

DISFUNGSI PERAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM DINAMIKA HUBUNGAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Oleh:
MUHADAM LABOLO¹

ABSTRAK

Kebijakan desentralisasi memberikan sejumlah kewenangan bagi pemerintah dan masyarakat di daerah untuk mendorong terpilihnya kepemimpinan pemerintahan yang mampu menjawab masalah sedekat dan secepat mungkin. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di level kabupaten/kota dan provinsi diharapkan mampu menjawab semua tantangan dimaksud lewat kerjasama yang sinergi dan kuat. Faktanya, ketegangan laten maupun terbuka antara kepala daerah dan wakil kepala daerah mengalami dinamika hingga mencapai titik-didih, pecah kongsi. Disfungsi peran wakil kepala daerah ditengarai oleh sejumlah faktor sebagai cacat bawaan baik penataan kewenangan ditingkat regulasi, ketidakjelasan tugas pada level kinerja, rendahnya dukungan logistik, minimnya dukungan sumber daya aparatur yang memadai, serta perbedaan latar belakang profesi dan warna partai politik sebagai yang paling dominan dalam menciptakan keretakan hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kajian ini dilakukan terhadap hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah dari aspek normatif dan empirik dengan menggunakan konsep sederhana efektivitas dan kewenangan. Kesimpulan adanya hambatan terhadap tugas wakil kepala daerah kiranya memberi saran dan kontribusi dalam re-desain regulasi pemerintahan daerah dan pemilukada guna memperjelas peran wakil kepala daerah pada aspek kebijakan dan mekanisme kerja yang harmonis.

Kata Kunci : Disfungsi, Efektivitas dan Kewenangan

Latar Belakang

Dari aspek politik, kebijakan desentralisasi membutuhkan kepemimpinan pemerintahan daerah yang mampu mengelola kewenangan guna melaksanakan fungsi pelayanan bagi masyarakat. Untuk tujuan itu daerah diberikan kewenangan melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan pemimpin kolektif sebagai produk demokratisasi di tingkat lokal. Hal itu merupakan amanat konstitusi pasal 18 (4) dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana

kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasang calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Proses demokrasi di daerah diharapkan dapat menghadirkan pemerintahan daerah yang merepresentasikan kepentingan masyarakat di level paling bawah. Terlepas harapan itu, yang menjadi persoalan adalah peran kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam kepemimpinan kolektif tampak mengalami disharmoni. Gejala tersebut muncul sebagai akibat ketidakseimbangan tugas yang dilaksanakan sehingga mendorong dinamika hubungan

¹ Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jl. Ampera Raya Cilandak Timur Jakarta Selatan 12560. Telp (021) 7806602. Faks (021) 7891993, HP. 081343207177 Email. muhadamlabolo@gmail.com

keduanya mengalami pasang-surut.² Selain gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, kepala daerah juga merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih berdasarkan *public elected system* atau model pemilihan yang bersifat langsung (*direct*). Dalam konteks itu kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai *partner* kerja yang tak terpisahkan, baik sebagai pejabat publik maupun pemegang tampuk kepemimpinan pemerintahan. Pasangan kepala daerah menjadi simbol kepemimpinan pemerintahan yang berfungsi mewakili kepentingan daerah serta wakil pemerintah (provinsi). Untuk maksud itu kepala daerah dan wakil harus mampu bersinergi dalam mendesain perencanaan, implementasi serta mampu melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sejumlah gejala disharmonisasi dalam hubungan antara kepala dan wakil kepala daerah diantaranya *pertama*, jabatan wakil kepala daerah dianggap hanya bersifat membantu dalam menyukseskan kepemimpinan kepala daerah, melaksanakan tugas tertentu, serta menggantikan kepala daerah bila berhalangan. Ketentuan yang mengatur hal dimaksud sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah terkesan kabur dalam prakteknya. *Kedua*, tugas wakil kepala daerah pada akhirnya bersifat umum (*general*), sedangkan kewenangan berada di tangan kepala daerah. Kondisi tersebut memosisikan wakil kepala daerah dilema dalam perannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. *Ketiga*, ketiadaan indikator normatif yang menegaskan efektivitas kinerja wakil kepala daerah selama ini berdampak pada sulitnya

mengukur seberapa jauh peran wakil kepala daerah dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di tingkat evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah tetap menjadi representasi paling signifikan dibanding wakil kepala daerah. Kekosongan indikator tersebut mendorong rivalitas yang cenderung kurang harmonis dalam kepemimpinan organisasi pemerintah daerah. Indikasi tersebut dapat dilihat dari koordinasi keduanya yang kurang berjalan baik, tingginya kecurigaan serta meningkatnya konflik terbuka yang mengakibatkan kebijakan pemerintahan kehilangan visi serta etika pemerintahan. *Keempat*, dalam penyelenggaraan pemerintahan tampak kepala daerah terkesan lebih dominan dalam menentukan dan memutuskan kebijakan pemerintahan dibanding wakil kepala daerah. Dalam sejumlah kasus, kompetisi cenderung menguat ketika mendekati masa pemilukada berikutnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah maju bersama-sama sebagai pilihan nomor urut pertama. Terlepas dari itu komitmen kepemimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah dituntut melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab sampai pada akhir masa jabatan. Dinamika diatas setidaknya didukung data Kementerian Dalam Negeri yaitu, 92% pasangan kepala daerah pecah kongsi menjelang Pilkada 2010 dan 2011, sisanya 8% tetap berpasangan dalam pemilukada berikutnya.³ Fenomena lain yang dapat ditemukan adalah mundurnya wakil kepala daerah dengan alasan diantaranya karena tidak sejalan dengan pasangannya, dan berkeinginan maju kembali dalam pemilukada selanjutnya.⁴ Dalam banyak pernyataan masyarakat selama ini hubungan harmonis antara kepala daerah dan wakilnya relatif

² Dari 92 persen kasus pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah versi Kemendagri (2012), setidaknya dapat dilihat pada pasangan kepala daerah di Provinsi DKI Jakarta (2011), Kabupaten Garut (2011) atau Kabupaten Banggai (2010).

