BAB III

ANALISIS KEDUDUKAN TUGAS DAN WEWENANG WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMERINTAHAN DAERAH PASCA REFORMASI DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Di Indonesia

Wakil Kepala Daerah selama ini sering dipertanyakan peran dan fungsinya, ini tidak lepas dari banyaknya kritikan terhadap kinerja wakil kepala daerah, serta banyaknya perpecahan atau pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah. Wakil kepala daerah merupakan pejabat dalam struktur pemerintahan daerah, namun keberadaannya sampai saat ini masih menjadi polemik dengan asumsi bahwa jabatan wakil kepala dearah merupakan jabatan inkonstitusional karena tidak di sebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.

Dalam Pasal 18 Ayat(4) menyatakan gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dari bunyi Pasal 18 UUD ini dapat kita lihat tidak ada sama sekali menyebutkan tentang keberadaan dari wakil kepala daerah. jika dilihat dari isi pasal 18 ayat 4 UUD 1945 ini maka wakil kepala daerah tidak dikenal karena isi pasal ini hanya menyebutkan Kepala Daerah.

Kedudukan wakil kepala daerah sering dianggap hanya sebagai pelengkap dari struktural pemerintahan daerah saja, dimana kedudukan wakil kepala daerah ini tidak terlalu diperhitungkan seriring kurangnya tugas

dankewenangan dalam peran yang diberikan kepada wakil kepala daerah, dan ini sangat berdampak pada hubungan yang tidak harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain itu problematika wakil kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya sangat terbatas pada undang-undang yang mengaturnya, dan apakah keterbatasan tersebut akan menjadi problem tersendiri terhadap kinerja dari wakil kepala daerah nantinya, semua permasalahan ini tentunya akan bisa di antisipasi jika ada koordinasi dan rasa saling percaya antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar jabatan yang di emban oleh individu-individu pemimpin ini dapat terlaksana dengan penuh tanggung jawab, disinilah diperlukannya mekanisme pemilihan wakil kepala daerah yang ideal, agar tercipta keharmonisan tersebut.

B. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

a. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah Pasca ReformasiDi Indonesia, Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Berbicara mengenai kedudukan kepala daerah, maka kita akan dihadapkan kepada kewenangan dan peran dari kepala daerah dalam menjalankan tugas yang diembannya. Walaupun jabatan wakil kepala daerah masih dianggap jabatan inkonstitusional karena tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun dalam perkembangannya kewenangan dan peran wakil kepala daerah ini sudah diatur di dalam Undang-undang

tentang Pemerintahan Daerah, di mana undang-undang tentang pemerintahan daerah ini selama pasca reformasi telah terjadi beberapa kali revisi dan perubahan.

Akan tetapi apakah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini telah mengatur dengan jelas dan terperinci untuk hal kewenangan wakil kepala daerah, karena landasan Hukum seperti Undang-Undang akan sangat menentukan nantinya dari kewenangan dan tugas dari wakil kepala daerah yang akan berimbas pada kedudukan wakil kepala daerah di dalam Pemerintahan Daerah. Penulis akan mencoba untuk membuka pasal-pasal dari undang-undang tentang pemerintahan daerah yang mengatur tentang kewenangan wakil kepala daerah sebagai tolak ukur untuk mencari kedudukan, tugas dan wewenang yang dimiliki wakil kepala daerah pada pemerintahan daerah.

1. Undang-undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Tabel I: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
Undang-undang no		-Pasal 57 (1) Wakil Kepala	-Pasal 58 (1) Apabila Kepala

22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah		Daerah mempunyai tugas : a. membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan kewajibannya; b.mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di Daerah; dan c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah. (2) Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. (3) Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerahapabila Kepala Daerah berhalangan.	Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala Daerah digantioleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. (2) Apabila Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. (3) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap,Sekretaris Daerah melaksanakan tugas Kepala Daerah untuk sementarawaktu. (4) Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap, DPRD menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil KepalaDaerah selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan.

Sumber: Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Terlihat pada tabel diatas, tidak ada peraturan terperinci tentang pengaturan atau pengakuan terhadap kedudukan kepala daerah secara jelas dan terperinci di dalam undang-undang no 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, sehingga kedudukan kepala daerah tidak jelas didalam undang-undang no 22 Tahun 1999. Akan tetapi pada pasal 34 menyatakan" pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui

pemilihan secara bersamaan", kita bisa berasumsi bahwa kedudukan wakil kepala daerah hampir setara atau sama dengan kepala daerah, di mana pemilihan dilakukan secara bersamaan dan jika wakil tidak ada maka tidak ada pemilihan.

Dalam paparan isi undang-undang no 22 tahun 1999 pasal 57 dan 58, tidak adanya bentuk kewenangan yang jelas dan terperinci akan kewenangan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, di sini wakil kepala daerah hanya ditempatkan sebagai pengganti dari kepala daerah yang mendapatkan halangan di dalam menjalankan wewenangnya. Dengan kata lain wewenang yang dimiliki oleh wakil kepala daerah ialah wewenang dari kepala daerah yang berhalangan, di situ lah kepala daerah baru memainkan wewenang yang didapatkan nya dari limpahan wewenang kepala daerah yang berhalangan. Pengaturan yang sangat umum sekali yang di atur di pasal 57 dan 58 ini bisa membuat multi tafsir akan tugas dan wewenang wakil kepala daerah.

Faktor terburu-buru saat pembuatan Undang-undang ini yang dikarenakan kebutuhan pasca reformasi, menjadikan pengaturan tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah tidak diatur dengan terperinci, ini merupakan salah satu titik kelemahan dari Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan menjadi titik awal ketidakjelasan dari kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah di dalam pemerintahan daerah.

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

Dalam usaha untuk mengatur tentang wakil kepala daerah, undang-undang no 32 tahun 2004 telah menambahkan beberapa unsur kedalam undang-undang ini, dan pengaturan ini bisa dilihat pada tabel pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang dibawah ini;

Tabel II: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 24 Undang-UndangNo. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.	-Pasal 26 (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugus: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan	-Pasal 26 ayat (1) huruf: f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

		mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya	

		selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.	

Sumber: Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Lima tahun berselang pemerintah merevisi Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, dan melahirkan Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Undang-Undang no 32 tahun 2004 ini sebenarnya lebih menitik beratkan pada hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. kesimpulan ini di dapatkan dari isi pasal Pasal 24 Undang-UndangNo. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi;

(1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.

(2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

(3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.

(4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.

