil Kepala Daerah

1. PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah diarahkan untuk memperkuat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹ Landasan konstitusional kebijakan tersebut tercermin dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan pengakuan terhadap kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan. Ketentuan ini memberikan legitimasi konstitusional bagi daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara mandiri sesuai dengan prinsip desentralisasi. Pengaturan mengenai otonomi daerah kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 1 angka 6, yang menjelaskan otonomi daerah sebagai bentuk pemberian hak, kewenangan, dan kewajiban kepada daerah otonom dalam mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Substansi pengaturan ini menunjukkan bahwa otonomi daerah tidak hanya berorientasi pada perluasan kewenangan, tetapi juga menempatkan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik pada pemerintah daerah.²

Dalam kajian hukum tata pemerintahan, desain kelembagaan pemerintahan daerah tidak hanya dipahami sebagai struktur administratif, tetapi juga sebagai institusi yang berkaitan dengan legitimasi demokratis dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Literatur mengenai demokrasi pemerintahan daerah menunjukkan adanya relasi yang kompleks antara legitimasi elektoral, diskresi administratif, dan kapasitas institusional pemerintah daerah. Teori demokrasi menempatkan pemilihan sebagai sumber utama legitimasi kekuasaan publik, sedangkan teori hukum administrasi menekankan pentingnya ruang diskresi bagi pemerintah untuk menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam kondisi tertentu. Oleh sebab itu, mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah tidak hanya merupakan persoalan prosedural, tetapi juga menyangkut keseimbangan antara prinsip demokrasi, legitimasi pemerintahan, dan efektivitas administrasi publik.

Tujuan desentralisasi sebagaimana tercermin dalam undang-undang tersebut diarahkan pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi dipandang sebagai instrumen untuk mempercepat proses pengambilan keputusan, meningkatkan efisiensi birokrasi, serta mendorong kebijakan yang lebih responsif terhadap kondisi dan kebutuhan lokal.³ Dalam konteks ini, keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola kewenangan secara konsisten dan berkelanjutan. Struktur kepemimpinan daerah memegang peranan penting dalam mendukung tercapainya tujuan desentralisasi tersebut. Undang-Undang Nomor 23

¹ Siti Muslikhatul Ummah et al., "Demokrasi Dan Otonomi Desa Dalam Proses Pemilihan Kepala Desa Pasca Reformasi," *Jurnal USM Law Review* 6, no. 3 (2023): 1227, <https://doi.org/10.26623/julr.v6i3.6818>.

² Arief Rachman Hakim et al., "Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah," *Jurnal USM Law Review* 6, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853>.

³ Bambang Adhi Pamungkas, "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019), <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2271>.

Tahun 2014 menempatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan Pasal 65 ayat (1) menegaskan peran kepala daerah sebagai pemimpin utama dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan perumusan kebijakan daerah, sedangkan Pasal 66 ayat (1) mengatur peran wakil kepala daerah dalam mendukung tugas kepala daerah melalui fungsi koordinasi dan pelaksanaan tugas yang didelegasikan.

Peran wakil kepala daerah menempati posisi strategis dalam mendukung efektivitas kepemimpinan kepala daerah dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kehadiran wakil kepala daerah berfungsi membantu kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan sehari-hari, terutama dalam mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan dan memastikan konsistensi antara perencanaan dan implementasi program daerah.⁴ Melalui pembagian peran tersebut, beban kerja kepala daerah dapat terdistribusi secara lebih proporsional sehingga proses pengambilan keputusan berjalan lebih efektif. Kontribusi wakil kepala daerah juga terlihat dalam fungsi koordinasi perangkat daerah. Wakil kepala daerah berperan sebagai penghubung antara kepala daerah dan organisasi perangkat daerah dalam pelaksanaan kebijakan serta pengendalian program pembangunan. Peran koordinatif ini menjadi penting dalam menjaga keterpaduan kerja birokrasi daerah, mencegah tumpang tindih kewenangan, dan memastikan bahwa kebijakan daerah dilaksanakan secara selaras dengan arah kepemimpinan daerah.⁵

Perkembangan praktik pemerintahan daerah menunjukkan munculnya kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa melalui mekanisme pemilihan langsung. Kebijakan ini hadir sebagai respons atas kondisi tertentu yang dihadapi pemerintah daerah, seperti terjadinya kekosongan jabatan wakil kepala daerah, kebutuhan menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan, serta dinamika politik pascapemilihan kepala daerah. Dalam situasi tersebut, pengangkatan wakil kepala daerah dipandang sebagai alternatif kebijakan untuk menjamin kelancaran roda pemerintahan daerah. Seiring waktu, praktik pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung mulai diterapkan di sejumlah daerah dengan karakteristik dan kebutuhan pemerintahan yang berbeda. Penerapan kebijakan ini mencerminkan upaya pemerintah daerah dalam menyesuaikan mekanisme pengisian jabatan dengan tuntutan stabilitas pemerintahan dan efektivitas penyelenggaraan kebijakan daerah.⁶ Kondisi tersebut menempatkan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung sebagai fenomena penting dalam praktik pemerintahan daerah yang perlu dikaji secara mendalam.

⁴ Dedy Kusna Utama, "Tantangan Dan Efektivitas Peran Wakil Kepala Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah (Studi Kasus DKI Jakarta)," *Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi* 8, no. 1 (2025): 1–6, <https://doi.org/10.31334/transparansi.v8i1.4783>.

⁵ Nabiyla Nadhir et al., "Pertanggungjawaban Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Penyelenggaraan Tata Pemerintahan," *Jurnal USM Law Review* 7, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.26623/julr.v7i1.8117>.

⁶ Cynthia Hadita, "Effectiveness of Acting Regional Heads After Simultaneous Regional Head Elections in Indonesia," *Current Legal Developments* 3, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.32734/uljls.v3i1.19588>.

Fenomena kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam praktik pemerintahan daerah tidak hanya menimbulkan persoalan administratif, tetapi juga berdampak pada stabilitas tata kelola pemerintahan. Dalam beberapa kasus, kekosongan jabatan tersebut berlangsung dalam periode yang cukup lama akibat dinamika politik lokal maupun keterlambatan proses pengisian jabatan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut berpotensi memengaruhi efektivitas koordinasi pemerintahan daerah, terutama dalam pengendalian program pembangunan dan hubungan kerja antarperangkat daerah. Bagi wilayah kepulauan seperti Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki kompleksitas koordinasi lintas wilayah administratif, keberadaan wakil kepala daerah memiliki arti strategis dalam menjaga kesinambungan pelaksanaan pemerintahan daerah.

Dinamika pengisian jabatan pimpinan daerah di Provinsi Kepulauan Riau dalam lima tahun terakhir memperlihatkan pentingnya kesinambungan kepemimpinan daerah bagi stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Proses transisi kepemimpinan hasil Pilkada 2024, yang menetapkan dan melantik pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih periode 2025–2030 pada Februari 2025, menuntut koordinasi intensif antara pemerintah provinsi, DPRD, dan pemerintah pusat guna memastikan tidak terjadinya kekosongan fungsi strategis pemerintahan.⁷ Kondisi tersebut mencerminkan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah diposisikan sebagai instrumen administratif untuk menjaga keberlanjutan pemerintahan, terutama dalam konteks wilayah kepulauan yang memerlukan stabilitas dan konsistensi koordinasi. Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah, pengangkatan wakil kepala daerah dalam situasi tertentu dapat dipahami sebagai bagian dari pengaturan yang bertujuan menjamin keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga kebijakan pengangkatan tanpa pemilihan langsung tidak serta-merta dipandang sebagai penyimpangan dari prinsip pemilihan kepala daerah, melainkan sebagai praktik kebijakan pemerintahan yang relevan untuk dikaji implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan daerah.

Kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung perlu dikaji karena implikasinya tidak terbatas pada pengisian jabatan secara administratif. Kajian terhadap kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung memiliki signifikansi akademik yang penting dalam pengembangan studi hukum administrasi pemerintahan. Praktik tersebut menunjukkan adanya penggunaan diskresi administratif dalam desain kelembagaan pemerintahan daerah yang berpotensi menimbulkan ketegangan antara tuntutan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan prinsip legitimasi demokrasi lokal. Analisis terhadap fenomena ini diperlukan untuk memahami bagaimana hukum administrasi negara merumuskan mekanisme kebijakan yang mampu menjaga keberlanjutan pemerintahan daerah tanpa mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat sebagai fondasi sistem demokrasi. Praktik ini berpotensi memengaruhi koordinasi pemerintahan daerah, legitimasi kepemimpinan, serta efektivitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah. Dalam

⁷ Redaktur4, “Gubernur Dan Wakil Gubernur Riau Terpilih Dilantik 6 Februari,” mediacenter.riau.go.id, 2025, <https://mediacenter.riau.go.id/read/89776/gubernur-dan-wakil-gubernur-riau-terpilih-dil.html>.

konteks tersebut, mekanisme pengangkatan non-elektoral dapat membentuk dinamika baru dalam tata kelola pemerintahan daerah, sehingga penting untuk dianalisis guna memahami dampaknya terhadap stabilitas dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Beberapa penelitian terdahulu memberikan pijakan konseptual dan empiris atas fenomena pengisian jabatan kepala/wakil kepala daerah dalam konteks kekosongan jabatan dan kebijakan pemerintahan daerah. Kajian mengenai pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah telah berkembang dalam berbagai perspektif, baik dalam kerangka hukum tata negara maupun hukum administrasi pemerintahan. Namun, sebagian besar penelitian masih menempatkan isu tersebut dalam kerangka analisis normatif yang berfokus pada prosedur hukum pengisian jabatan. Penelitian oleh Fikriana (2023) yang membahas mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah sesuai dengan aturan dalam Pasal 176 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menunjukkan adanya keterlambatan dalam pengisian jabatan di berbagai daerah, yang memberi gambaran kelemahan implementasi kebijakan tersebut. Namun, pembahasan ini masih terbatas pada aspek mekanisme normatif dan belum secara mendalam mengevaluasi dampak kebijakan terhadap legitimasi dan kinerja pemerintahan daerah.⁸ Kemudian, penelitian Hariyanto (2025) mengkaji peran dan otoritas wakil kepala daerah dalam struktur pemerintahan daerah dengan pendekatan normatif-konseptual, yang menjadi keunggulan dalam memahami posisi strategis wakil kepala daerah dari perspektif prinsip tujuan pemerintahan daerah. Namun, studi ini kurang menyoroti mekanisme pengangkatan non-elektoral sebagai kebijakan pemerintahan secara eksplisit dan implikasinya terhadap praktik pemerintahan.⁹

Selanjutnya, studi yang dianalisis oleh Zalukhu (2025) meninjau mekanisme penunjukan pejabat sementara (*acting regional heads*) untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dalam periode transisi Pilkada dan menunjukkan bahwa meskipun mekanisme penunjukan normatif tersedia, praktiknya masih menimbulkan pertanyaan terkait keterlibatan demokrasi dan otonomi daerah. Namun, penelitian ini masih kurang mengkaji dampaknya terhadap koordinasi administrasi dan efektivitas pemerintahan daerah secara empiris.¹⁰

Berdasarkan kajian terdahulu, penelitian yang membahas pengisian jabatan wakil kepala daerah masih cenderung menempatkan isu tersebut dalam kerangka normatif dan prosedural, tanpa mengkaji secara spesifik pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung sebagai praktik kebijakan pemerintahan. Selain itu, sebagian besar penelitian belum menelaah implikasi kebijakan tersebut terhadap penyelenggaraan

⁸ Hendri K. and Askana Fikriana, "Analysis of Article 176 of Law No. 10 of 2016 Regarding Filling of Vacancy Positions of Deputy Regional Head," *Eksekusi: Journal of Law* 6, no. 1 (2024): 83–98, <https://doi.org/10.24014/je.v6i1.25146>.

⁹ Hariyanto Hariyanto, Muhammad Mutawalli Mukhlis, and Daud Rismansa, "The Role and Authority of the Deputy Regional Head According to Islamic Principles within the Framework of Regional Government Law," *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)* 24, no. 1 (2025): 13–27, <https://doi.org/10.31958/juris.v24i1.12678>.

¹⁰ Alilin Lidwin Zalukhu, Janpatar Simamora, and Hisar Siregar, "Juridical Analysis of the Appointment of Acting Officials in the Simultaneous Regional Elections in 2024 and Its Implications for the Principles of Democracy in Indonesia," *Indonesian Journal of Law and Justice* 2, no. 3 (2025): 1–12, <https://doi.org/10.47134/ijlj.v2i3.3743>.

pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek koordinasi pemerintahan, legitimasi kepemimpinan, dan efektivitas kebijakan daerah. Keterbatasan lainnya terlihat pada minimnya penelitian empiris yang menjadikan Provinsi Kepulauan Riau sebagai fokus studi kasus, sehingga dinamika praktik kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah dalam konteks pemerintahan daerah kepulauan belum terungkap secara komprehensif. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menempatkan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung sebagai praktik kebijakan pemerintahan yang berdampak nyata terhadap tata kelola dan kinerja pemerintahan daerah.

Penelitian ini difokuskan untuk menjawab permasalahan mengenai bagaimana pelaksanaan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung di Provinsi Kepulauan Riau serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas kebijakan tersebut dalam mendukung kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui penelaahan bahan hukum primer dan sekunder guna mengkaji kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah sebagai praktik kebijakan pemerintahan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitasnya dalam mendukung kinerja pemerintahan daerah, dengan bertumpu pada kerangka hukum otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pengaturan pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

2. METODE

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan diarahkan pada penelaahan ketentuan hukum yang mengatur otonomi daerah, kedudukan dan peran wakil kepala daerah, serta mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, khususnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung sebagai praktik kebijakan pemerintahan daerah dalam kerangka tata kelola pemerintahan dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹

Analisis efektivitas dalam penelitian ini tidak dimaknai sebagai evaluasi empiris terhadap kinerja kebijakan, melainkan sebagai penilaian normatif terhadap kemampuan pengaturan hukum dalam membangun kerangka kelembagaan yang mendukung keberlanjutan pemerintahan daerah. Dengan demikian, efektivitas yang dianalisis

¹¹ Ahmad Siboy and Muhammad Nur, "Constitutionality of Appointment of Acting Regional Heads in Constitutional Court Judgment," *Jurnal Jurisprudence* 13, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v13i2.2794>.

merupakan efektivitas normatif yang berkaitan dengan kejelasan desain kewenangan, legitimasi institusional, dan konsistensi pengaturan hukum.

Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis dengan tujuan menggambarkan pelaksanaan kebijakan sekaligus menganalisis implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹² Penelitian ini berada dalam paradigma penelitian hukum normatif dengan orientasi analisis dogmatik dan konseptual terhadap norma yang mengatur pengisian jabatan wakil kepala daerah. Pendekatan dogmatik digunakan untuk menelaah konstruksi hukum dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis hubungan antara diskresi administratif, legitimasi kelembagaan, dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jenis data yang digunakan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pengisian jabatan wakil kepala daerah, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri atas jurnal ilmiah, buku, dan karya ilmiah lain yang berkaitan dengan kebijakan pemerintahan daerah dan tata kelola pemerintahan.¹³ Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan penelusuran dan pengkajian terhadap bahan hukum yang relevan. Ruang lingkup penelitian ini terbatas pada analisis normatif terhadap kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dalam kerangka hukum pemerintahan daerah dengan fokus pada konteks Provinsi Kepulauan Riau. Penelitian ini tidak melakukan pengukuran empiris terhadap kinerja pemerintahan daerah, melainkan menelaah efektivitas kebijakan dari perspektif desain normatif dan kelembagaan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan cara mengolah dan menafsirkan bahan hukum secara sistematis untuk memperoleh pemahaman mengenai pelaksanaan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitasnya dalam mendukung kinerja pemerintahan daerah.¹⁴

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Kebijakan Pengangkatan Wakil Kepala Daerah Tanpa Pemilihan Langsung

Pelaksanaan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa melalui mekanisme pemilihan langsung tidak dapat dipisahkan dari kerangka otonomi daerah yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Prinsip otonomi daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri

¹² Ahmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keaslian* 4, no. 3 (2021), <https://doi.org/10.29303/ius.v4i3.340>.