³ Keynote Speech Dirjend Otda Kemendagri *Arah Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Revitalisasi Nilai Kepamongprajaan*, Rabu, 16 Mei 2012, Htl Katulistiwa Jatinangor Sumedang.

⁴ Kasus pengunduran diri Prijanto sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta pada awal 2012 adalah salah contoh dimana hubungan wakil kepala daerah dan kepala daerah tak begitu harmonis dengan berbagai alasan yang disembunyikan pada publik.

bertahan setahun, setelah itu muncul ketidakcocokan diantara keduanya. Wakil kepala daerah cenderung merasa kurang dilibatkan dalam pengambilan keputusan, sementara kepala daerah menganggap wakilnya berambisi mengambil alih wewenang. Rivalitas tersebut mengakibatkan dampak terjadinya polarisasi birokrasi terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah serta menghambat terciptanya *good governance*. Kajian ini akan melihat sejauh mana efektivitas tugas wakil kepala daerah dalam dinamika hubungan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui analisis teoritik, normatif dan empirik. Analisis bersifat deskriptif dan bertolak dari realitas efektivitas hubungan keduanya yang menjadi catatan dalam rangka mendesain kebijakan pemilukada di Indonesia.

Efektivitas dan Kewenangan

Efektivitas mengandung makna pencapaian sebuah tujuan, sedangkan efisien merupakan sebuah perbandingan antara biaya (modal) dengan hasil. Sekalipun demikian penggunaan kata efisien dan efektivitas tidak bisa dipisahkan atau melekat satu sama lain. Menurut Emerson dalam Soewarno (1996:16), makna efektivitas (*effectiveness*) adalah "*effectiveness is a measuring in term of attaining prescribed goals or objectives*". Berkaitan dengan sumber daya, dana dan prasarana, Siagian (1993:3) menyatakan bahwa efektivitas berkaitan erat bukan hanya dengan penggunaan sumber daya, dana dan prasarana kerja akan tetapi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan tingkatan efektivitas, David J. Lawless dalam Gibson, Ivancevich dan Donely (1997:25-26) mengemukakan efektivitas individu didasarkan pada pandangan individu yang menekankan pada hasil karya anggota dari suatu organisasi. Efektivitas kelompok didasarkan adanya pandangan bahwa pada kenyataannya individu saling bekerja sama dalam kelompok, dimana jumlah kontribusi di

dapat dari semua anggota kelompoknya. Jadi menilai efektivitas organisasi dapat dilihat dari efektivitas individu dan efektivitas kelompok. Melalui pengaruh sinergitas organisasi mampu mendapatkan hasil yang lebih tinggi tingkatannya dari pada hasil karya tiap-tiap bagiannya. Model penilaian efektivitas organisasi juga dikemukakan oleh Steers (1977:44), bahwa untuk menilai efektivitas organisasi mencakup tiga sudut pandangan. Unsur pertama adalah optimasi tujuan yang akan dicapai, yaitu bila beberapa bagian dari beberapa tujuan itu mendapat perhatian dan alokasi sumber dana dan daya yang lebih besar. Unsur kedua berkaitan antara organisasi dengan keadaan sekeliling. Unsur terakhir menekankan pada aspek perilaku yang lebih memusatkan perhatian terhadap pentingnya perilaku manusia dalam proses pencapaian tujuan dan efektivitas organisasi. Efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan atau sasaran. Dalam pencapaian efektivitas organisasi Mitchell dalam Sedarmayanti (1995:53) menyebutkan ada 5 aspek efektivitas yaitu, aspek kualitas dalam pekerjaan, ketepatan, prakarsa, kecakapan dan komunikasi. Kelima aspek tersebut sangat menentukan dalam pencapaian efektivitas organisasi sehingga satu dengan yang lain tak dapat dipisahkan.

Untuk melaksanakan kelima aspek diatas dibutuhkan kewenangan yang cukup sehingga tujuan organisasi dapat dicapai. Wewenang (*authority*) merupakan dasar bagi seorang pemimpin dalam menjalankan organisasi. Untuk melihat wewenang yang dimiliki dapat dilihat pada hubungan antara pemimpin dengan orang lain dalam organisasi. Bagian-bagian dalam suatu struktur organisasi pada dasarnya ditentukan oleh hubungan wewenang. Wewenang merupakan bagian dari kekuasaan yang bersifat formal untuk mengendalikan sumber daya dalam mencapai tujuan organisasi. Disamping itu wewenang seringkali disesuaikan dengan