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

Pemimpin daerah selain sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan political recruitmen atau model pemilihan "*elections"* yang bersifat langsung *"direct"* dan menjalankan amanah rakyat.Oleh sebab itu, kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai partner yang tidak dapat terpisahkan, baik sebagai pejabat publik dalam hal pengelola maupun pemegang tampuk kepemimpinan di daerah. Kedua pejabat daerah sebagai simbol rakyat yang bertindak sebagai pelindung masyarakat daerah dan mewujudkan kepercayaan masyarakat.

Dengan demikian seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah harus mampu bersinergi dan harmonis dalam hal berpikir, bertindak dan bersikap mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat daerah ketimbangan kepentingan pribadi, golongan dan aliran, baik aliran agama ataupun ras. Untuk itu, Kepala Daerah dan Wakil harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral dalam melaksanakan kebijakan yang dibuat atau tindak-tanduk Kepala Dan Wakil Kepala Daerah harus memenuhi tata-aturan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Secara substansi persoalan krusial retaknya hubungan karena berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil. Dalam Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan tugas dari wakil kepala daerah adalah:

-Pasal 26

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugus:

a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;

b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;

c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;

d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;

e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;

f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan

g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

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

-Pasal 27

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

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;

c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;

d. melaksanakan kehidupan demokrasi;

e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;

f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;

h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.

i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;

k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

(2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat.(1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikanlaporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, danmemberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD,serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

(3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintahsebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presidenmelalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada MenteriDalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kalidalam 1 (satu) tahun.

(4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakanPemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraanpemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuaidengan peraturan perundang-undangan.

(5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2),ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dari pasal tersebut dapat diperhatikan lemahnya posisi wakil adalah: Pertama jabatan wakil kepala daerah sifatnya membantu dan menyukseskan

kepala daerah dalam memimpin daerah, melaksanakan tugas tertentu, menggantikan kepala daerah bila berhalangan. Namun pada pasal tersebut hilang esinsi bahwa keberadaan wakil kepala daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat dan bersama memimpin menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Kedua, tugas dan wewenang wakil bersifat umum, kekuasaan penuh ada di kepala daerah dan akhirnya ini memunculkan keragu-raguan wakil dalam bertindak. Harusnya kepala daerah membina hubungan dengan wakil dan memberikan peluang kepada wakil sesuai dengan kontrak politik yang dibuat ketika mereka berangkat menjadi satu pasangan calon kepala daerah. ketiga, tidak adanya parameter atau indikator yang jelas, yang dapat mengungkapkan wakil kepala daerah dianggap bekerja efektif atau tidak bekerja efektif didalam pemerintahan daerah.

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

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

Tabel III: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah		-Pasal 26 ayat (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala	-Pasal 26 ayat (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidakdapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam)bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

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

Sumber: Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang no 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, merupakan perubahan untuk yang kedua kalinya dilakukan pemerintah untuk melengkapi

kekurangan pada undang-undang tentang pemerintah daerah uyang sebelumnya.

Adapun lahirnya undang-undang no 12 tahun 2008 ini, ialah untuk menyempurnakan undang-undang no 32 tahun 2004, dimana ada beberapa penambahan dan pergantian yang dilakukan untuk menyempurnakan undang-undang tentang pemerintahan daerah. tetapi lagi-lagi tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah tidak diatur secara merinci dan ini bisa kita lihat didalam;

-Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 26 ditambah 4 (empat) ayat, yakni ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), sehingga Pasal 26 berbunyi sebagai berikut:

   -Pasal 26

   (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

   a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;

   b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau

temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;

c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;

d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;

e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;

f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan

g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksudpada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawabkepada kepala daerah.

(3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidakdapat melakukan

kewajibannya selama 6 (enam)bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

(4) Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepaladaerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yangberasal dari partai politik atau gabungan partai politikdan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas)bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua)orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usulpartai politik atau gabungan partai politik yangpasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepaladaerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih olehRapat Paripurna DPRD.

(5) Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepaladaerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yangberasal dari calon perseorangan dan masa jabatannyamasih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih,kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakilkepala daerah untuk dipilih oleh Rapat ParipurnaDPRD.

(6) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabunganpartai politik karena meninggal dunia, berhenti,diberhentikan, atau tidak dapat melakukankewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terusmenerusdalam masa jabatannya dan masajabatannya

masih tersisa 18 (delapan belas) bulanatau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orangcalon wakil kepala daerah berdasarkan usul partaipolitik atau gabungan partai politik yang pasangancalonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah danwakil kepala daerah untuk dipilih oleh RapatParipurna DPRD.

(7) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepaladaerah yang berasal dari calon perseorangan karenameninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidakdapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam)bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannyadan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas)bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua)orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih olehRapat Paripurna DPRD.

Sama seperti undang-undang no 32 tahun 2004, di undang-undang 12 tahun 2008 ini tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah, hanya saja ada beberapa penambahan dalam hal kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah, di mana ada perubahan dalam hal memilih kembali kepala dan wakil kepala daerah yang meninggalkan jabatannya.

Dengan hanya melakukan sedikit perubahan saja pada isi pasal ini tidak mempengaruhi dari kedudukan wakil kepala daerah, dalam hal tugas dan

wewenang wakil kepala daerah tidak ada perubahan dari undang-undang sebelumnya. Ketentuan untuk mengisi kekosongan wakil kepala daerah tidak mempengaruhi tugas dan wewenang wakil kepala daerah, dan penambahan ini tidak berpengaruh terhadap kedudukan, tugas dan wewenang wakil kepala daerah terhadap undang-undang yang lama yakni undang-undang no 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Adapun penambahan tentang pengisian kekosongan jabatan ini juga dikarenakan banyaknya perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan ini berdampak pada banyaknya wakil kepala daerah memundurkan diri dari jabatannya, sehingga harus dibuatkannya mekanisme untuk pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong.

4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Tabel IV: Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang	Kedudukan	Tugas	Wewenang
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	-Pasal 63 ayat 1 "kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.	Pasal 66 Ayat: (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam: 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;	Pasal 66 Ayat: (2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud padaayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang

		2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan 4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota; b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepaladaerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah; c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerahapabila kepala daerah menjalani masa tahanan atauberhalangan	diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

		sementara; dan d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuanperaturan perundang-undangan.	

Sumber: Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pada tahun 2014 pemerintah mengeluarkan Undang-undang tentang pemerintahan daerah untuk memperbarui isi dari undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, di undang-undang ini hanya sedikit mengatur tentang tugas dan wewenang dari wakil kepala daerah, dan kedudukan wakil kepala tidak di jelaskan pada undang-undang ini, di dalam undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ini hanya mengatakan di dalam pasal 63 ayat 1 "kepala daerah sebagaimana dimaksud pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.