¹³ Agus Budianto, "Legal Research Methodology Reposition in Research on Social Science," *International Journal of Criminology and Sociology* 9 (2020), <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2020.09.154>.

¹⁴ Muhammad Syarif et al., *Metode Penelitian Hukum*, ed. Ari Yanto (Padang: Get Press Indonesia, 2024).

urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai unsur pimpinan penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi strategis dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Konstruksi normatif ini menunjukkan bahwa hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak bersifat individual, melainkan dirancang sebagai satu kesatuan kepemimpinan (*collective leadership*) yang bertujuan menjaga kesinambungan kebijakan publik dan stabilitas administrasi pemerintahan daerah.¹⁶ Oleh karena itu, kekosongan jabatan wakil kepala daerah berpotensi menimbulkan gangguan terhadap efektivitas koordinasi, pengendalian perangkat daerah, serta kesinambungan pelaksanaan program.

Keberadaan wakil kepala daerah memiliki fungsi institusional dalam mendukung kesinambungan kepemimpinan daerah serta distribusi kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam jangka waktu yang lama berpotensi menimbulkan konsentrasi kewenangan pada kepala daerah dan mengganggu efektivitas koordinasi pemerintahan daerah. Pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dapat dipahami sebagai kebijakan hukum yang bersifat korektif dan preventif, yakni untuk mencegah stagnasi pemerintahan daerah akibat kekosongan jabatan strategis. Namun, justifikasi tersebut perlu dianalisis secara kritis dalam kerangka teori ketatanegaraan modern. Kebijakan pengangkatan pejabat publik tanpa mekanisme pemilihan langsung sering ditempatkan dalam paradigma *emergency constitutionalism*, yaitu ruang fleksibilitas konstitusional yang memungkinkan negara melakukan penyesuaian terhadap prosedur demokrasi dalam situasi tertentu guna menjaga keberlanjutan pemerintahan. Akan tetapi, fleksibilitas tersebut juga mengandung potensi paradoks, karena apabila tidak dibatasi secara ketat justru dapat membuka ruang terjadinya *democratic backsliding*, yaitu kemunduran kualitas demokrasi akibat berkurangnya partisipasi rakyat dalam proses pengisian jabatan publik.

Penguatan argumen efektivitas tersebut harus tetap ditempatkan dalam kerangka otonomi daerah yang demokratis dan akuntabel. Otonomi daerah tidak hanya menekankan aspek kewenangan administratif, tetapi juga mengandung dimensi pertanggungjawaban politik dan hukum kepada masyarakat daerah.¹⁷ Oleh karena itu, pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung harus dirancang sedemikian rupa agar tidak mereduksi prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Pengaturan yang jelas mengenai fungsi, kewenangan, serta mekanisme pertanggungjawaban wakil kepala daerah menjadi prasyarat penting untuk memastikan bahwa kebijakan pengangkatan tersebut benar-benar berfungsi menjaga kesinambungan pemerintahan daerah, bukan sekadar mengisi kekosongan jabatan

¹⁵ Muhammad Mutawalli Mukhlis et al., "Regional Government According to the 1945 Constitution: Ideas Refinements and Law Reform," *Journal of Law and Legal Reform* 5, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.15294/jllr.vol5i1.3125>.

¹⁶ Asri S. Mansoba, "Kedudukan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Media Hukum* 11, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.59414/jmh.v11i2.591>.

¹⁷ Mansoba.

secara formal. Kebijakan ini hanya dapat dibenarkan secara normatif apabila mampu menyeimbangkan tuntutan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dengan prinsip demokrasi dan otonomi daerah yang menjadi fondasi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kekosongan jabatan wakil kepala daerah tidak hanya berdampak pada aspek teknis-administratif, tetapi juga berimplikasi pada melemahnya mekanisme *checks and balances* internal dalam struktur eksekutif daerah. Wakil kepala daerah secara normatif diposisikan sebagai aktor strategis yang berfungsi memperkuat pengawasan internal, mendistribusikan beban kepemimpinan, serta menjaga stabilitas pengambilan keputusan dalam kondisi tertentu. Ketidakhadiran figur wakil kepala daerah berpotensi menimbulkan konsentrasi kekuasaan yang berlebihan pada kepala daerah, yang pada gilirannya dapat mengurangi kualitas tata kelola pemerintahan dan akuntabilitas publik. Pengisian jabatan wakil kepala daerah harus dipahami sebagai bagian dari desain institusional untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan daerah, bukan semata-mata sebagai pelengkap struktur birokrasi.

Dalam kerangka desentralisasi, kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dapat dipahami sebagai instrumen hukum untuk menjamin keberlanjutan pemerintahan daerah ketika terjadi kekosongan jabatan di tengah masa jabatan kepala daerah. Kebijakan ini tidak semata-mata dimaknai sebagai pengurangan prinsip demokrasi elektoral, melainkan sebagai bentuk penyesuaian mekanisme pengisian jabatan strategis guna merespons dinamika politik dan kebutuhan administratif pemerintahan daerah.¹⁸ Kebijakan tersebut hanya dapat dibenarkan secara konstitusional apabila ditempatkan sebagai mekanisme yang terbatas dan bersyarat, dengan dasar hukum yang jelas serta bertujuan menjaga keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tanpa batasan tersebut, mekanisme pengangkatan tanpa pemilihan langsung berpotensi menggeser prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan daerah.

Pengangkatan wakil kepala daerah melalui mekanisme non-elektoral harus ditempatkan dalam perspektif *functional democracy*, yaitu demokrasi yang tidak hanya menekankan prosedur pemilihan, tetapi juga menjamin efektivitas dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan wakil kepala daerah memiliki signifikansi konstitusional dan administratif dalam mendukung pelaksanaan tugas kepala daerah, termasuk dalam hal koordinasi perangkat daerah, pengawasan pelaksanaan kebijakan, serta pengambilan keputusan strategis dalam kondisi tertentu.¹⁹ Oleh karena itu, kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung perlu dilandasi oleh pengaturan hukum yang jelas, transparan, dan akuntabel agar tetap sejalan dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) serta asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

¹⁸ Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017), <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

¹⁹ Firdaus Arifin, "Regional Vice Heads: Power Players or Mere Puppets? Unpacking The Contradictions in Law No. 23/2014," *Jurnal Litigasi* 25, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.23969/litigasi.v25i2.14574>.

Konsep *functional democracy* yang digunakan untuk membenarkan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung perlu dianalisis secara kritis agar tidak direduksi menjadi justifikasi teknokratis semata. Dalam teori demokrasi modern, demokrasi fungsional memang mengakui pentingnya efektivitas pemerintahan, namun tetap mensyaratkan adanya legitimasi politik yang memadai.²⁰ Dengan demikian, pengangkatan wakil kepala daerah melalui mekanisme non-elektoral harus diimbangi dengan prosedur yang terbuka, partisipatif, dan dapat diuji secara publik. Tanpa parameter tersebut, demokrasi fungsional berisiko bergeser menjadi demokrasi elitis, di mana keputusan strategis hanya ditentukan oleh segelintir aktor politik tanpa keterlibatan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Pengangkatan wakil kepala daerah tanpa melalui mekanisme pemilihan langsung merupakan kebijakan pemerintahan yang ditempuh dalam kondisi tertentu guna menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kebijakan ini umumnya diterapkan ketika terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah pada masa jabatan berjalan, baik akibat meninggal dunia, mengundurkan diri, diberhentikan, maupun karena sebab lain yang mengakibatkan jabatan tersebut tidak dapat dijalankan secara efektif. Dalam konteks tersebut, pengisian jabatan wakil kepala daerah dipandang sebagai kebutuhan administratif dan fungsional guna menjaga stabilitas serta kesinambungan pemerintahan daerah.²¹

Kekosongan jabatan wakil kepala daerah juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian politik di tingkat lokal, terutama di daerah dengan tingkat fragmentasi politik yang tinggi. Ketidakpastian ini dapat memengaruhi stabilitas birokrasi, loyalitas aparatur sipil negara, serta hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam konteks tersebut, kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dapat dipandang sebagai instrumen stabilisasi politik administratif. Namun demikian, stabilisasi tersebut harus tetap berada dalam koridor hukum yang ketat agar tidak menimbulkan persepsi publik bahwa negara mengabaikan prinsip kedaulatan rakyat demi efisiensi jangka pendek.