rencana organisasi serta menurut kebiasaan masyarakat seperti keyakinan, tradisi dan sebagainya. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” (Inggris), dan “*bevoegdheid*” (Belanda). *Authority* dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. Menurut Stoner (1996:41) wewenang adalah suatu bentuk kekuasaan yang seringkali diperguna-kan secara luas merujuk pada kemampu-an manusia menggunakan kekuasaan. Dalam konteks birokrasi klasik, wewenang merupakan hasil delegasi dari atasan kepada bawahan dalam organisasi. Sedangkan delegasi adalah tindakan memberikan wewenang dan tanggung jawab formal untuk menyele-saikan aktifitas spesifik pada bawahan (Stoner, 2003:47). Sebagai perbandingan dari perspektif hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum dimana wewenang yaitu selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam kaitan dengan pelimpahan wewenang, Khaerul Umam (2010:314) membagi dalam tiga unsur yaitu, wewenang (*authority*), tanggung jawab (*responsibility*) dan pertanggungjawaban (*accountability*). Wewenang yang telah didelegasikan/ dilimpahkan mengindikasikan bahwa bawahan telah mempunyai wewenang sekaligus tanggung jawab terhadap pen-delegasian/pelimpahan wewenang tersebut. Dalam kaitan itu perlu memperhatikan hirarki wewenang, sebab sekalipun pelimpahan kewenangan telah dilakukan namun pertanggung-jawaban tetap berada ditangan yang mendelegasikan. Pada

pokoknya tidak semua urusan dapat didelegasikan oleh pimpinan puncak, kecuali dibatasi dalam hal tertentu. Hirarki wewenang merupakan ciri khas birokrasi dimana wewenang disusun secara berjenjang. Hirarki berbentuk piramidal yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti semakin besar pula wewenang yang melekat didalamnya dan semakin sedikit pelakunya. Hirarki demikian sekaligus mengindikasikan adanya pola tanggung jawab. Konsekuensi-nya semakin kebawah dari piramida organisasi semakin kecil wewenang. Sebaliknya, semakin bertambah ke atas dari dasar piramida organisasi semakin besar pula tanggungjawab. Pembatasan dari manager dalam melaksanakan aktivitas juga dikemukakan oleh Khaerul Umam (2010:315), yaitu *span of time*, terbatasnya waktu seseorang manager untuk mengerjakan dan mengawasi sebuah aktivitas. *Span of attention*, terbatasnya perhatian seorang manager terhadap sebuah aktivitas. *Span of personality and energy*, terbatasnya kepribadian dan tenaga seorang manager untuk memimpin sejumlah bawahan dengan efektif dan juga untuk mempenga-ruhi bawahan secara pribadi maupun kolektif. *Span of knowledge*, terbatasnya seorang manager untuk memimpin pengetahuannya tentang sebuah aktivitas. *Span of management*, terbatasnya kemam-puan seseorang untuk memimpin sejumlah bawahan.

Hadjon (2010:5) dalam Jurnal Hukum Ishlah mengatakan sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang

untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terhadap wewenang organisasi, Siagian (1976:48) mengatakan wewenang organisasi adalah hak untuk bertindak atau memberi perintah ataupun untuk menimbulkan tindakan-tindakan dari orang lain. Sedangkan sumber wewenang dalam organisasi dapat berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, posisi seseorang dalam kon-testelasi organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya, pelimpahan kewenangan, perintah yang datang dari pejabat yang lebih tinggi. Prinsip pokok dalam pemberian wewenang adalah bahwa wewenang yang diberikan harus sebanding dengan tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan. Prinsip ini mengakibatkan ke-harusan bahwa semakin kebawah tingkatan suatu organisasi semakin kecil pula wewenang yang diberikan kepadanya.

Tinjauan Normatif Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Dalam rangka mengatasi kesulitan yang timbul sebagai akibat kelemahan UU No. 22 Tahun 1999 maka dibentuklah Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini selanjutnya direvisi menjadi UU No.23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah, selain pecahan UU Pemilukada dan UU Desa. Perubahan penting diantaranya adalah hubungan antara pusat dan daerah. Perubahan pokok yang sangat mendasar yaitu ketentuan yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Perbedaan lain adalah mekanisme pemberhentian kepala daerah. Menurut rezim pemerintahan daerah, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah melalui prosedur pemakzulan ke

Mahkamah Agung. Apabila DPRD berpendapat bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka kepala daerah atau wakilnya dapat diusulkan pemberhentiannya dengan terlebih dahulu diajukan ke Mahkamah Agung untuk memperoleh pembuktian hukum.

Dalam undang-undang pemda dijelaskan tugas dan wewenang kepala daerah yaitu, memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perubahan mendasar dalam undang-undang pemda dan pemilukada terutama berkenaan dengan eksistensi wakil kepala daerah yang dalam pengisian jabatan dipilih langsung dalam satu paket pasangan kepala daerah & Wakil Kepala daerah. Dari sisi politik dan hukum menunjukkan bahwa jabatan wakil kepala daerah memiliki posisi setara dan legal sehingga pantas diberi peran yang lebih memadai.

Secara umum undang-undang pemerintahan daerah mengatur tugas wakil kepala daerah antara lain membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan pengawasan aparat pengawasan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur, memantau dan mengevaluasi penyelengga-

raan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan atau desa bagi wakil bupati/walikota, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, serta melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas dimaksud, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah dapat menggantikan kedudukan kepala daerah sampai habis masa jabatan apabila kepala daerah berhalangan tetap, meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Selanjutnya jika dicermati dalam kebijakan tersebut kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah sangat terbatas dan bergantung pada kebijaksanaan kepala daerah. Kewenangan wakil kepala daerah hanya untuk melakukan pengawasan dan evaluasi pada unit pemerintahan dibawahnya. Selain itu wakil kepala daerah diposisikan sebagai pengganti kepala daerah saat yang bersangkutan berhalangan, baik sementara maupun tetap. Pada tingkat teknis hal ini menimbulkan persoalan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai akibat ketidakjelasan distribusi tugas dan wewenang walaupun secara formal istilah kepemimpinan satu paket menunjukkan adanya posisi kepala dan wakil kepala daerah.