Kata *"dapat"* di dalam bunyi pasal ini, menggambarkan bahwa kedudukan wakil kepala daerah tidak jelas, di mana kata "*dapat"*tersebut bisa berarti dua hal, yakni kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan ataudapat juga dikatakan kepala daerah tidak membutuhkan wakil untuk membantu dalam pemerintahan daerah.

Dalam hal tugas dan kewenangan bisa dilihat dari pasal 66 yang berbunyi sebagai berikut;

Pasal 66

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

a. membantu kepala daerah dalam:

1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;

b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepaladaerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;

c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerahapabila kepala daerah menjalani masa tahanan atauberhalangan sementara; dan

d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuanperaturan perundang-undangan.

(2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud padaayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

(3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud padaayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Minimnya pengaturan tentang tugas dan kewenangan dari wakil kepala daerah di Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah ini sangat disesalkan, memngingat banyaknya sumber permasalahan yang bisa menyebabkan perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. peran wakil kepala daerah yang di tonjolkan ialah sebagai peran pembantu, dan bisa menjadi penasehat kepala daerah terlepas dari didengar atau tidaknya pendapat wakil kepala daerah dalam memberikan pandangan atau masukan.

Kewenangan dan tugas yang didapatkan oleh wakil kepala daerah di tentukan oleh kepala daerah, sehingga wakil kepala daerah disini terkesan hanya sebagai figur pembantu yang menunggu perintah, tanpa bisa berbuat sesuatu jika kepala daerah melakukan kesalahan atau semacamnya. Adapun kewenangan lain yang didapatkan wakil kepala daerah ialah wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Jadi, jika kita melihat urutan perubahan undang-undang yang mengatur tentang wakil kepala daerah diatas, bisa dilihat dalam hal kewenangan wakil kepala daerah sejauh ini belum mendapatkan perubahan yang signifikan baik dalam kedudukan, tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Wakil kepala daerah masih dianggap sebelah mata sehingga tidak ada perubahan yang signifikan terhadap kewenangan wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah hanya membantu tugas dan kewenangan dari kepala daerah, serta tidak

memiliki batasan yang jelas akan tugas dan kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah. Peran yang ditegaskan dan ditonjolkan dalam perundang-undangan diatas, ialah peran wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah tanpa bisa mengeluarkan atau mengambil kebijakan tertentu, karena kewengan kebijakan hanya akan diambil dan dikeluarkan oleh kepala daerah.

Kewenangan dan peran Wakil kepala daerah selama ini hanya bertumpu pada Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah, baik dari Undang-undang no 22 tahun 1999, Undang-undang no 32 tahun 2004, Undang-undang no 12 tahun 2008 dan yang terbaru Undang-undang no 23 tahun 2014. Walaupun ada beberapa daerah yang mengatur sendiri tentang kewenangan dan peran wakil daerah dengan Peraturan Daerah, akan tetapi payung hukum yang kuat ialah Undang-undang, di mana payung hukum ini akan lebih memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam mengatur hal tentang kewenangan dan peran dari wakil kepala daerah dalam skala Nasional.

Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala daerah dengan wakil kepala daerah harus terstruktur dan teratur, agar tidak adanya tumpang tindih tugas, wewenang dan kewajiban antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah denganWakil Kepala Daerah merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang undangan yang cukup kuat kedudukan hukumnya, ini akan menjadi sengketa secara terus menerus antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sejauh ini ada tiga

cara atau model yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah.

Pertama bisa dengan mengatur secara rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, Pembagian Tugas , Wewenang dan Kewajiban Diatur Secara Rinci dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah memiliki kelebihan, karena memberikan kepastian hukum mengenai apa yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban Wakil Kepala Daerah, sehingga memperkecil peluang terjadinya konflik. Pola ini juga memiliki kelemahan yakni kaku sehingga menutup adanya diskresi dari Kepala Daerah untuk memberikan tugas, wewenang dan kewajiban yang lebih luas kepadaWakil Kepala Daerah. Kelemahan yang bisa berujung konflik pada pola ini yang pertama ialah tidak memperhatikan perbedaan karakteristik masing-masing daerah yang seharusnya diikuti dengan isi pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah secara berbeda karena bersifat universal untuk seluruh wilayah Indonesia.

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 Kepala Daerah yaitu sebagai berikut:

a. membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
b. membantu Kepala Daerah 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 lingkupan hidup.

c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi Wakil Kepala Daerah provinsi

d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan/dan atau desa bagi Wakil Kepala Daerah kabupaten/kota.

e. memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah.

f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah.

g. melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah "prinsip subordinasi". Rincian tugas bagi wakil kepala daerah tidak disertai rincian kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan tugas tersebut, inilah kelemahan terhadap undang-undang ini, di mana masih ada rincian tugas dan kewenangan Wakil Kepala Daerah yang tidak diatur,

sehingga membuka peluang untuk terjadinya perpecahan di dalam pemerintahan.

Bidang konflik kedua yang sering terjadi antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah adalah mengenai isi kewenangan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan tugas, Berbagai tugas wakil kepala daerah berkaitan dengan kata kerja seperti, membantu, memantau, mengoordinasikan, menindaklanjuti, melaksanakan, mengupayakan, mengevaluasi, memberikan saran memerlukan kewenangan untuk melaksanakannya, jika kewenangan itu sendiri tidak diberikan atau tidak di atur, maka wakil kepala daerah akan sulit untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Tanpa ada batas kewenangan yang jelas antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, berbagai tugas tersebut akan menjadi kabur dalam implementasi dan tanggung jawabnya, kewenangan tersebut terutama berkaitan dengan aktivitas untuk memutuskan sesuatu, apabila keputusan yang telah diambil oleh wakil kepala daerah dimentahkan kembali oleh kepala daerah, maka wibawa dan rasa percaya wakil kepala daerah akan pudar.

Kemudian cara atau model kedua yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan Wakil Kepala Daerah, bisa juga dengan cara diatur prinsip-prinsipnya di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan yang lebih rendah tingkatannya seperti Peraturan Kepala Daerah, pola ini menggunakan pendekatan elektif, yakni menggabungkan berbagai keunggulan dari berbagai pendekatan. Melalui pola ini, maka prinsip-prinsip pembagian

tugas,wewenang, kewajiban dan tanggung jawab antara kepala daerah dengan wakilnya ditetapkan secara limitatif dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. Dengan demikian ada pedoman yang jelas bagi kedua belah pihak.

Undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersebut kemudian memberi mandat kepada kepala daerah untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai isi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab wakil kepala daerah sesuai situasi dan kondisi masing-masing daerah, serta komitmen awal pada saat pencalonan dalam pilkada. Penjabarannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah sebagai cetak biru dari kesepakatan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelumnya, meskipun wakil kepala daerah tidak mengambil keputusan secara langsung mengenai hal-hal yang bersifat strategis, wakil kepala daerah harus memiliki kemampuan mempenagruhi kepala daerah untuk membuat atau mengambil suatu keputusan sesuai gagasan wakil kepala daerah.

Selanjutnya cara atau model ketiga dan yang terakhir yang dapat digunakan dalam mengatur kewenangan wakil kepala daerah, ialah bisa juga dengan cara tidak diatur sama sekali di dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, tetapi lebih merupakan “gentlemen aggrement” diantara dua orang yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada. Pola ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada Kepala Daerah danWakil Kepala Daerah dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan. Hal yang

perlu diperhatikan untuk keberhasilan pola ini tergantung pada kesungguhan dari masing-masing pihak untuk memegang teguh komitmen yang sudah dibuat, pola ini sangat cocok untuk digunakan bagi orang-orang yang sudah matang dan sudah berpengalaman dalam memimpin, berpolitik dan sudah dikenal luas karakternya, sehingga komitmen antara kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih bisa terjaga dan konsisten dengan komitmen masing-masing. Pola ini memang sangat rawan konflik, karena kekuasaan bersifat menggoda, apalagi kalau sudah berkaitan dengan anggaran yang begitu besar.

b. Analisi Terhadap Kedudukan, Tugas dan Wewenang Wakil Kepala Daerah

Melihat dari penjelasan yang ada, Kedudukan wakil kepala daerah muncul dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan setiap daerah dipimpin seorang kepala daerah dan di bantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kedudukan wakil kepala daerah lahir seiring terpilihnya kepala daerah, selama pasca reformasi hal inilah yang mendasari kedudukan wakil kepala daerah.

Melihat dari sudut pandang terminologi pembagian kewenangan pemerintahan daerah yang didoktrinkan oleh undang undang No.22 tahun 1999 pada Pasal 2 ayat 1, bahwa negara dibagi berdasarkan pada wilayah. Dampak yuridis aturan tersebut menjadikan kekuasaan yang dimiliki oleh daerah seperti "*negara*" didalam negara. Hal tersebut tidaklah salah, karena interpretasi legislasi secara gramatikal dan stipulatif memang menyatakan demikian. Implikasinya adalah otonomi atau kebebasan yang berlebihan

tersebut, maka tahun 2004 legislasi mengganti subtansi pasal 2 UU No.22 tahun 1999 menjadi UU No.32 tahun 2004 yaitu, masuknya terminologi Negara dalam sistem pembagian kewenangan pemerintahan daerah dan itu masih bertahan hingga saat ini, dengan tetap adanya terminologi negara dalam UU No. 23 tahun 2014. Substansi Pasal 2 UU No.23 tahun 2014 menyatakan bahwa negara Indonesia dibagi berdasarkan provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, artinya bahwa Negara Kesatuan RI yang dibagi bukan lagi hanya kekuasaannya tetapi juga terminologi wilayah yang dibagi. Sedangkan secara teoritis atau doktrin yang menyebutkan Negara merupakan suatu organisasi kekuasaan, bahwa yang dibagi dalam suatu Negara adalah kekuasaannya bukan wilayah Negara.

Melihat penjelasan bahwa, pembagian kekuasaan dan wilayah yang melahirkan kewenangan baru di pemerintahan daerah, bisa disimpulkan secara yuridis pandangan terhadap UU No.23 tahun 2014 adalah mengenai pembagian kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hukum publik atau administrasi kekuasaan pemerintahan mempunyai interpretasi yang serupa dengan kewenangan, sehingga pembahasan terhadap pembagian kekuasaan daerah sama halnya dengan membahas pembagian kewenangannya.

Wakil di dalam kamus Bahasa Indonesia adalah orang yang dikuasakan bertindak sebagai ganti dari yang utama, dengan kata lain bisa juga dikatakan wakil berarti orang atau pejabat yang secara hierarki berada di bawah kepala. Melihat penjelasan dari arti *wakil* dan merujuk pada undang-undang yang ada Selama pasca reformasi kedudukan yang dimiliki wakil kepala daerahtetaplah

sama dan tidak pernah berubah ialah saorang atau pejabat yang secara hirarki berada di bawah kepala.

Tugas yang dimiliki wakil kepala daerah pasca reformasi yang ditegaskan hanya sebagai pembantu kepala daerah, terlihat dari undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pasal 57, Undang-undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 26, Undang-undang no 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 26,Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 66. Keempat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang lahir pasca reformasi menegaskan tugas wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Kewengan yang dimiliki wakil kepala daerah selama pasca reformasi ialah kewenangan hasil dari pemberian Kepala Daerah atau bisa juga dikatakan *mandat*, sejauh ini kewenangan wakil kepala daerah lahir dengan dua cara, yaitu jika kepala daerah memberikan sebuah kewenangan kepada wakil kepala daerah bisa dengan berupa Perda atau dengan surat keputusan Kepala Daerah, dan jika kepala daerah berhalangan, maka posisi kepala daerah sebagai tampuk pimpinan tertinggi, kewenangan dan tugas yang dimiliki kepala daerah beralih ke wakil kepala daerah.

