

POSISI WAKIL KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Indra Pahlevi

Naskah diterima tanggal 30 Januari 2012, disetujui tanggal 16 Maret 2012

Abstract

In the current structure of Indonesia's politics, vice-chiefs of regional governments have likely equal position and harmony with chiefs of regional governments since they all are elected through direct elections. In most cases, after the elections, frictions occur between them which lead to disharmony which influences the effectiveness of the regional government in the long-run. This study reveals problems regarding the position of the vice-chiefs of regional governments in the context of regional autonomy. It further explains how far the strategic position of the vice chiefs of the regional governments is, taking into account the existing role of *Sekda* (the Regional Secretaries) as chief administrative officers. This study proposes the need to accommodate the important role of the vice-chiefs of the regional government in pushing regional autonomy and conducting their representative function in a new amending law.

Key words: vice chiefs of local governments, local governments, head of local governments election

abstrak

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia saat ini, posisi wakil kepala daerah seolah terlihat "sejajar" dan padu dengan posisi kepala daerah karena keduanya dipilih secara langsung dalam pemilukada. Namun demikian dalam prakteknya ketika sudah menduduki jabatan di pemerintahan daerah, keduanya sering "pecah kongsi" dan muncul situasi disharmoni yang berakibat pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks inilah diperlukan sebuah kajian tentang posisi wakil kepala daerah yang dapat didekati dengan konsep otonomi daerah secara

Peneliti Madya Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat *e-mail*: indra.pahlevi@dpr.go.id.

umum serta bagaimana sesungguhnya peran wakil kepala daerah yang memiliki posisi strategis. Hal tersebut selain disebabkan posisi wakil kepala daerah, terdapat sekretaris daerah yang lebih memiliki peran jelas sebagai *chief administrative officer*. Kajian ini menyimpulkan pentingnya posisi wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik dari aspek pelaksanaan berbagai urusan daerah otonom maupun sebagai fungsi representasi di sebuah wilayah dan menyarankan agar berbagai kondisi tersebut diakomodasi dalam undang-undang.

Kata kunci: wakil kepala daerah, pemerintahan daerah, pemilukada

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Keberadaan wakil kepala daerah baik wakil gubernur maupun wakil bupati/wakil walikota dalam mendampingi kepala daerah menjalankan tugas-tugas pemerintahan di daerah, kini menjadi fokus perhatian Kementerian Dalam Negeri. Posisi ideal penting atau tidaknya keberadaan wakil kepala daerah saatnya menjadi perhatian, mengingat kinerja wakil kepala daerah di sejumlah daerah sangat variatif, bahkan tidak sedikit daerah di mana kepala daerah dan wakil kepala daerahnya berselisih.

Dalam kesempatan Rapat Kerja Dewan Perwakilan Daerah dengan Menteri Dalam Negeri, 17 Januari 2011 lalu, Menteri Dalam Negeri bahkan memberikan usulan agar posisi wakil kepala daerah berasal dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tujuannya adalah agar dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tidak muncul friksi-friksi yang melibatkan PNS di daerah.¹ Alasan lain adalah posisi wakil kepala daerah tidak diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, baik UUD Negara RI Tahun 1945 maupun UU tentang Pemerintahan Daerah, termasuk rincian tugas dan fungsinya. Dengan usulan ini diharapkan Kepala Daerah terpilih dapat mengangkat wakilnya, sehingga dapat menghilangkan rivalitas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dan selanjutnya saat ini RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah sudah menjadi RUU yang akan dibahas bersama Pemerintah dan DPR berdasarkan Surat Presiden RI Nomor R-65 Pres/12/2011 tanggal 15 Desember 2011 lalu.

¹ "Pemerintah Usulkan Wakil Kepala Daerah dari PNS", dalam <http://www.tempointeraktif.com>, diakses tanggal 21 Januari 2011.