Berdasarkan perbandingan pengaturan kedudukan hukum kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik mengenai pembagian tugas dan wewenang serta sistem pengisian jabatan dan pertanggungjawabannya, ditemukan beberapa perbedaan mendasar.

Perbedaan tersebut dapat dihindari jika pengaturan secara tegas terhadap kedudukan hukum dan tugas wakil kepala daerah dilakukan baik melalui konstitusi maupun peraturan per-undang-undangan. Dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (4), jabatan yang disebutkan secara tegas hanya gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Norma tersebut menunjukkan bahwa pembuat konstitusi hanya membentuk jabatan kepala daerah saja tanpa jabatan wakil kepala daerah. Menurut Alrasid dalam Jurnal Konstitusi (2011:105), putusan pengujian UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 bahwa pembuat undang-undang tidak boleh membentuk jabatan wakil kepala daerah. Pembuat undang-undang dasar pada dasarnya hanya membentuk jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) seperti tercantum dalam pasal 18 ayat (4). Jadi pasal-pasal dalam undang-undang pemda yang mengatur jabatan wakil kepala daerah dipandang inkonstitusional atau dengan kata lain eksistensi jabatan wakil kepala daerah secara konstitusional tidak sah. Karena itu, urgensi yuridis mengenai pengaturan kedudukan hukum atas tugas wakil kepala daerah dapat diajukan bagi pernyataan tersebut antara lain, pertama adanya kebutuhan pembagian kekuasaan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pada akhirnya mempengaruhi adanya kepastian antara kedua pejabat tersebut. Kedua, wakil kepala daerah sebagaimana halnya dengan kepala daerah juga pejabat negara yang wajib dimintai pertanggungjawaban hingga adanya pengaturan tugas dan wewenang. Ketiga, pengaturan dimaksud merupakan *ius constituendum* sebagai upaya antisipasi yuridis dalam menangani persoalan pemerintahan daerah yang akan mungkin muncul terus-menerus sehingga dengan pengaturan yang dilakukan sebelumnya dapat dicegah sedini mungkin.

Dalam undang-undang pemerintahan daerah diatur bahwa kepala daerah

dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Rumusan pasal terkait mengandung potensi keragaman penafsiran terhadap makna kata dibantu. Secara leksiografi, kata dimaksud berasal dari kata kerja “bantu” yang dapat diartikan sebagai tolong. Dari kata tersebut lahir kata kerja “membantu” yang berarti memberi dukungan atau sokongan agar kuat (kukuh, berhasil baik, dan sebagainya). Kata wakil menurut bahasa adalah kata benda yang pertama, orang yang dikuasakan menggantikan orang lain. Kedua, orang yang dipilih sebagai utusan negara atau duta. Ketiga, orang yang menguruskan perdagangan dan sebagainya bagi orang lain. Keempat, jabatan yang kedua setelah yang tersebut didepannya. Dari empat arti wakil tersebut dapat disimpulkan bahwa wakil kepala daerah sama dengan orang yang dikuasakan menggantikan kepala daerah dalam kondisi tertentu atau jabatan kedua setelah jabatan kepala daerah. Menurut Hamzah (1986:627) kata wakil diartikan sebagai pengganti atau orang kedua yang dapat mengambil keputusan. Berdasarkan istilah yang digunakan dalam undang-undang pemerintahan daerah, kata *dibantu* menunjuk pada kalimat pasif sehingga dapat dipahami bahwa kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah (secara aktif) dalam melakukan kewajibannya. Karena itu kepala daerah wajib meminta bantuan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya. Sebaliknya, wakil kepala daerah secara formal berkewajiban membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Assegaff (2012), terdapat hal menarik berkenaan dengan istilah terkait, yaitu terdapat inkonsistensi yang menunjukkan bahwa kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang, sedangkan di pasal lain menunjukkan wakil kepala daerah mempunyai tugas. Pemangkasan wewenang wakil kepala daerah berhadapan dengan paragraf yang memuat pasal tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Diskriminasinya kepala daerah tidak hanya

dibebani tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga kewenangan seperti mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) atau menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD. Kewenangan tersebut tampaknya tidak dimiliki wakil kepala daerah dan tidak dengan sendirinya dapat diberikan kepala daerah kepada wakil kepala daerah untuk dilaksanakan. Hal ini dipertegas dalam ketentuan lain yang hanya menyebutkan melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintah lainnya tanpa mengikutsertakan wewenang kepala daerah untuk dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Dengan demikian secara normatif wakil kepala daerah hanya diberikan tugas dan tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kecuali kepala daerah berhalangan.

Jika kita bandingkan dengan rezim undang-undang pemerintahan daerah dimasa lalu menurut Wasistiono (www.ipdn.ac.id, 2012) bahwa tugas dan kedudukan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut: menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1974, Wakil kepala daerah diangkat pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat (Pasal 24 ayat 1 UU No. 5 Tahun 74). Pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan menurut kebutuhan (Pasal 24 ayat 5 UU No. 5 Tahun 1974). Sifatnya tentatif, bukan merupakan suatu keharusan, sedangkan jumlahnya tergantung kebutuhan. Wakil Kepala Daerah adalah pejabat negara, (pasal 24 ayat 6). Pada pasal 30 ayat UU No. 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Selanjutnya pada pasal 34 ayat 1 UU No. 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