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dalam dengan istilah "*bevoegdheid"* dalam istilah hukum Belanda. Bila dilakukan pengkajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid.* Perbedaan tesebut terletak pada

karakter hukum dari kedua kata tersebut, istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun konsep hukum publik. Sedangkan konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik

Dalam hukum tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechstacht*), jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu, konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu konsep wewenang yang merupakan hukum publik, artinya suatu wewenang tersebut sekurang-kurang harus terdiri dari 3 komponen utama, yaitu; Pengaruh, Dasar Hukum, Konformitas hukum

Unsur pertama suatu kewenangan adalah adanya pengaruh, yang dapat diartikan bahwa wewenang atau kewenangan digunakan untuk tujuan agar dapat mengendalikan perilaku dari manusia yang merupakan subyek hukum. komponen kedua adalah, terkait dengan sumber dari kewenangan tersebut. Yakni yang menjadi dasar hukum pemberian kewenangan itu. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan/menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang. Atau dengan kata lain sebagai penjelmaan dari hukum publik adalah kewenangan itu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ketiga sebagai syarat wewenang adalah konformitas hukum. Bahwa wewenang tersebut mengandung makna Adanya standar kewenangan yaitu standar

umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Penjelasan pokok dari konsep hukum kedua dari komponen kewenangan yaitu sumber hukum juga dikategorikan sebagai hal pokok yang mejadi criteria wewenang pada hukum publik. Bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan. Artinya kewenangan yang dimiliki pada hakikatnya melekat pada jabatan yang diemban oleh pejabat tersebut. Sedangkan jabatan sendiri memperoleh wewenang melalui tiga sumber; Atribusi, Delegasi, Mandat

Wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah dan juga dikatakan bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu.Kewenangan atribusi adalah wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil, artinya secara nyata tercantum di dalam materi perundangan. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa makna atribusi secara umum adalah wewenang yang melekat pada jabatan.

Sumber kewenangan yang kedua adalah delegasi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa ini merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan wewenang. Yaitu bermakna

bahwa kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atributif. Berbagai macam jenis definisi diberikan oleh beberapa ahli Tata Negara terkait dengan makna dari delegasi. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat suatu keputusan "*besluit"*) oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Hal tersebut berarti bahwa setelah pejebat yang memiliki wewenang secara atributif melakukan pelimpahan wewenang kepada pihak lain, maka secara utuh wewenang dan segala tanggung gugat atas atas keputusan yang terkait dengan wewenang itu menjadi milik pihak lain tersebut.

Sumber wewenang yang terakhir yaitu mandat yang juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan ini bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat, sehingga tanggung gugat dan tanggung jawab atas putusan tetap berada di tangan pemberi mandat. Dan untuk memberikan wewenang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hirarkhi organisasi pemerintah.

Sedangkan bila dilihat dari jenis jabatan yang dimiliki, Jabatan kepala dan wakil kepala daerah adalah jabatan pemerintah (politik), bukan

merupakan jabatan negeri. Keterkaitan teori kewenangan yaitu pengaruh dan dasar hukum tercantum dalam Pasal 66 Undang-Undang No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa wewenang yang diberikan kepada wakil kepala daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Maksud dari pernyataan diatas adalah pemberian wewenang tertentu pada wakil kepala daerah diberikan dengan tujuan untuk mengendalikan perilaku masyarakat sehingga wakil kepala daerah dapat menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sasaran. Artinya bahwa aturan hukum inilah yang digunakan oleh pejabat publik sebagai dasar hukum untuk melaksanakan atau menjalankan tugas yang menjadi kewajibannya sesuai undang-undang.

Walaupun demikian Dalam hal kewenangan ini, wakil kepala daerah memiliki kewenangan mandat yang didapatkan dari kepala daerah, dan dalam perjalanannya wakil kepala daerah pada saat ini memiliki kewenangan atributif yang turun langsung pada wakil kepala daerah yang tercermin pada pasal 26 ayat (1) huruf c dan d, yang berbunyi: c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Dari bunyi pasal ini bisa disimpulkan wakil kepala daerah memiliki kewenangan atributif untuk memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bisa mengambil suatu keputusan dalam rangka untuk melancarkan tugas memantau dan

mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun kewenangan atributif yang dimiliki wakil kepala daerah sangat terbatas, akan tetapi kewenangan atributif ini memiliki tanggung jawab yang besar.

Berdasar pada semua pendektan teori tentang kedudukan dan wewenang wakil kepala daerah dan pendekatan peruandang-undangan yang dilakukan, syarat sumber kewenangan telah sesuai dengan hukum positif yang mengatur tentang kedudukan yuridis wakil kepala daerah. Namun Permasalahan yang timbul adalah terkait dengan jenis wewenang yang dipikul oleh wakil kepala daerah sebagai orang yang membantu tugas kepala daerah, karena jika menurut teori, wakil adalah bawahan maka kewenangan yang dimiliki wakil kepala daerah adalah kewenangan atributif dan mandat

Dalam jenis kewenangan yang berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan sebuah hal rutin dalam hubungan intern-hierarki organisasi pemerintah, dan dalam jenis kewenangan yang berupa atributif memerlukan perundang-undangan yang melandasinya, selain itu tanggung jawab akibat perbuatan hukum yang dilakukan pelaksana mandat sepenuhnya berada pada pemberi mandat dan tanggung jawab akibat perbuatan hukum atributif sepenuhnya berada pada pembuat kewenangan. Dengan penjelasan ini, kewenangan yang dimiliki oleh wakil kepala daerah pasca reformasi ialah wewenang dalam menjalankan mandat yang diberikan oleh kepala daerah dan kewenangan atributif yang didapatkan dalam undang-undang.

C. Hubungan Antara Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Berbicara tentang hubungan yang ideal tidak bisa lepas dari rasa saling percaya terhadap pasangan, kepala daerah dan wakil kepala daerah seringtidak harmonis tidak lama setelah keduanya terpilih. Keduanya sering terlibat dalam berebut peran karena masing-masing merasa mempunyai andil yang sama dalam pemenangan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam beberapa kasus kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengkotak-kotakan birokrasi daerah baik yang memihak kepala daerah maupun yang memihak wakil kepala daerah.

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

Pertanyaan-pertanyaan ini muncul seiring kinerja wakil kepala daerah yang sering dianggap tidak baik, dan bahkan tidak jarang terjadi perpecahan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam sebuah organisasi keberadaan wakil pimpinan selalu kontroversial, apabila mekanisme kerjanya tidak diatur secara tegas dan jelas, secara harfiah wakil pimpinan adalah alter-

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

Pada organisasi pemerintah, ada atau tidaknya wakil pimpinan organisasi dan mekanisme pengisiannya ditentukan oleh keputusan politik yang kemudian diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan. Di tingkat Nasional, adanya jabatan wakil presiden diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Jabatan wakil presiden adalah jabatan politik yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1 UUD 1945). Pada sisi lain adapula jabatan Wakil Menteri (Luar Negeri, Pertanian, Perindustrian) yang merupakan jabatan karier dari PNS (lihat UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara), sedangkan di tingkat Daerah, mengenai perlu tidaknya jabatan wakil kepala daerah tergantung pada UU yang mengatur tentang otonomi daerah.