Secara normatif, dasar hukum pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan mengenai pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketentuan tersebut memberikan ruang bagi mekanisme pengangkatan melalui prosedur kelembagaan, dengan melibatkan pengusulan oleh kepala daerah atau partai politik pengusung serta persetujuan lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD), yang selanjutnya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemerintahan. Mekanisme ini menegaskan bahwa pengangkatan wakil kepala daerah tidak selalu harus

²⁰ Matthew Festenstein, "System and Legitimacy in the Wide View of Democracy," *European Journal of Pragmatism and American Philosophy* 12, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.4000/ejpap.1973>.

²¹ Tri Suhendra Arbani, "Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.14421/sh.v6i2.2023>.

ditempuh melalui pemilihan langsung oleh rakyat, melainkan dapat dilakukan melalui jalur administratif yang sah secara hukum.

Mekanisme pengangkatan melalui pengusulan dan persetujuan DPRD secara teoritik dapat dipandang sebagai bentuk demokrasi perwakilan tidak langsung (*indirect democratic legitimacy*). Namun, efektivitas legitimasi tersebut sangat bergantung pada kualitas representasi politik DPRD itu sendiri. Apabila DPRD tidak berfungsi secara optimal sebagai representasi kepentingan rakyat, maka legitimasi demokratis dari pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung menjadi lemah.²² Oleh karena itu, penguatan peran DPRD sebagai lembaga representatif menjadi prasyarat penting agar mekanisme ini tidak kehilangan dasar legitimasi demokratisnya.

Pelaksanaan kebijakan ini mencerminkan pendekatan diskresi administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana negara diberi kewenangan untuk mengambil langkah kebijakan tertentu demi kepentingan umum dan efektivitas pemerintahan. Dalam hal ini, pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung tidak dimaksudkan untuk mengurangi prinsip demokrasi, melainkan sebagai solusi konstitusional atas kondisi luar biasa yang berpotensi menghambat jalannya roda pemerintahan daerah apabila jabatan tersebut dibiarkan kosong dalam waktu yang lama. Lebih lanjut, mekanisme pengangkatan tanpa pemilihan langsung juga menunjukkan orientasi kebijakan pada asas efisiensi, efektivitas, dan kesinambungan pemerintahan. Proses pemilihan langsung membutuhkan waktu, biaya, serta tahapan yang panjang, sehingga dalam situasi tertentu justru berpotensi menimbulkan stagnasi pemerintahan daerah.²³ Oleh karena itu, pengangkatan melalui prosedur pengusulan dan persetujuan kelembagaan dipandang sebagai alternatif kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan praktis pemerintahan, tanpa mengabaikan prinsip legalitas dan akuntabilitas.

Kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung merupakan bentuk penggunaan diskresi yang harus tunduk pada prinsip kehati-hatian (*prudence principle*). Diskresi administratif tidak boleh dijalankan secara bebas tanpa batas, melainkan harus memenuhi syarat tujuan yang sah, proporsionalitas, dan tidak menyalahgunakan kewenangan. Apabila diskresi ini dijalankan tanpa batasan yang jelas, maka terdapat risiko terjadinya *abuse of power* yang justru bertentangan dengan prinsip negara hukum.²⁴

Praktik pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung di Provinsi Kepulauan Riau tersebut tidak hanya merefleksikan kebutuhan teknis-administratif pemerintahan daerah, tetapi juga mencerminkan pilihan kebijakan hukum yang memiliki implikasi normatif lebih luas. Kebijakan yang pada satu sisi dipandang sebagai instrumen

²² Marulak Pardede, "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (2018): 127–48, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>.

²³ Gugun El Guyanie, "Reformulasi Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia Pasca Reformasi" (Universitas Islam Indonesia, 2025).

²⁴ Andik Puja Laksana and Suparno Suparno, "The Polemic Of Discretion In Abuse Of Authority By Public Officials In The Perspective Of The Principles Of A Clean And Corruption-Free Legal State," *Joumi: Jurnal Multidisiplin* 3, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.62007/joumi.v3i2.500>.

untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan efektivitas koordinasi di wilayah dengan karakteristik geografis khusus, pada sisi lain menempatkan negara pada posisi untuk menyeimbangkan antara tuntutan keberlangsungan pemerintahan dan prinsip-prinsip demokrasi elektoral.²⁵

Perdebatan antara kebutuhan stabilitas pemerintahan dan prinsip demokrasi elektoral mencerminkan dilema klasik dalam teori ketatanegaraan, yaitu ketegangan antara efektivitas dan legitimasi. Negara dituntut untuk merumuskan kebijakan yang mampu menjaga keseimbangan antara keduanya. Pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung hanya dapat dibenarkan secara normatif apabila disertai dengan jaminan bahwa mekanisme tersebut tidak menghilangkan peluang rakyat untuk menilai dan mengoreksi kebijakan melalui instrumen demokrasi lainnya, seperti pengawasan DPRD, partisipasi publik, dan keterbukaan informasi.

Meskipun secara normatif pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dapat dibenarkan sebagai respons terhadap kondisi luar biasa, mekanisme ini tidak terlepas dari perdebatan konseptual dalam teori ketatanegaraan modern, khususnya antara paradigma *emergency constitutionalism* dan risiko *democratic backsliding*. Dalam perspektif *emergency constitutionalism*, negara diberi ruang untuk melakukan penyesuaian terhadap mekanisme demokrasi prosedural demi menjamin keberlangsungan pemerintahan dan perlindungan kepentingan umum dalam situasi abnormal. Kerangka ini sejalan dengan rasionalitas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 yang menempatkan stabilitas pemerintahan dan keberlanjutan pelayanan publik sebagai prioritas utama dalam kondisi darurat. Prinsip *necessity* dan *temporality* menjadi parameter utama untuk menilai konstitusionalitas suatu kebijakan. Pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung harus memenuhi dua prinsip tersebut, yakni benar-benar diperlukan untuk mencegah kekosongan pemerintahan dan bersifat sementara hingga kondisi normal memungkinkan dilakukannya mekanisme demokrasi elektoral. Tanpa pembatasan temporal yang jelas, kebijakan darurat berpotensi berubah menjadi praktik permanen yang menggerus fondasi demokrasi lokal.

Namun demikian, perlu dicermati bahwa penggunaan mekanisme pengangkatan tanpa pemilihan langsung juga mengandung potensi terjadinya *democratic backsliding*, yakni kemunduran kualitas demokrasi akibat pengurangan partisipasi rakyat dalam proses pengisian jabatan publik. Apabila kebijakan ini tidak dibatasi secara ketat oleh parameter hukum yang jelas, bersifat sementara, dan disertai mekanisme pengawasan yang memadai, maka terdapat risiko bahwa kondisi “luar biasa” dijadikan justifikasi permanen untuk menormalisasi penyimpangan dari prinsip demokrasi elektoral.

Kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung harus dirancang dalam kerangka hukum yang ketat, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara demokratis. Pengaturan yang jelas mengenai syarat, prosedur, jangka waktu, serta

²⁵ Mochamad Said et al., “Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Sebelum Pemilihan Kepala Daerah Serentak,” *Jurnal USM Law Review* 2, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.26623/jj.v2i1.7913>.

mekanisme evaluasi menjadi elemen krusial untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan. Tanpa desain normatif yang komprehensif, kebijakan ini berpotensi menciptakan preseden negatif dalam tata kelola demokrasi lokal dan membuka ruang bagi normalisasi praktik-praktik non-elektoral dalam pengisian jabatan publik.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 dapat dipahami sebagai pedang bermata dua. Di satu sisi, undang-undang tersebut memberikan dasar konstitusional bagi fleksibilitas demokrasi dalam keadaan darurat; namun di sisi lain, ia menuntut kehati-hatian dalam implementasinya agar tidak melahirkan praktik pengangkatan pejabat publik yang minim legitimasi demokratis. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung harus ditempatkan secara ketat sebagai kebijakan *exceptional*, bersifat temporer, dan diarahkan semata-mata untuk menjaga efektivitas pemerintahan daerah, bukan sebagai pola normal dalam tata kelola demokrasi lokal.

Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung harus dipahami sebagai kebijakan yang berada pada persimpangan antara kebutuhan efektivitas pemerintahan dan tuntutan legitimasi demokrasi. Analisis ini menunjukkan bahwa keberterimaan kebijakan tersebut tidak hanya ditentukan oleh legalitas formalnya, tetapi juga oleh kemampuannya menjaga keseimbangan antara stabilitas pemerintahan daerah, legitimasi institusional, dan perlindungan prinsip demokrasi lokal.

3.2 Faktor-Faktor yang Memengaruhi Efektivitas Kebijakan Pengangkatan Wakil Kepala Daerah

Efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa melalui mekanisme pemilihan langsung tidak dapat dilepaskan dari konstruksi normatif yang mengatur kedudukan, fungsi, dan hubungan kerja wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Secara yuridis, Pasal 65 dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan wakil kepala daerah sebagai unsur pimpinan daerah yang berfungsi membantu kepala daerah dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan, mengoordinasikan perangkat daerah, serta melaksanakan tugas dan kewenangan tertentu berdasarkan pendelegasian kepala daerah.²⁶ Namun demikian, pengaturan tersebut masih bersifat umum dan tidak merinci secara tegas batasan kewenangan operasional wakil kepala daerah, sehingga membuka ruang diskresi yang luas dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dapat dipahami melalui tiga kategori faktor yang saling berkaitan, yaitu faktor normatif, faktor institusional, dan faktor legitimatif. Faktor normatif berkaitan dengan kejelasan pengaturan hukum mengenai kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah. Faktor institusional berkaitan dengan desain hubungan kerja dan koordinasi antara kepala daerah, wakil kepala daerah, serta perangkat daerah. Sementara itu, faktor legitimatif berkaitan

²⁶ Risal Risal and La Ode Munawir, "Pembagian Kewenangan Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.24269/lis.v5i2.3818>.

dengan penerimaan politik dan administratif terhadap keberadaan wakil kepala daerah dalam struktur pemerintahan daerah. Ketiga faktor tersebut membentuk kerangka analitis yang menentukan sejauh mana kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah mampu berfungsi secara efektif dalam sistem pemerintahan daerah.

Kondisi keterbukaan diskresi tersebut pada satu sisi dapat dipandang sebagai ruang fleksibilitas administratif, namun pada sisi lain justru berpotensi menimbulkan ketidakefektifan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah. Dalam teori hukum administrasi negara, diskresi yang tidak dibingkai oleh parameter normatif yang jelas cenderung menghasilkan praktik pemerintahan yang inkonsisten dan bergantung pada preferensi personal kepala daerah. Ketergantungan tersebut berdampak langsung pada variasi peran wakil kepala daerah antar daerah yang sangat lebar, mulai dari wakil kepala daerah yang memiliki peran strategis hingga yang hanya menjalankan fungsi seremonial. Variasi ini mencerminkan lemahnya desain normatif kebijakan, yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah secara sistemik.

Kekosongan pengaturan yang bersifat operasional tersebut secara normatif menimbulkan problematika hukum administrasi pemerintahan, khususnya terkait prinsip kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan prinsip akuntabilitas. Dalam teori hukum administrasi, jabatan publik yang tidak dilengkapi dengan batasan kewenangan yang jelas berpotensi melahirkan praktik pemerintahan yang tidak efektif, bahkan membuka peluang penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Pengangkatan wakil kepala daerah tanpa mekanisme pemilihan langsung, ketidakjelasan batas kewenangan bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan merupakan persoalan normatif yang berdampak langsung terhadap kualitas tata kelola pemerintahan daerah.²⁷ Ketidakpastian tersebut dapat menyebabkan wakil kepala daerah berada dalam posisi subordinatif yang tidak produktif atau sebaliknya memicu konflik kewenangan dengan kepala daerah, yang pada akhirnya melemahkan efektivitas kebijakan pengangkatan itu sendiri.

Hubungan antara faktor normatif, institusional, dan legitimatif bersifat saling memengaruhi. Ketidakjelasan norma kewenangan berpotensi melemahkan posisi institusional wakil kepala daerah dalam struktur birokrasi. Kondisi tersebut pada akhirnya memengaruhi legitimasi administratif jabatan wakil kepala daerah di mata perangkat daerah maupun aktor politik lokal. Apabila ketiga faktor tersebut tidak terintegrasi secara konsisten, maka kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah berpotensi kehilangan daya kerjanya dalam mendukung efektivitas tata kelola pemerintahan daerah.

Suatu kebijakan dikatakan efektif apabila norma hukumnya mampu memandu perilaku aktor pelaksana secara konsisten. Ketidakjelasan batas kewenangan wakil kepala daerah menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan dan instrumen hukum yang digunakan untuk mencapainya. Dalam konteks ini, pengangkatan wakil kepala

²⁷ Muh Yunus, Erham Erham, and Aman Ma'arij, "Reformulasi Pengaturan Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 6, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.6075>.

daerah tanpa pemilihan langsung seharusnya diikuti dengan penguatan norma sekunder (secondary rules) yang mengatur pelaksanaan kewenangan secara konkret. Tanpa norma pelaksana tersebut, kebijakan pengangkatan berpotensi mengalami apa yang disebut sebagai *implementation gap*, yakni jurang antara norma tertulis dan realitas pelaksanaan pemerintahan.

Efektivitas kebijakan dipahami melalui tiga indikator utama, yaitu efektivitas normatif, efektivitas administratif, dan efektivitas kinerja kebijakan. Efektivitas normatif berkaitan dengan kejelasan pengaturan hukum mengenai kewenangan dan hubungan kerja wakil kepala daerah. Efektivitas administratif berkaitan dengan kemampuan wakil kepala daerah menjalankan fungsi koordinasi dalam struktur birokrasi daerah. Sementara itu, efektivitas kinerja kebijakan berkaitan dengan kontribusi jabatan wakil kepala daerah terhadap stabilitas pemerintahan, percepatan pengambilan keputusan, serta peningkatan kualitas pelayanan publik.

Kondisi normatif tersebut menjadikan kejelasan pembagian peran dan hubungan kerja antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai faktor utama yang memengaruhi efektivitas kebijakan pengangkatan. Dalam konteks pengangkatan tanpa pemilihan langsung, wakil kepala daerah tidak memperoleh legitimasi elektoral langsung dari masyarakat, sehingga efektivitas perannya sangat bergantung pada pengakuan institusional dan pendelegasian kewenangan dari kepala daerah. Ketidaktegasan pembagian tugas berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun konflik internal kepemimpinan daerah, yang pada akhirnya dapat menghambat konsistensi pelaksanaan kebijakan daerah.²⁸ Oleh karena itu, dari sudut pandang normatif-dogmatis, efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah mensyaratkan adanya konstruksi hubungan kerja yang jelas, proporsional, dan berbasis pada asas kepastian hukum serta asas efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Asas kepastian hukum dalam konteks ini tidak hanya dimaknai sebagai keberadaan dasar hukum formal, melainkan juga mencakup kepastian peran dan fungsi dalam praktik pemerintahan. Wakil kepala daerah yang diangkat tanpa pemilihan langsung memerlukan kepastian normatif mengenai ruang lingkup kewenangannya agar dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara optimal. Tanpa kepastian tersebut, kebijakan pengangkatan berisiko kehilangan rasionalitas administratifnya dan justru menciptakan beban struktural baru dalam birokrasi daerah. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan ini mensyaratkan adanya desain normatif yang mampu mengintegrasikan wakil kepala daerah secara fungsional dalam sistem pemerintahan daerah.

Kedudukan wakil kepala daerah yang diangkat tanpa pemilihan langsung memiliki legitimasi politik yang berbeda dengan pejabat yang dipilih secara elektoral. Kondisi ini menuntut penguatan legitimasi institusional melalui pendelegasian kewenangan yang jelas serta pengakuan administratif dalam struktur pemerintahan daerah. Tanpa penguatan

²⁸ Yunus, Erham, and Ma'arij.

tersebut, peran wakil kepala daerah berpotensi terbatas pada fungsi simbolik yang tidak memberikan kontribusi nyata terhadap kinerja pemerintahan daerah. Fenomena *symbolic office holder* mencerminkan kegagalan kebijakan dalam mentransformasikan legitimasi hukum menjadi legitimasi fungsional. Dalam perspektif hukum tata pemerintahan, legitimasi jabatan tidak hanya ditentukan oleh prosedur pengisian jabatan, tetapi juga oleh kapasitas jabatan tersebut dalam menghasilkan dampak kebijakan yang nyata. Wakil kepala daerah yang hanya menjalankan fungsi simbolik justru berpotensi menimbulkan inefisiensi anggaran dan fragmentasi kepemimpinan daerah. Efektivitas kebijakan pengangkatan harus dievaluasi tidak hanya dari aspek legalitas formal, tetapi juga dari kontribusinya terhadap peningkatan kinerja pemerintahan daerah.