No. 22 Tahun 1999 diatur mengenai tugas Wakil Kepala Daerah yaitu sebagai berikut, membantu kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya, mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di daerah, melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah. Pada pasal 57 disebutkan bahwa wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Jadi meskipun dipilih satu paket, wakil kepala daerah selain sebagai *alter-ego* juga *sub-ordinasi* kepada kepala daerah. Hal ini acapkali menimbulkan kontroversi. Wakil kepala daerah melaksanakan tugas kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan tetap (meninggal, hilang, sakit permanen) diganti wakil kepala daerah sampai habis masa jabatan. Berhalangan tidak tetap (sakit dirawat di RS cukup lama, cuti besar, berangkat haji) wakil kepala daerah mengganti sementara, tetapi keputusan terakhir berada pada kepala daerah. Dalam UU 32/2004, kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah yang memimpin suatu daerah. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah (pasal 24 ayat 3). Dalam melaksanakan tugasnya wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah (pasal 26 ayat 2). Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selam 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya (pasal 26 ayat 3). Pasal 131 ayat (2) PP No. 6 Tahun 2005 mengatakan bahwa, apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usulan parpol atau gabungan parpol yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan.

Dinamika Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Dinamika hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam beberapa aspek sebagaimana kerangka acuan Mitchell. *Pertama*, pelaksanaan tugas (pekerjaan) secara umum. Berdasarkan pengamatan menunjukkan bahwa pelaksanaan kerja wakil kepala daerah tak menunjukkan konkretisasi dilapangan, sebab semua aktivitas dalam bentuk program dan kegiatan wakil kepala daerah dinilai sebagai hasil kerja kepala daerah secara keseluruhan. Sekalipun wakil kepala daerah tak mempermasalahkan namun secara psikologis wakil kepala daerah merasa tak dinilai dalam banyak kegiatan selama mendampingi kepala daerah. Hasil kerja wakil kepala daerah pada akhirnya menjadi satu kesatuan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah setiap tahun maupun dalam bentuk Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ) dan Laporan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LIPPD) kepada masyarakat. Harus diakui bahwa hasil kerja wakil kepala daerah tak bisa diukur secara langsung sebab instrumen pengukuran dalam realitasnya tak tersedia selain ukuran kinerja kepala daerah. Namun demikian hasil kerja wakil kepala daerah pada umumnya berjalan baik terutama berkaitan dengan aktivitas yang bersifat seremonial mewakili kepala daerah. Dalam kasus kinerja wakil kepala daerah Prijanto di DKI Jakarta tahun 2011 misalnya, sebagian besar kesuksesan dalam penyelesaian tanah di wilayah Banjir Kanal Timur tetap saja dinilai sebagai kinerja kepala daerah (Gubernur DKI Jakarta) secara keseluruhan. Disisi lain penilaian internal birokrasi cenderung menunjukkan bahwa hubungan wakil dan kepala daerah tak ada masalah berarti sekalipun realitas politik menunjukkan dinamika yang tak terelakkan. Kebanyakan birokrasi memberikan

pendapat normatif guna menjaga implikasi terhadap jabatan yang mereka emban selama ini. Hasil kerja yang dipandang tak produktif dilakukan oleh wakil kepala daerah sebenarnya relatif memberi dampak positif ketika kepala daerah bermasalah secara hukum. Dalam beberapa kasus terbukti sekalipun penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan bersama namun kepala daerah pada akhirnya berurusan dengan penegak hukum.⁵ Kondisi ini relatif mengamankan wakil kepala daerah serta memicu adrenalin politik praktis dalam rotasi kekuasaan pasca ditetapkannya kepala daerah sebagai tersangka dikemudian hari.

Dalam catatan BPK dan Kemendagri sampai tahun 2012 terdapat 178 kasus kepala daerah terkait korupsi dimana 85% berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa. Data tersebut menunjukkan bahwa wakil kepala daerah tampak lebih aman sekalipun penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara kolektif. Pada akhirnya kinerja wakil kepala daerah hanya mungkin dapat diukur ketika beralih status menjadi kepala daerah. Kesempatan demikian sangat terbuka lebar jika kepala daerah mundur karena mengikuti pemilu-kada di level provinsi, diberhentikan karena status hukum maupun wafat saat menjalankan tugas.⁷

Output kerja wakil kepala daerah secara umum tak dapat diukur sebab bersifat seremonial semata seperti resepsi pada pembukaan dan penutupan kegiatan dilingkup pemerintahan daerah ataupun mewakili kepala daerah keluar wilayah. Disisi lain banyak wakil kepala daerah tak begitu paham tugas pokok yang diembannya sehingga pekerjaan wakil kepala

daerah tak begitu paham tugas pokok yang diembannya sehingga pekerjaan wakil kepala daerah terkesan menunggu disposisi kepala daerah. Tupoksi wakil kepala daerah dalam untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah secara internal seringkali berhadapan dengan tupoksi satuan kerja pemerintah daerah yang secara teknis melaksanakan hal yang sama. Sebagai contoh pengawasan teknis internal selama ini dilakukan oleh inspektorat yang bertanggungjawab langsung kepada kepala daerah. Jika wakil kepala daerah melakukan pengawasan teknis maka dapat terjadi duplikasi tupoksi yang dapat mendorong inefisiensi dan inefektivitas. *Kedua*, keterlibatan wakil kepala daerah dalam perencanaan kebijakan tak signifikan dalam realitasnya. Sekalipun visi dan misi yang diajukan secara normatif merupakan ide bersama namun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah perumusan kebijakan teknis cenderung didominasi kepala daerah. Lebih dari itu program dan kegiatan yang terdistribusi pada satuan kerja pemerintah daerah merupakan representasi dari kepentingan kepala daerah semata. Semua hasil keputusan politik kepala daerah dan DPRD pada akhirnya mesti dijalankan oleh wakil kepala daerah dalam format yang telah disediakan berikut anggaran secukupnya. Maknanya wakil kepala daerah pada dasarnya hanya melaksanakan bukan merencanakan sebagaimana kepala daerah. *Ketiga*, efektivitas tugas wakil kepala daerah secara umum relatif berjalan baik dalam hal pelaksanaan kegiatan yang bersifat seremonial. Efektivitas pelaksanaan tugas wakil kepala daerah paling tidak dapat dinilai dari ketepatan waktu dan terlaksananya program dan kegiatan yang

⁵ Lihat kasus Gubernur Bengkulu (2011), Bupati Mamasa Provinsi Sulse (2010), dan Bupati Bone Bolango Provinsi Gorontalo (2010).