Salah satu pilar yang mendukung efektifitas pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat daerah adalah, terpilihnya kepala daerah yang cakap *capable* mempunyai integritas dan dapat diterima acceptable *with integrity*, untuk itu maka perlu dipikirkan mekanisme agar kepala daerah yang *capable* dan *accepable* dapat terealisir.

Pada sisi lain pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara berpasangan sering menimbulkan masalah setelah terpilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk itu perlu kiranya dipikirkan adanya mekanisme pemilihan hanya untuk kepala daerah saja sedangkan wakilnya ditunjuk oleh kepala daerah terpilih. Dengan cara demikian akan terhindar potensi konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

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

Sebelumnya perlu juga untuk kita memahami akan makna demokratisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, serta kewenangan yang terdapat didalam

otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah berimplikasi terhadap kehidupan demokratisasi di tingkat lokal yakni penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian terjadi perubahan paradigma dari demokrasi *representative* bergeser ke demokrasi *partisivatif*. Titik berat demokrasi terletak pada partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara, sehingga demokrasi dimaknai secara sederhana sebagai kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat.

Makna demokratis dapat dikemukakan dalam dua alternatif. Pertama, pemilihan langsung oleh rakyat bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis. Kedua, pemilihan tidak langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat secara demokratis atau secara tidak demokratis, dengan kesimpulan pemilihan demokratis lebih baik dari pemilihan langsung atau tidak langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung tidak dapat dilepaskan dari penguatan demokrasi lokal dalam mendukung tujuan otonomi daerah. Pilkada langsung diyakini akan memberikan dampak yang signifikan terhadap pencapaian keseimbangan tata pemerintahan di tingkat lokal, yang pada giliran berikutnya berimplikasi terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan dalam pelayanan publik.

Pada dasarnya ada tiga asas pemerintahan daerah yang berkaitan langsung dengan fungsi dari kepala daerah, ketiga asas tersebut adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, apabila ditinjau dari masing-masing asas tersebut maka akan terlihat pola hubungan yang terbentuk dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

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

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

Selama ini para calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah lebih memilih untuk membuat kesepakatan bersama, dimana hanya mengandalkan visi misi yang sama untuk menjalankan pemerintahan jika nantinya terpilih.

Hal ini nantinya akan menimbulkan masalah di kemudian hari, jika pasangan ini di dalam perjalanannya merubah visi misi yang telah disepakati di awal. Kejadian seperti ini sering terjadi, dan juga sampai membuat perpecahan antar keduanya sehingga salah satunya memilih untuk mengundurkan diri, seperti kejadian Wakil Bupati Garut Dicky Chandra yang memilih untuk memundurkan diri dari jabatannya dan Prijanto yang mengundurkan diri dari jabatan Wakil Gubernur DKI Jakarta, ini dikarenakan adanya konflik yang terjadi di internal pemerintahan tersebut.

Adapun di dalam surat pemunduran dirinya ada beberapa penyebab yang membuat Dicky memundurkan diri, seperti yang diberitakan "apa alasan sebenarnya Dicky Chandra mundur? "Ada banyak masukan yang kita terima, yang pertama, ketidak cocokan. Yang kedua, terbatasnya peran wakil bupati," kata Donny. Dia menjelaskan, ini adalah permasalahan klasik, sebab, UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara jelas kewenangan Wakil Bupati. Alasan ketiga, tambah dia, adalah menyangkut belanja penunjang operasional kepala daerah. Kata Donny, itu sebenarnya merupakan kesepakatan antara kepala daerah dan wakilnya. Ada yang perbandingannya 65:35, 60:40, 50:50, ada 55:45. Ada juga porsi lebih besar pada wakil".[1]

Serupa dengan keputusan Dicky Chandra yang mundur dari jabatannya, Prijanto juga mengambil keputusan yang sama, di mana Dalam catatannya di

[1] http://nasional.news.viva.co.id/news/read/246390-kemendagri--3-alasan-dicky-chandra-mundur, diunduh pada tgl 30-05-2015, jam 14.00 wib.

buku “Kenapa Saya Mundur”, Prijanto menjelaskan hubungannya dengan Gubernur Fauzi Bowo kurang harmonis. "Saya telepon, (Fauzi) tidak pernah membalas. Saya sms tidak pernah direspon, pengaturan tugas tidak jelas. Semua itu saya rasakan,” keluh Prijanto. Berdasarkan pengalaman tersebut, Prijanto akhirnya mengambil kesimpulan Fauzi Bowo sudah tidak memerlukan tenaga dia. "Harus saya maknai, Gubernur sudah tidak menghargai saya dan tidak suka atas bantuan saya," tegas Prijanto. Berdasarkan pengalaman tersebut, Prijanto akhirnya mengambil kesimpulan Fauzi Bowo sudah tidak memerlukan tenaga dia. "Harus saya maknai, Gubernur sudah tidak menghargai saya dan tidak suka atas bantuan saya," tegas Prijanto.[2] Sangat disayangkan yang telah terjadi pada Prijanto, di mana seharusnya tugas seorang wakil kepala daerah ialah membantu kepala daerah.

Banyaknya perpecahan yang terjadi di dalam pemerintahan daerah antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, sedikit banyaknya disebabkan oleh pembagian tugas dan kewenangan yang hanya bertumpu pada “gentlemen aggrement” diantara dua orang, yang dibuat pada saat adanya kesepakatan untuk maju bersama dalam Pilkada. Pola ini memberikan kebebasan sepenuhnya pada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam membagi tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya sesuai kesepakatan awal pada saat pencalonan. Disinilah letak kelemahannya di mana sering terjadi perpecahan karena gentlemen aggretmen ini tidak ada payung hukum yang jelas.

[2]http://news.okezone.com/read/2012/01/25/338/563486/ini-dia-penyebab-prijanto-mundur-jadi-wakil-gubernur-jakarta. diunduh pada tanggal 03-06-2015, jam 19.30 wib

Berdasarkan data yang ada, dari 862 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pemilukada, hanya 52 pasangan saja yang akur. Sisanya, 816 pasangan atau 94 persen pecah kongsi. Selain itu, sekitar 291 bupati/walikota,10 gubernur,dan 1.400 PNS saat ini telah terjerat tindak pidana korupsi.[3] Selain itu Djohermansyah menyororti rendahnya efektifitas kepemimpinan kepala daerah terpilih akibat pasangan pecah kongsi. Dari 753 pasangan kepala daerah terpilih sejak 2005 hingga akahir 2011, sebanyak 732 pasangan pecah kongsi di tengah jalan.Selain itu, ada 271 yang tersangkut masalah hukum.[4]

Imbas dari perpecahan pasangan kepala daerah ini, tentu saja menyebabkan pelayanan kepada masyarakat menjadi tidak optimal. Hubungan yang tidak harmonis itu nantinya sangat berpengaruh pada birokrasi, ada birokrasi yang loyal kepala daerah, dan ada juga yang loyal kepada wakilnya. Selain itu didalam setiap mengambil kebijakan, bisa terjadi beda pendapat antara Kepala Daerah dengan Wakilnya. Perbedaan pendapat ini akan menimbulkan waktu yang panjang dan bertele-tele dalam mengambil keputusan suatu kebijakan. Akibatnya, pelayanan tidak optimal dan rakyatlah yang dirugikan.