Selain faktor kepemimpinan, aspek kelembagaan dan koordinasi antarperangkat daerah juga memiliki relevansi hukum yang signifikan. Pasal 66 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara eksplisit menegaskan peran wakil kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah. Dalam kerangka hukum administrasi pemerintahan, fungsi koordinasi tersebut merupakan instrumen penting untuk memastikan kesatuan tindakan pemerintahan (*unity of command*) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dengan demikian sangat ditentukan oleh kemampuan wakil kepala daerah menjalankan fungsi koordinatif tersebut secara efektif dan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) mensyaratkan adanya kejelasan struktur kewenangan, mekanisme koordinasi yang efektif, serta hubungan kerja yang sinergis antarorgan pemerintahan. Dalam konteks ini, wakil kepala daerah seharusnya diposisikan sebagai penghubung strategis antara kepala daerah dan perangkat daerah, bukan sekadar sebagai pelaksana tugas tambahan. Namun demikian, efektivitas fungsi koordinatif tersebut sering kali tereduksi akibat ketiadaan norma pelaksana yang secara eksplisit mempertegas posisi wakil kepala daerah dalam hierarki birokrasi daerah. Ketidakjelasan ini dapat menyebabkan perangkat daerah bersikap ambigu terhadap otoritas wakil kepala daerah, sehingga koordinasi yang diharapkan justru tidak berjalan optimal. Oleh karena itu, penguatan norma administratif internal, seperti peraturan kepala daerah atau keputusan kepala daerah yang mengatur secara rinci fungsi koordinasi wakil kepala daerah, menjadi kebutuhan mendesak untuk menjamin efektivitas kebijakan pengangkatan.

Penguatan norma administratif internal memiliki fungsi strategis sebagai instrumen operasionalisasi kewenangan wakil kepala daerah. Dalam teori hukum administrasi, peraturan kepala daerah berperan sebagai *regeling* yang menjembatani norma undang-undang dengan praktik birokrasi. Tanpa pengaturan internal yang jelas, fungsi koordinatif wakil kepala daerah berpotensi mengalami delegitimasi di tingkat birokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan pengangkatan tidak hanya ditentukan oleh norma undang-undang, tetapi juga oleh kualitas pengaturan administratif di tingkat daerah.

Namun, efektivitas koordinasi kelembagaan tidak hanya ditentukan oleh norma hukum tertulis, melainkan juga oleh penerimaan birokrasi terhadap otoritas wakil kepala daerah. Dalam praktik, keterbatasan legitimasi politik wakil kepala daerah yang tidak dipilih secara langsung dapat memengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi koordinatifnya, khususnya apabila tidak didukung oleh penguatan kewenangan administratif yang jelas. Oleh sebab itu, faktor kelembagaan dan koordinasi antarperangkat daerah menjadi variabel penting yang menentukan keberhasilan kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dalam mendukung kinerja pemerintahan daerah.²⁹

Resistensi birokrasi terhadap otoritas wakil kepala daerah merupakan indikator adanya persoalan legitimasi institusional yang bersifat struktural, bukan semata-mata persoalan sikap individual aparatur. Dalam perspektif hukum administrasi negara, legitimasi institusional terbentuk apabila suatu jabatan publik memiliki kewenangan yang secara normatif ditetapkan, diinternalisasi oleh struktur birokrasi, serta dijalankan secara konsisten dalam praktik pemerintahan. Ketika kewenangan wakil kepala daerah dirumuskan secara ambigu dan bergantung sepenuhnya pada diskresi kepala daerah, birokrasi cenderung menempatkan wakil kepala daerah dalam posisi yang tidak memiliki otoritas efektif.³⁰ Kondisi ini menyebabkan peran koordinatif wakil kepala daerah tidak direspons secara optimal oleh perangkat daerah, karena tidak adanya kepastian apakah instruksi yang diberikan memiliki daya mengikat secara administratif. Akibatnya, wakil kepala daerah berisiko dipersepsikan hanya sebagai aktor pendukung simbolik dalam struktur pemerintahan, bukan sebagai bagian integral dari sistem pengambilan keputusan administratif.

Ambiguitas kewenangan tersebut memperlihatkan bahwa efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah sangat ditentukan oleh kemampuan pembentuk kebijakan dalam membangun struktur kewenangan yang tegas, hierarkis, dan dapat diterima oleh seluruh elemen birokrasi daerah. Dalam kerangka *good governance*, kejelasan kewenangan merupakan prasyarat bagi terciptanya koordinasi yang efektif dan akuntabilitas pemerintahan. Tanpa kejelasan tersebut, birokrasi cenderung mengembangkan pola kepatuhan selektif yang hanya berorientasi pada kepala daerah sebagai pemegang otoritas utama, sehingga posisi wakil kepala daerah menjadi terpinggirkan secara fungsional.³¹ Kondisi ini tidak hanya melemahkan efektivitas kebijakan pengangkatan, tetapi juga berpotensi menciptakan fragmentasi kepemimpinan administratif di tingkat daerah.

Lemahnya penerimaan birokrasi terhadap otoritas wakil kepala daerah kerap berakar pada persepsi bahwa wakil kepala daerah tidak memiliki mandat politik langsung dari

²⁹ Ahmad Fatkul Fikri, Adnan Handaru Anpio Tikoto, and Afrianto Afrianto, "Disharmonisasi Kepala Daerah Dan Wakilnya Di Indonesia: Literatur Review," *Jurnal Pemerintahan Kebijakan* 6, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.18196/jpk.v6i2.24088>.

³⁰ Syafri Hariansah and Rio Armanda Agustian, "Ambiguitas Dan Inkonsistensi Kedudukan Serta Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah," *Progresif Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2849>.

³¹ Hariansah and Agustian.

rakyat. Persepsi ini, apabila tidak diantisipasi melalui penguatan legitimasi administratif, dapat menimbulkan resistensi pasif dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam perspektif hukum administrasi, resistensi birokrasi semacam ini merupakan indikator tidak efektifnya suatu kebijakan publik. Efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung harus diiringi dengan penguatan posisi hukum wakil kepala daerah dalam struktur birokrasi, termasuk melalui penegasan kewenangan koordinatif yang bersifat mengikat (*binding authority*), bukan sekadar kewenangan yang bersifat persuasif.

Lebih lanjut, faktor legitimasi kebijakan merupakan elemen normatif yang tidak dapat diabaikan. Secara formal, legitimasi pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung bersumber dari peraturan perundang-undangan yang memberikan dasar hukum bagi mekanisme pengisian jabatan tersebut. Namun, legitimasi hukum formal tersebut perlu diperkuat dengan legitimasi politik dan administratif di tingkat daerah. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki arti penting, mengingat DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tanpa dukungan politik DPRD dan penerimaan administratif dari perangkat daerah, efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah berpotensi mengalami hambatan dalam implementasinya.³²

Dalam konteks konstitusional, Mahkamah Konstitusi melalui beberapa putusannya menegaskan bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan bagian dari kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 memberikan penegasan penting mengenai ruang kebijakan hukum terbuka dalam pengisian jabatan pemerintahan daerah. Ratio decidendi putusan tersebut menegaskan bahwa pembentuk undang-undang memiliki kewenangan untuk merancang variasi mekanisme pengisian jabatan pemerintahan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan tidak menghilangkan esensi demokrasi lokal. Mahkamah menekankan bahwa fleksibilitas tersebut hanya dapat diterima apabila dimaksudkan untuk menjaga keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan serta tetap berada dalam koridor konstitusi.³³

Dukungan politik DPRD dalam konteks ini tidak hanya bersifat simbolik, tetapi memiliki implikasi yuridis dan praktis terhadap efektivitas kebijakan. DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, memiliki fungsi pengawasan yang dapat memperkuat atau justru melemahkan posisi wakil kepala daerah dalam praktik pemerintahan. Apabila DPRD memberikan dukungan politik dan administratif yang konsisten, wakil kepala daerah akan memiliki ruang gerak yang lebih luas dalam menjalankan fungsi koordinatif dan pengawasan internal. Sebaliknya, absennya dukungan DPRD dapat memperkuat persepsi

³² Abustan Abustan, "Implementasi Demokrasi Dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia," *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (2022), <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>.