⁶ Republika, Mei, 2012.

⁷ Peluang wakil kepala daerah menjadi kepala daerah dapat diamati dalam kasus Bupati/Walikota berkompetisi di level provinsi (Walikota Solo Djoko Widodo berkompetisi di Provinsi DKI Jakarta 2012). Gubernur Sumsel (Alex Noerdin) berkompetisi pada level yang sama di Provinsi DKI Jakarta (2012) setelah sebelumnya terpilih sebagai Gubernur Sumsel dari Bupati Musi Banyuasin. Gubernur Gorontalo Rusli Habibie (2012) sebelumnya sebagai Bupati Gorontalo Utara. Demikian pula Gamawan Fauzi yang sebelum menjabat sebagai Bupati Solok, Gubernur Sumatera Barat dan akhirnya dilantik sebagai Menteri Dalam Negeri.

diwakili. Efektivitas ini dapat dipahami sebab kesempatan wakil kepala daerah jauh lebih banyak dibanding kepala daerah. Sekalipun demikian wakil kepala daerah seringkali mangkir dari acara-acara seremonial guna membangun dukungan pada sejumlah organisasi sosial masyarakat jika mendekati pemilukada. Peluang wakil kepala daerah dalam kegiatan yang bersentuhan dengan masyarakat mengalami kemajuan jika kepala daerah berhalangan tetap atau tersita waktu di pusat pemerintahan untuk urusan yang sulit dipahami masyarakat. Namun demikian terdapat sejumlah faktor penghambat teknis wakil kepala daerah seperti jadwal kegiatan yang belum direncanakan dengan baik sebagai hasil delegasi mendadak dari kepala daerah sehingga berbenturan dengan program yang telah disepakati sebelumnya. Selain itu peran wakil kepala daerah diberbagai organisasi masyarakat juga menimbulkan kecurigaan kepala daerah dalam upaya mobilisasi menuju kursi kepala daerah. *Keempat*, kontribusi wakil kepala daerah relatif lemah jika latar belakang keduanya berbeda jauh dari aspek kapital. Selama ini banyak wakil kepala daerah digandeng hanya untuk mendorong tingkat elektabilitas kepala daerah. Kepala daerah cenderung memiliki modal lebih banyak dibanding wakil kepala daerah. Sejumlah wakil kepala daerah yang direkrut dari basis birokrasi dan artis menunjukkan bahwa pengamatan tersebut memiliki cukup alasan. Dominasi kepala daerah dari aspek modal pada umumnya memberi tekanan psikologis pada wakil kepala daerah untuk tak berbuat banyak kecuali mendengar dan melaksanakan. Pada wakil kepala daerah yang relatif bermodal ini menjadi alasan praktis untuk melakukan tekanan politik dalam mempercepat sirkulasi kekuasaan di daerah. Kontribusi dan prakarsa wakil kepala daerah mengalami pelemahan karena kepala daerah cenderung beranggapan bahwa seluruh

modal dalam proses pemilukada berasal dari dirinya sehingga prakarsa pengelolaan pemerintahan daerah dominan dikendalikan secara tunggal.⁸ Praktis wakil kepala daerah hanya melaksanakan dan menunggu perintah apa yang menjadi prakarsa kepala daerah. Dalam konteks ini wakil kepala daerah kehilangan inovasi dan kreativitas dalam membantu kepala daerah sehingga dapat dikatakan tugas wakil kepala daerah sebenarnya tak efektif. *Kelima*, kemampuan wakil kepala daerah dalam menyelesaikan sejumlah masalah relatif rendah. Hal ini tentu saja disebabkan oleh ketiadaan kewenangan serta *political will* kepala daerah dalam mendelegasikan ke-wenangan kepada wakil kepala daerah. Kebanyakan tugas wakil kepala daerah bukanlah masalah krusial sehingga dapat dilaksanakan dengan mudah seperti mewakili kepala daerah dalam kegiatan seremonial. Untuk masalah yang bersifat kebijakan umum wakil kepala daerah tak berani mengambil keputusan sekalipun memiliki ke-mampuan yang mungkin lebih baik dibanding kepala daerah. *Keenam*, rendahnya kecakapan yang dimiliki wakil kepala daerah. Berdasarkan observasi terbatas dapat diketahui bahwa pada umumnya wakil kepala daerah bukanlah orang yang kompeten dibidangnya kecuali mereka yang secara politik dapat memberikan kontribusi suara signifikan. Mereka yang berasal dari kalangan artis, politisi, pengusaha maupun tokoh masyarakat setempat tak bisa diharapkan memiliki kecakapan memadai kecuali wakil kepala daerah berasal dari kalangan birokrat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kepala daerah memiliki staf ahli, sekretaris daerah dan asisten yang berfungsi melayani secara administrasi dan kebijakan umum. Sebaliknya wakil kepala daerah secara spesifik tak memiliki staf ahli kecuali pegawai biasa yang melayani kebutuhan administrasi terbatas. Para staf ahli bertanggung-jawab kepada kepala