Misalnya saja bisa diambil contoh dari yang terjadi pada pasangan Jokowi-Ahok, Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah Prov. DKI Jakarta terkait dengan rencana membatasi kendaraan pribadi melalui program Genap-

[3]http://otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/709-desain-baru-pemilukada-cegah-konflik, diunduh pada tgl 03-08-2015, jam 22 wib

[4]http://www.otda.kemendagri.go.id/index.php/berita-210/173-evaluasi-sistem-pilkada-langsung7 diunduh pada 02-08-2015 jam 21.00 wib

Ganjil. Program Genap-Ganjil semula akan diterapkan Maret 2013 oleh Jokowi, kemudian ditunda pelaksanaannya menjadi Juni 2013 dan terakhir dinyatakan akan diterapkan pada awal 2014. Dikarenakan untuk melaksanakan program tersebut masih banyak yang harus dipenuhi terlebih dahulu seperti stiker, pemasangan CCTV dan alat rekam, bus, personil pengawas dan prasarana lainnya.

Dalam hal selain permasalahan prasarana, ternyata di internal pasangan Jokohok muncul beda pendapat untuk terapkan program Ganjil-Genap sebelum terapkan electronic road pricing (ERP). Sebelumnya Wagub Ahok menyatakan langsung saja terapkan ERP tanpa harus melalui program GanjilGenap seperti dimuat di Media Indonesia (30/3/13).[5] Alasannya, menurut Ahok, jauh lebih efektif karena semua terhubung dengan sistem jaringan komputer.

Sedangkan Gubernur Jokowi berpikiran lain dan tidak sependapat dengan wakilnya yang menilai jauh lebih efektif langsung terapkan ERP dari pada harus melalui program Ganjil-Genap terlebih dahulu. Jokowi tetap berkukuh bahwa program Ganjil-Genap harus tetap dilaksanakan, sebelum menuju ke sistem ERP. Contoh ini memang belum bisa dikatakan sebagai ketidak harmonisan diantara pasangan Jokohok dalam mengambil keputusan kebijakan Ganjil-Genap. Namun seandainya beda pendapat ini terjadi terus terjadi dalam pengambilan keputusan dan kebijakan-kebijakan lainnya, maka

[5] Media Indonesia tanggal 30/03/2013.

potensi untuk terjadinya pecah kongsi diantara pasangan Jokohok akan sangat besar dan bisa saja terjadi pecah kongsi.

Kondisi pecah kongsi diantara Kepala Daerah dengan Wakilnya sebenarnya sudah banyak terjadi di era otonomi daerah. Sebagaimana yang terpapar dari Data Kementerian Dalam Negeri, di mana pada 2010 tercatat 244 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih. Sebanyak 93,85 persen pasangan tak berlanjut sampai akhir masa jabatan, hanya 6,15 persen pasangan kepala daerah berlanjut menjadi satu paket pasangan kembali. Ini membuktikan kepercayaan kepada pasangan sebelumnya sangat lah rendah.

Kalau kondisi seperti ini tidak segera diperbaiki, maka tujuan otonomi daerah untuk mempermudah pelayanan kepada publik tidak akan tercapai, yang terjadi justru rakyat akan dirugikan karena para kepala daerah sibuk di internal mereka yang tak kunjung akur.Perpecahan pasangan dan juga banyaknya kasus yang dihadapi kepala daerah memiliki pengaruh yang kuat pada penyelenggaraan pemerintahan. Orang nomor satu dan dua tidak harmonis itu berpengaruh pada birokrasi laoyalis wakilnya, akibatnya palayan tidak optimal, dan tentunya lagi-lagi masyarakatlah yang akan merasakan kerugiannya.

Regulasi yang jelas untuk peran Wakil Kepala Daerah ini sebenarnya sudah harus diatur dalam Undang-undang, agar terhindar dari hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam hal peran dan kewenangan Wakil kepala daerah bisa disesuaikan dengan kebutuhan Kepala Daerah, seperti halnya kebutuhan

pemimpin terhadap wakil dalam menjalankan pemerintahan, karena tidak mungkin juga seorang pemimpin melaksanakan semua tugas dan kewenangan yang dimilikinya tanpa dibantu oleh orang lain, dalam hal ini wakil kepala daerah.

Penyebab mendasar mengapa kedudukan wakil kepala daerah kurang berperan dalam pemerintahan daerah, lebih dikarenakan oleh tidak diaturnya dengan jelas dan terperinci tentang kewenangan dan peran wakil kepala daerah dalam payung hukum yang kuat seperti undang-undang. Inilah pentingnya peran Undang-undang untuk mengatur regulasi-regulasi yang mendasar dari kewenangan dan peran wakil kepala daerah, agar terciptanya keseimbangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Merujuk pada *good governance* ada setidaknya delapan ciri umum *good governance,* yakni; akuntabilitas, transparasi, keadilan, penerapan hukum, efektifitas dan efesien, responsivitas, pendekatan konsesnsus dan partisipasi publik[6]. Delapan ciri ini jika diamati bertendensi pada prinsip demokrasi, yang mengedepankan pertanggung jawaban, keterbukaan dan partisipasi publik. Artinya, dalam konteks *good governance* ini tidaklah dimaksudkan hanya sebatas tujuan kuantitatif semata, melainkan secara kualitas dalam pemerintahan suatu negara.

Hubungan yang baik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah akan sangat dipengaruhi oleh asas-asas good governance, dimana keseimbangan

[6] Willy R. Tjandra. *Praksis Good Governance.* Yogyakarta; Pondok Edukasi, 2006. Hal 3

sangat dikedepankan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, dan tidak terlepas dari peran seluruh struktural yang ada didalam pemerintahan.