Alasan lebih substansial dikemukakan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi bahwa aturan ini juga bertujuan agar kepala daerah yang telah menjabat dua kali tidak mencalonkan diri untuk posisi wakil kepala daerah. Usulan ini sekaligus untuk mempertegas ketentuan Pasal 110 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Fakta di lapangan terjadi pada kasus walikota Surabaya Bambang DH yang pada tahun 2010 tidak bisa lagi mencalonkan menjadi walikota, lalu mencalonkan menjadi wakil walikota berpasangan dengan Tri Rismaharini. Secara etis, hal itu tidak patut meskipun tidak diatur dan tidak ada larangan.²

Contoh lain munculnya rivalitas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah kasus Sulawesi Selatan antara M. Amin Syam (yang masih menjabat sebagai gubernur) melawan Sahrul Yasin Limpo (yang masih menjabat sebagai wakil gubernur), di mana keduanya menjadi calon gubernur pada pemilukada 2008. Dampaknya adalah efektivitas pemerintahan serta penyelesaian sengketa pasca pemilihan. Ironisnya adalah kedua calon tersebut berasal dari partai politik yang sama (Partai Golkar).³

Persoalan berikut adalah siapa yang pantas menjadi wakil kepala daerah ketika seringkali justru menimbulkan rivalitas diantara keduanya pada saat sudah menjabat. Berbagai pilihan muncul baik yang berasal dari kalangan PNS atau kalangan profesional maupun usulan bersumber dari partai yang sama dengan calon kepala daerah dengan mengingat perlunya menjaga situasi kondusif dan harmonis diantara kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih untuk mengawal kepemimpinan daerah hingga habis masa jabatannya. Kondisi yang terjadi saat ini bahwa kebanyakan satu partai politik tidak bisa mengusung satu paket sendirian saja karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 yaitu sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau jumlah perolehan suara pada pemilu legislatif [Pasal 59 ayat (2)]. Dalam konteks inilah, maka menjadi penting untuk dibahas terkait sumber wakil kepala daerah yang juga memiliki peran dan posisi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Apalagi persyaratan menjadi calon wakil kepala daerah sama dengan persyaratan menjadi calon kepala daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 58 UU No. 32 Tahun 2004. Artinya, bahwa kapasitas, integritas, dan kapabilitas calon wakil kepala daerah sama pentingnya dengan yang dimiliki oleh calon kepala daerah.

² *Ibid.*

³ Lihat <http://tim10syl.wordpress.com/>, dengan judul Syahrul Yasin Limpo, Gubernur Terpilih Sulsel, diakses tanggal 6 Juli 2011.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut sesungguhnya dapat dilihat bahwa terjadi rivalitas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta keberadaan wakil kepala daerah menjadi arena pertarungan politik di daerah. Oleh karena itu dapat disampaikan pertanyaan utama yaitu: "bagaimana posisi wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia?"

Selanjutnya dapat diberikan beberapa pertanyaan berikut yaitu:

1. Bagaimana peran dan urgensi wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Apakah keberadaan wakil kepala daerah sangat diperlukan dan harus melalui pemilihan langsung secara paket dengan calon kepala daerah? Atau hanya dengan pengangkatan sebagaimana yang diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri?
3. Apakah posisi wakil kepala daerah hanya cukup ditempati oleh kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai jabatan karir?

C. Tujuan dan Kegunaan

Kajian ini bertujuan untuk:

1. Mencari gambaran utuh di lapangan bagaimana sesungguhnya peran wakil kepala daerah khususnya wakil gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehari-hari;
2. Mengkaji posisi wakil kepala daerah khususnya wakil gubernur sebagai pembantu gubernur dalam menyelenggarakan tugasnya sebagai pemimpin di daerah; dan
3. Mengkaji bagaimana pentingnya wakil gubernur dalam paket pemilihan gubernur dalam satu pasangan calon.

Adapun kegunaan kajian ini adalah memberikan masukan bagi pembentukan UU tentang Pemerintahan Daerah serta UU tentang Pemilihan Kepala Daerah.