⁸ Sentralisasi manajemen pemerintahan daerah dalam sejumlah kasus sebenarnya dapat dipahami dimana kepala daerah sengaja mengontrol sumber-sumber yang ada untuk menutupi hutang-piutang selama masa pemilukada yang menghabiskan modal relatif besar.

daerah, bukan kepada wakil kepala daerah. Akibat rendahnya kecakapan wakil kepala daerah sehingga sulit diimbangi dalam menjalankan tugas-tugas yang dibebankan selama ini. *Ketujuh*, kemampuan kepemimpinan wakil kepala daerah relatif rendah. Kemampuan wakil kepala daerah yang lahir dari berbagai latar belakang pendidikan serta hasil kompromi politik realitasnya tak jauh lebih baik dibanding kepala daerah. Sosok wakil kepala daerah terkesan tak lebih sebagai komplemen untuk memenuhi persyaratan dalam paket pemilihan kepala daerah. Secara internal wakil kepala daerah kurang mendapatkan respek dari birokrasi, hal ini bisa dilihat dari tingginya arus disposisi yang berawal dan berakhir di meja kepala daerah. Wakil kepala daerah hanyalah simbol kepemimpinan sebagaimana kehendak undang-undang. Prakteknya semua urusan dikendalikan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan. Kepemimpinan wakil kepala daerah tampak berjalan secara naluriah dan spontan ketika berpeluang menjadi pelaksana jabatan kepala daerah akibat masalah hukum yang dialami kepala daerah.⁹ Wakil kepala daerah yang memiliki pengalaman panjang dalam berbagai organisasi masyarakat relatif memiliki kemampuan kepemimpinan yang baik dibanding wakil kepala daerah yang tak memiliki pengalaman maupun pendidikan memadai. Mereka menjadi bulan-bulanan birokrasi dan politisi pada berbagai kepentingan dan intrik politik lokal. *Kedelapan*, komunikasi wakil kepala daerah kurang efektif disebabkan distorsi dalam realitas pemerintahan daerah. Kenyataan menunjukkan bahwa komunikasi wakil kepala daerah dan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan tak efektif dalam lingkup pembinaan, pengawasan dan koordinasi selama ini. Ironisnya, sekalipun secara faktual berkantor di alamat yang sama serta bersebelahan ruangan namun dalam pelaksanaan tugas menunjukkan diskomunikasi.

Kondisi demikian mengalami puncaknya ketika wakil kepala daerah berkehendak maju sebagai kepala daerah dimasa pemilu-kada. Dalam kasus beberapa daerah terlihat wakil kepala daerah hanya sanggup bertahan setahun, sisanya masyarakat menikmati konflik berkepanjangan hingga akhir masa jabatan. Selama ini diskomunikasi antara wakil kepala daerah dan kepala daerah berimbas pada birokrasi. Sebagian diantaranya sulit membangun komunikasi verbal dengan wakil kepala daerah disebabkan tekanan politik dari para pendukung kepala daerah dalam birokrasi itu sendiri. Disamping komunikasi birokrasi yang intens pada wakil kepala daerah dapat menimbulkan dampak politisasi, keberpihakan nyata seringkali menimbulkan ancaman bagi masa depan jabatan dalam birokrasi. Dampak lebih jauh adalah agenda promosi, demosi dan mutasi lebih mudah dilakukan akibat intrik politik dalam pemerintahan daerah.

Sejumlah istilah dalam mekanisme merit sistem seringkali dipelesetkan seperti Baperjakat menjadi Badan Pertimbangan Jauh Dekat dan Daftar Urutan Kepangkatan menjadi Daftar Urutan Kedekatan. Komunikasi wakil kepala daerah tampak lebih dominan secara eksternal dibanding internal. Keterbatasan birokrasi membangun komunikasi dengan wakil kepala daerah menjadi salah satu alasan sehingga wakil kepala daerah lebih berorientasi eksternal guna mendapat dukungan masyarakat dibanding birokrat yang dilematis dan spekulatif. Sebagian birokrat menjaga jarak guna mencegah terjadinya dampak langsung pada jabatan strategis.

Hambatan Tugas Wakil Kepala Daerah

Sekalipun tugas wakil kepala daerah relatif berjalan normatif dengan sejumlah kekurangan sebagaimana realitas selama ini, harus diakui terdapat sejumlah faktor yang menjadi hambatan terhadap efekti

⁹ Masalah ini dapat diamati dalam kasus sirkulasi kepemimpinan kepala daerah di Provinsi Bengkulu (2012) atau Kabupaten Mamasa (2011) dan Kabupaten Bone Bolango (2010).