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

Selama pasca reformasi hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemerintahan daerah di Indonesia bisa dikatakan buruk dan mendapatkan raport merah,sebagaimana yang terpapardari data Kementerian Dalam Negeri, di mana dari 753 pasangan kepala daerah terpilih sejak 2005 hingga akahir 2011, sebanyak 732 pasangan pecah kongsi di tengah jalan. Potret buruknya hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini menggambarkan buruknya kepemimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah pasca reformasi berjalan di sebagian besar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Mekanisme Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Ideal Di Masa Yang Akan Datang

Banyak masyarakatmempertanyakan mengenai bagaimana cara mengisi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, di dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 mengatur bahwa, “Gubernur, bupati,walikota sebagai kepala

pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kotadipilih secara demokratis", jadi tidak salah jika dikatakan secara eksplisit UUD 1945 hanyamengenal pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, tidak disertai wakilnya.Dipilih secara demokratis dapat juga diartikan sebagai dipilih secara tidaklangsung melalui DPRD atau dipilih secara langsung oleh rakyat melaluipemilihan.Penjabaran lebih lanjut dari kalimat dipilih secara demokratis menurutpasal 18 ayat 4 UUD 1945 pada Pasal 24 ayat 5 UU 32 Tahun 2004 adalah bahwa " Kepala Daerah danWakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secaralangsung oleh rakyat di Daerah yang bersangkutan".

Model pemilihan langsung untuk wakil kepala daerah telah menjadi pakem atau tren yang dipilih oleh banyak kalangan, selama pasca reformasi tercatat hanya dua model yang bertahan dalam pelaksanaannya, yaitu model pemilihan wakil kepala daerah oleh DPRD dan pemilihan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat di mana kepala daerah sepaket dengan wakil kepala daerahnya.

Pasca reformasi yangmelahirkan Undang-undang nomor 22 tahun 1999, undang-undang ini lahir untuk menjawab demokrasi yang diinginkan rakyat, setelah selama 32 tahun di dalam kurungan Orde Baru yang tidak membuka jalan bagi demokrasi pada masa itu. 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 Kepala Daerah 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.

Dengan lahirnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini, pintu gerbang demokrasi baru telah dibuka, adanya perubahan dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui DPRD membuka sedikit harapan untuk era demokrasi yang baru dan berharap mendapatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang benar-benar mengerti daerahnya serta komitmen dalam memajukan daerah yang dipimpinnya.

Setelah itu, pada perkembangannya lahir kembali Undang-undang no 32 tahun 2004 yang dianggap lebih mengoptimalkan aspirasi rakyat, model pemilihan langsung dimana rakyat yang memilih langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah, dinilai lebih demokratis dan mencerminkan demokrasi yang diinginkan. Seperti yang dikatakan diawal bahwa pemilihan langsung tercermin pada Pasal 24 ayat 5 yang berbunyi, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan". Walaupun ada perbedaan dalam pemilihan wakil kepala daerah antara

Undang-undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No 32 Tahun 2004, tetap dianggap sebagai pemilihan yang demokratis.

Sempat mencuat model lama seperti pada masa uu nomor 5 tahun 1974 di mana menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, Wakil Kepala Daerah diangkat olehpejabat 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). inisifatnya tentative, danbukan merupakan suatu keharusan, sedangkan jumlahnyatergantung pada kebutuhan. Wakil Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Pasal 24 ayat 6 UU Nomor 5 Tahun 1974).

Munculnya model pemilihan wakil kepala daerah yang dipilih oleh kepala daerah ini di atur dalam undang-undang no 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, seperti yang disebutkan dalam pasal 48 ayat 4 "Gubernur, bupati, dan walikota wajib mengusulkan calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota", dalam pasal 47 ayat 3 juga dikatakan "Wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pegawai negeri sipil atau non-pegawai negeri sipil". Dari pernyataan ini bisa kita simpulkan bahwa kepala daerah berhak untuk memilih dan mengusulkan sendiri wakilnya, dan dan bisa dari golongan manapun tidak terbatas hanya PNS. Undang-undang ini kemudian banyak mendapat pertentangan di dalam masyarakat, sehingga membuat kekisruhan ditengah-tengah masyarakat yang pada akhirnya undang-undang ini kembali di refisi tanpa sempat berjalan.

Proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, pada akhirnya merupakan suatu proses yang harus dilakukan dengan cara yang adil dan jujur, agar terciptanya proses kedewasaan demokrasi, yang nantinya akan melahirkan wakil kepala daerah yang bertanggung jawab, adil dan jujur dalam kepemimpinannya, serta siap menjalankan tugas dan kewenangan yang telah dipercayakan kepadanya. Dari penjelasan sebelumnya dapat dikemukakan adanya tiga model pengisian jabatan wakil kepala daerah yaitu :

a. Diangkat oleh pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan Wakil Kepala Daerah adalah jabatan karier, bukan jabatan politis.
b. Diangkat atau diusulkan oleh pejabat yang berwenang dari PNS maupun non PNS yang memenuhi syarat, dengan demikian jabatan ini bukan jabatan karier dan bisa menjadi jabatan politis.
c. Dipilih dalam satu paket bersama-sama pemilihan Kepala Daerah, yang dilakukan dengan cara pemilihan;
   1) dipilih oleh DPRD;
   2) dipilih langsung oleh rakyat.

Jika melihat dari ketiga model pengisian jabatan diatas, penulis menilai konsep pemilihan wakil kepala daerah yang ideal ialah model pemilihan wakil kepala daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, di mana pejabat yang berwenang di sini adalah kepala daerah terpilih untuk mengusulkan wakil kepala daerah dari PNS yang memenuhi syarat. Melalui pemilihan seperti ini maka, jabatan wakil kepala daerah menjadi jabatan

karier dan bukan jabatan politis, dengan demikian kepala daerah akan lebih fokus untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, karena tidak didampingi oleh wakil dengan jabatan politis, di mana ini akan mengurangi tekanan politik kepada kepala daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selain itu, wakil kepala daerah yang ditunjuk sendiri oleh kepala daerah dari PNS akan lebih bisa membantu kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, di mana pejabat PNS dinilai lebih memiliki pengalaman dalam pemerintahan dan lebih memahami seluk beluk daerah nya sendiri. Dengan demikian, menurut penulis kinerja dari kepala daerah yang memiliki wakil dari kalangan PNS dan bukan jabatan politis ini akan lebih efektif karena tidak akan terbebani tentang kepentingan politik, dan juga memiliki kecakapan didalam pemerintahan, serta wakil kepala daerah yang berasal dari PNS Provinsi, Kota, maupun Daerah kabupaten akan lebih mengerti tentang daerah yang dipimpinnya.