³³ Dwanda Julisa Sistyawan et al., "Empowering Communities through Electoral Law Reform : The Challenge of Single-Candidate Elections in Indonesia," *Indonesian Journal of Legal Community Engagement* 8313, no. 1 (2025): 163–92, <https://doi.org/10.15294/jphi.v8i1.23294>.

marginalisasi wakil kepala daerah, sehingga kebijakan pengangkatan kehilangan daya kerjanya.³⁴ Legitimasi kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah harus dipahami sebagai legitimasi yang bersifat dinamis. Legitimasi hukum formal memang memberikan dasar keberlakuan kebijakan, namun legitimasi tersebut perlu diterjemahkan ke dalam praktik pemerintahan yang responsif dan akuntabel. Tanpa penerjemahan tersebut, kebijakan pengangkatan berisiko dipersepsikan sebagai kebijakan elitis yang tidak memberikan nilai tambah bagi masyarakat. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan ini juga bergantung pada sejauh mana wakil kepala daerah mampu menunjukkan kinerja yang nyata dan terukur dalam mendukung pelayanan publik.

Faktor lain yang turut memengaruhi efektivitas kebijakan tersebut adalah kebutuhan stabilitas dan kesinambungan pemerintahan daerah.³⁵ Secara normatif, pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung dapat diposisikan sebagai instrumen hukum untuk mengatasi kondisi kekosongan jabatan atau situasi transisi kepemimpinan yang berpotensi mengganggu penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam perspektif hukum administrasi negara, keberlanjutan pemerintahan dan pelayanan publik merupakan kepentingan hukum yang harus dilindungi. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah dapat diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu menjamin stabilitas administratif, kesinambungan pelaksanaan kebijakan daerah, serta kelangsungan pelayanan publik kepada masyarakat. Efektivitas suatu kebijakan tidak hanya diukur dari kesesuaiannya dengan norma hukum, tetapi juga dari dampaknya terhadap kinerja pemerintahan dan kualitas pelayanan publik. Pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung, apabila dirancang dan dilaksanakan secara tepat, dapat menjadi solusi normatif terhadap stagnasi pemerintahan akibat kekosongan jabatan. Namun, apabila kebijakan tersebut tidak diikuti dengan penguatan kewenangan dan kejelasan peran, maka tujuan stabilitas dan kesinambungan pemerintahan justru tidak tercapai.³⁶ Efektivitas kebijakan ini harus dievaluasi secara berkelanjutan melalui indikator kinerja pemerintahan daerah, termasuk efektivitas koordinasi, percepatan pengambilan keputusan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dalam konteks Provinsi Kepulauan Riau, faktor-faktor tersebut memperoleh relevansi yang lebih kuat. Karakteristik wilayah kepulauan dengan tantangan koordinasi lintas wilayah administratif menuntut peran wakil kepala daerah yang efektif dalam mendukung fungsi koordinatif pemerintahan daerah. Secara normatif, kondisi geografis tersebut memperkuat argumentasi bahwa efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung sangat ditentukan oleh kemampuan wakil kepala daerah

³⁴ Isep H. Insan et al., "The Role and Function of Local People's Representative Council (DPRD) Supervision in the Effectiveness of Local Government Administration," *Bengkoelen Justice: Jurnal Ilmu Hukum* 14, no. 2 (2024), https://doi.org/10.33369/j_bengkoelenjust.v12i1.34777.

³⁵ Haeranah Haeranah, "Optimalisasi Pelayanan Pemerintah Daerah Yang Efektif," *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 16, no. 2 (2024): 176–86, <https://doi.org/10.33701/jiabd.v16i2.4746>.

³⁶ Sri Umiyati, Siswo Hadi Sumantri, and Ade Wahyuni Azhar, "Analysis of The Effectiveness of Public Policy in Strengthening Public Services in The Government Sector," *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 23, no. 11 (2025): 338–53, <https://doi.org/10.52152/801825>.

menjalankan fungsi pendukung kepemimpinan, menjaga stabilitas administrasi, dan memastikan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip efektivitas dan kepastian hukum. Dengan demikian, dari sudut pandang normatif-dogmatis, efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung ditentukan oleh keterpaduan antara kejelasan pembagian kewenangan, efektivitas kelembagaan dan koordinasi, legitimasi kebijakan, serta kebutuhan stabilitas pemerintahan daerah. Keempat faktor tersebut membentuk landasan hukum dan institusional yang menentukan optimalisasi peran wakil kepala daerah dalam mendukung kinerja pemerintahan daerah secara berkelanjutan.

Evaluasi efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah perlu dilakukan secara periodik melalui indikator kinerja pemerintahan daerah. Indikator tersebut antara lain meliputi efektivitas koordinasi lintas perangkat daerah, percepatan pengambilan keputusan strategis, serta peningkatan kualitas pelayanan publik. Pendekatan evaluatif ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan pengangkatan tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan menghasilkan dampak nyata bagi masyarakat. Dengan demikian, efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah harus dipahami sebagai proses berkelanjutan yang memerlukan penguatan regulasi, kelembagaan, dan praktik pemerintahan secara simultan.

Penguatan efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung memiliki signifikansi strategis. Karakteristik wilayah kepulauan dengan tantangan geografis, keterbatasan akses, dan kompleksitas koordinasi lintas wilayah menuntut kepemimpinan daerah yang solid dan adaptif. Wakil kepala daerah dalam konteks ini tidak hanya berperan sebagai pendamping kepala daerah, tetapi juga sebagai aktor kunci dalam menjaga kesinambungan koordinasi pemerintahan lintas pulau. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah di Provinsi Kepulauan Riau harus dipahami sebagai bagian dari upaya normatif untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan daerah yang efektif, responsif, dan berorientasi pada pelayanan publik. Dengan demikian, penguatan aspek normatif, kelembagaan, dan legitimasi kebijakan menjadi prasyarat mutlak bagi optimalisasi peran wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

Analisis ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung tidak ditentukan oleh satu faktor tunggal, melainkan oleh keterpaduan antara kejelasan desain normatif, kekuatan struktur kelembagaan, serta legitimasi politik dan administratif yang mendukung pelaksanaan kewenangan wakil kepala daerah. Ketiga faktor tersebut membentuk fondasi institusional yang menentukan apakah kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah mampu berkontribusi terhadap stabilitas pemerintahan, efektivitas koordinasi birokrasi, dan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

4. PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan pengangkatan wakil kepala daerah tanpa pemilihan langsung merupakan bentuk kebijakan hukum yang dapat dibenarkan secara normatif sebagai mekanisme *exceptional* untuk menjamin keberlanjutan

penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kondisi kekosongan jabatan, sepanjang tetap berada dalam batasan prinsip demokrasi dan negara hukum. Analisis menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan tersebut tidak hanya ditentukan oleh legalitas formal, tetapi oleh integrasi tiga dimensi utama, yakni kejelasan desain normatif kewenangan, kekuatan struktur kelembagaan dan koordinasi birokrasi, serta legitimasi politik-administratif yang didukung oleh DPRD. *Novelty* penelitian ini terletak pada pengembangan kerangka konseptual integratif yang menempatkan pengangkatan wakil kepala daerah sebagai praktik kebijakan pemerintahan dalam perspektif *functional democracy*, dengan menegaskan hubungan kausal antara faktor normatif, institusional, dan legitimatif sebagai determinan efektivitas tata kelola pemerintahan daerah—suatu pendekatan yang belum banyak dielaborasi dalam studi sebelumnya yang cenderung prosedural. Implikasi penelitian ini menegaskan urgensi reformulasi regulasi, baik melalui penguatan norma pelaksana dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah maupun instrumen administratif daerah, guna memperjelas pembagian kewenangan, memperkuat legitimasi institusional, serta memastikan bahwa mekanisme pengangkatan non-elektoral tetap bersifat terbatas, akuntabel, dan tidak mendorong terjadinya degradasi demokrasi lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Abustan, Abustan. "Implementasi Demokrasi Dan Legitimasi Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia." *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 3 (2022). <https://doi.org/10.22219/ilrej.v2i3.22202>.
- Arbani, Tri Suhendra. "Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2017). <https://doi.org/10.14421/sh.v6i2.2023>.
- Arifin, Firdaus. "Regional Vice Heads: Power Players or Mere Puppets? Unpacking The Contradictions in Law No. 23/2014." *Jurnal Litigasi* 25, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.23969/litigasi.v25i2.14574>.
- Budianto, Agus. "Legal Research Methodology Reposition in Research on Social Science." *International Journal of Criminology and Sociology* 9 (2020). <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2020.09.154>.
- Festenstein, Matthew. "System and Legitimacy in the Wide View of Democracy." *European Journal of Pragmatism and American Philosophy* 12, no. 1 (2020). <https://doi.org/10.4000/ejpap.1973>.
- Fikri, Ahmad Fatkul, Adnan Handaru Anpio Tikoto, and Afrianto Afrianto. "Disharmonisasi Kepala Daerah Dan Wakilnya Di Indonesia: Literatur Review." *Jurnal Pemerintahan Kebijakan* 6, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.18196/jpk.v6i2.24088>.
- Guyanerie, Gugun El. "Reformulasi Pengaturan Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia Pasca Reformasi." Universitas Islam Indonesia, 2025.
- Hadita, Cynthia. "Effectiveness of Acting Regional Heads After Simultaneous Regional Head Elections in Indonesia." *Current Legal Developments* 3, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.32734/uljls.v3i1.19588>.
- Haeranah, Haeranah. "Optimalisasi Pelayanan Pemerintah Daerah Yang Efektif." *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 16, no. 2 (2024): 176–86.

- <https://doi.org/10.33701/jiapd.v16i2.4746>.
- Hakim, Arief Rachman, Yulita Dwi Pratiwi, Syahrir Syahrir, Wahyu Aliansa, and Aisyah Anudya Palupi. "Kekuatan Hukum Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Mengenai Penjabat Kepala Daerah." *Jurnal USM Law Review* 6, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.5853>.
- Hariansah, Syafri, and Rio Armanda Agustian. "Ambiguitas Dan Inkonsistensi Kedudukan Serta Kewenangan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah." *Progresif Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2849>.
- Hariyanto, Hariyanto, Muhammad Mutawalli Mukhlis, and Daud Rismana. "The Role and Authority of the Deputy Regional Head According to Islamic Principles within the Framework of Regional Government Law." *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)* 24, no. 1 (2025): 13–27. <https://doi.org/10.31958/juris.v24i1.12678>.
- Insan, Isep H., Fauzan Azima Faturachman, Kinayah Ashifa, Maudy Anjani, and Yustia Okta Pradini. "The Role and Function of Local People's Representative Council (DPRD) Supervision in the Effectiveness of Local Government Administration." *Bengkoelen Justice: Jurnal Ilmu Hukum* 14, no. 2 (2024). https://doi.org/10.33369/j_bengkoelenjust.v12i1.34777.
- K., Hendri, and Askana Fikriana. "Analysis of Article 176 of Law No. 10 of 2016 Regarding Filling of Vacancy Positions of Deputy Regional Head." *Eksekusi: Journal of Law* 6, no. 1 (2024): 83–98. <https://doi.org/10.24014/je.v6i1.25146>.
- Laksana, Andik Puja, and Suparno Suparno. "The Polemic Of Discretion In Abuse Of Authority By Public Officials In The Perspective Of The Principles Of A Clean And Corruption-Free Legal State." *Joumi: Jurnal Multidisiplin* 3, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.62007/joumi.v3i2.500>.
- Mansoba, Asri S. "Kedudukan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Jurnal Media Hukum* 11, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.59414/jmh.v11i2.591>.
- Marwi, Ahmad. "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keaslian* 4, no. 3 (2021). <https://doi.org/10.29303/ius.v4i3.340>.
- Mukhlis, Muhammad Mutawalli, Maskun Maskun, Muhammad Saleh Tajuddin, and Zulhilmi Paidi. "Regional Government According to the 1945 Constitution: Ideas Refinements and Law Reform." *Journal of Law and Legal Reform* 5, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.15294/jllr.vol5i1.3125>.
- Nadhir, Nabiyla, David Parlliggoman Sinaga, Muhammad Syawal, and Innayah Maghfirah Patola. "Pertanggungjawaban Otorita Ibu Kota Nusantara Dalam Penyelenggaraan Tata Pemerintahan." *Jurnal USM Law Review* 7, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.26623/julr.v7i1.8117>.
- Pamungkas, Bambang Adhi. "Pelaksanaan Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa." *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2271>.
- Pardede, Marulak. "Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (2018): 127–48. <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.127-148>.

- Redaktur4. “Gubernur Dan Wakil Gubernur Riau Terpilih Dilantik 6 Februari.” mediacenter.riau.go.id, 2025. <https://mediacenter.riau.go.id/read/89776/gubernur-dan-wakil-gubernur-riau-terpilih-dil.html>.
- Ridwansyah, Muhammad. “Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017). <https://doi.org/10.31078/jk1447>.
- Risal, Risal, and La Ode Munawir. “Pembagian Kewenangan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.” *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.24269/lis.v5i2.3818>.
- Said, Mochamad, Muhammad Junaidi, Kuku Sudarmanto, and Syafran Sofyan. “Pengisian Kekosongan Kepala Daerah Sebelum Pemilihan Kepala Daerah Serentak.” *Jurnal USM Law Review* 2, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.26623/jj.v2i1.7913>.
- Siboy, Ahmad, and Muhammad Nur. “Constitutionality of Appointment of Acting Regional Heads in Constitutional Court Judgment.” *Jurnal Jurisprudence* 13, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.23917/jurisprudence.v13i2.2794>.
- Sistyawan, Dwanda Julisa, Marcellus Jayawibawa, Randy Vallentino Neonbeni, and Novian Uticha Sally. “Empowering Communities through Electoral Law Reform: The Challenge of Single-Candidate Elections in Indonesia.” *Indonesian Journal of Legal Community Engagement* 8313, no. 1 (2025): 163–92. <https://doi.org/10.15294/jphi.v8i1.23294>.
- Syarif, Muhammad, Rizki Ramadhani, Tri Yanuaria, Mohamad Hidayat Muhtar, Nur Asmah, Muh. Akbar Fhad Syahril, Rizky Dwi Utami, et al. *Metode Penelitian Hukum*. Edited by Ari Yanto. Padang: Get Press Indonesia, 2024.
- Umiyati, Sri, Siswo Hadi Sumantri, and Ade Wahyuni Azhar. “Analysis of The Effectiveness of Public Policy in Strengthening Public Services in The Government Sector.” *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 23, no. 11 (2025): 338–53. <https://doi.org/10.52152/801825>.
- Ummah, Siti Muslikhatul, Wahyu Beny Mukti Setiyawan, Suparwi Suparwi, and Siti Fatimah. “Demokrasi Dan Otonomi Desa Dalam Proses Pemilihan Kepala Desa Pasca Reformasi.” *Jurnal USM Law Review* 6, no. 3 (2023): 1227. <https://doi.org/10.26623/julr.v6i3.6818>.
- Utama, Dedy Kusna. “Tantangan Dan Efektivitas Peran Wakil Kepala Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah (Studi Kasus DKI Jakarta).” *Transparansi Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi* 8, no. 1 (2025): 1–6. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v8i1.4783>.
- Yunus, Muh, Erham Erham, and Aman Ma’arij. “Reformulasi Pengaturan Kedudukan Wakil Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah.” *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 6, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i1.6075>.
- Zalukhu, Alilin Lidwin, Janpatar Simamora, and Hisar Siregar. “Juridical Analysis of the Appointment of Acting Officials in the Simultaneous Regional Elections in 2024 and Its Implications for the Principles of Democracy in Indonesia.” *Indonesian Journal of Law and Justice* 2, no. 3 (2025): 1–12. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v2i3.3743>.