tas penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama*, terbatasnya anggaran wakil sehingga menyulitkan wakil kepala daerah melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan undang-undang maupun pendelegasian sebagian urusan kepala daerah. Dibanding anggaran taktis kepala daerah yang secara langsung dan tak langsung terdistribusi pada satuan kerja dilingkungan pemerintah daerah, wakil kepala daerah tak memiliki tambahan anggaran selain yang telah ditentukan selama satu tahun anggaran. Akibatnya wakil kepala daerah tak dapat mengembangkan inovasi dan kreativitas sebagaimana dapat dilakukan kepala daerah selama ini. *Kedua*, ketidakjelasan dalam hal pembagian tugas wakil kepala daerah dan kepala daerah selama ini membuat wakil kepala daerah ke-hilangan orientasi kecuali menunggu disposisi diluar tugas yang ada. Walaupun tugas wakil kepala daerah tertuang normatif, namun realitasnya kurang berjalan dengan baik. *Ketiga*, ketiadaan staf ahli dilingkungan kerja wakil kepala daerah menjadikan wakil kepala daerah tak memiliki kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam mengimbangi kemampuan dan kecakapan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Implikasi lain kinerja wakil kepala daerah selain dinilai lamban juga tak memperlihatkan output konkrit sebagai-mana kinerja kepala daerah. *Keempat*, perbedaan latar belakang dan ketidak-seimbangan finansial menjadi penghambat bagi wakil kepala daerah dalam membangun komunikasi dengan kepala daerah. Ditingkat praktek, perbedaan pendidikan, modal, profesi, gender maupun partai politik sebagai basis awal menjadikan wakil kepala daerah seringkali tak efektif menjalankan pemerintahan daerah. Pada sejumlah hal diatas, perbedaan kapital dan warna partai politik seringkali menjadi sumber ketegangan laten antara wakil kepala daerah dan kepala daerah. Tensi ketegangan tersebut mencapai klimaksnya ketika berhadapan dengan pemilukada.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan pengamatan dan analisis diatas dapat disimpulkan bahwa sebagai berikut; *pertama*, tugas wakil kepala daerah kurang efektif disebabkan ketidakjelasan kewenangan yang dijabarkan dalam tupoksi selama ini. Adapun faktor penghambat pelaksanaan tugas dari wakil kepala daerah secara umum yaitu ketidakjelasan pembagian tugas, anggaran yang kurang memadai, kualitas sumber daya sebagai pendukung masih lemah, serta pragmatisme politik menjelang pemilukada relatif mempengaruhi dinamika hubungan keduanya. Untuk mengatasi permasalahan tersebut diperlukan upaya pemerintah untuk memberikan kewenangan dan legalitas bagi tupoksi wakil kepala daerah secara rinci melalui pengaturan undang-undang pemerintahan daerah dan pemilukada. Menyikapi hal ini diperlukan formulasi aplikatif dari pemerintah pusat (Kemendagri) yang secara tegas mengatur pola hubungan serta tugas dan kewenangan agar dapat berjalan sinergis, terpadu, terarah dan tidak tumpang-tindih. Hal ini untuk meminimalisir disharmonisasi kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta mencegah pengunduran diri wakil kepala daerah di tengah jalan. Secara khusus beberapa pilihan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan dimaksud antara lain memperkuat kedudukan wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangan atau pemilihan kepala daerah cukup dilakukan bagi kepala daerah. Namun bila kedudukan wakil kepala daerah dianggap penting dengan kriteria yang ada, wakil kepala daerah cukup diangkat dan ditetapkan pemerintah sesuai dengan tingkatan pemerintahan. Untuk wakil gubernur semestinya cukup ditetapkan pemerintah, dan untuk wakil kepala daerah ditetapkan oleh wakil pemerintah dalam hal ini gubernur sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Dengan demikian posisi wakil kepala daerah dapat berasal dari politisi dan birokrat yang memiliki standar tertentu. Model ini serupa

dengan pengangkatan wakil menteri oleh presiden. Selain itu dapat menggunakan model kepala daerah terpilih menentukan dua calon wakil yang berasal dari partai politik atau birokrat yang memiliki kapasitas dan kemampuan dalam rangka membantu kepala daerah selama menjalankan jabatan. Seleksi dapat dilakukan lewat *fit and proper test* di DPRD untuk dipilih salah satunya. Apabila posisi wakil kepala daerah tetap dipertahankan dalam desain undang-undang pemilukada

kedepan, maka disarankan perlunya penambahan anggaran yang sesuai dengan tanggung jawab wakil kepala daerah, peningkatan kualitas sumber daya aparatur yang mendukung tugas-tugas wakil kepala daerah, serta perlunya penataan komunikasi yang intensif antara wakil kepala daerah dan kepala daerah baik secara internal maupun eksternal untuk menghindari kepentingan politik pada masa pemilukada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arikunto, Suharsimi. 2010. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktik)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Gibson, Ivancevich, Donnely. 1996. *Organisasi dan Manajemen, Perilaku, Struktur, Proses* (terjemahan), edisi delapan. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Handyaningrat, Soewarno H. 1996. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Labolo, Muhadam, 2012. *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Rajawali Press, Jakarta
- Labolo, Muhadam, & Ilham, 2015. *Partai Politik dan Sistem Pemilu di Indonesia*, Gramedia, Jakarta
- Latief, Abdul. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Mahfud, MD. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Gama Media.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)* 2. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Pamudji, S. 1992. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Rasyid, Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan (Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan)*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone.
- Ridwan H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press
- Sedarmayanti. 2001. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: Sinar Baru.
- Siagian Sondang P. 1976. *Peranan Staf Dalam Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Siagian, Sondang P. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Stoner, James AF, Freeman, R Edward, dan Gilbert JR, Daniel R. 1992. *Manajemen Jilid II (Edisi Bahasa Indonesia)*. Jakarta: Prenhallindo.
- Sunarno, Siswanto. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2009. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Tangkilisan, Nogihessel. 2005. *Motivasi Kepemimpinan dan Motivasi Kelompok*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Umam, Khaerul. 2010. *Perilaku Organisasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Hadjon, M. Philipus. 1997, *Tentang Wewenang*, Jurnal Hukum Ishlah, Nomor 25 Tahun XII, Edisi Januari-April, Fakultas UMI, Jurnal, Makassar.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perppu 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU 1 tahun 2015 tentang Pilkada Serentak.