D. Kerangka Pemikiran

1. Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing*

sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".⁴ Substansi ayat tersebut secara nyata memberikan landasan hukum bahwa yang bertindak sebagai pemimpin di suatu daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) adalah seorang gubernur, bupati, dan walikota. Sementara wakil kepala daerah atau dapat dibahasakan sebagai wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak secara eksplisit disebutkan dalam konstitusi.

Selanjutnya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat ditelusuri sejak Pasal 1 Ketentuan Umum. Pada angka 3 disebutkan bahwa "*Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah*".⁵ Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa wakil kepala daerah tidak disebut sebagai pemerintah daerah. Selanjutnya pada Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa "*Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD*".⁶ Dengan melihat ketentuan pada Pasal 1 angka 3 di atas, maka wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota bukan merupakan penyelenggara pemerintahan daerah.

Kata atau frasa "wakil kepala daerah" muncul pada Bab IV tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Bagian Keempat Pemerintah Daerah Paragraf Kesatu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Secara rinci disebutkan dalam Pasal 24 bahwa:⁷

- (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.

⁴ Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2002

⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Untuk selanjutnya, penyebutan “wakil kepala daerah” senantiasa mengikuti kata atau frasa “kepala daerah” seperti dalam Paragraf Kedua Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Selanjutnya Pasal 26 menyebutkan tentang tugas wakil kepala daerah.⁸

Terdapat ketidaksinkronan ketika penyebutan pemerintah daerah dalam Pasal 1 angka 3 dan Pasal 19 ayat (2) jika dikaitkan dengan ketentuan Paragraf Kedua dari Bagian Keempat Bab IV UU Nomor 32 Tahun 2004. Hal tersebut kemudian dikaitkan dengan ketentuan Bagian Kedelapan pada bab yang sama yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Ketentuan ini mengatur tentang adanya pola paket atau pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilihan tersebut. (Pasal 56). Jika pada Pasal 1 menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, walikota, namun pada Paragraf Kedua Bagian Keempat Bab IV ini menyebutkan bahwa wakil kepala daerah juga merupakan unsur pemerintah daerah sebagai pembantu kepala daerah. Dengan demikian tugas wewenang dan kewajibannya sama terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah, meskipun secara khusus disebutkan pada Pasal 26 tentang tugas wakil kepala daerah yang utamanya membantu tugas kepala daerah serta memberikan masukan dan tugas lain yang diberikan kepala daerah, termasuk menggantikannya jika kepala daerah berhalangan.

2. Peran Pemerintah Daerah

Secara konseptual, pemerintah daerah yang dijalankan oleh kepala daerah adalah eksekutif sebagai pelaksana aturan (*rule application*). Tugas utamanya dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif (DPRD) sebagai *rule making* serta juga oleh pihak yudikatif (*rule adjudication*).

⁸ Lihat Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa tugas wakil kepala daerah adalah: 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.

Bisa juga dikatakan sebagai mengimplementasikan semua kebijakan yang sudah diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif.⁹

Eksekutif di manapun, pada umumnya memiliki dua tugas atau kewenangan utama yaitu kewenangan administratif dan kewenangan politik. Kewenangan administratif melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahannya. Seorang presiden/gubernur/bupati/walikota setiap hari harus mengambil langkah dan kebijaksanaan yang bersifat administratif seperti mengangkat, mempromosikan, mendemosi, dan memberhentikan staf. Tugas administratif penting lainnya adalah menyangkut manajemen pemerintahan sejak perencanaan, pengorganisasian, koordinasi dan evaluasi.

Dalam konteks bagaimana peran Pemerintah Daerah menjalankan pemerintahan daerah, maka harus dikaitkan dengan ukuran keberhasilan pemerintah daerah (eksekutif) dalam melaksanakan aturan (*rule application*) sekaligus penyelenggaraan tugas dan kewenangan utamanya yaitu kewenangan administratif dan politik (kebijakan). Menurut Fadel Muhammad yang tertuang dalam buku hasil disertasinya tentang *Reinventing Local Government*, maka dalam konteks otonomi daerah di Indonesia saat ini, ukuran kinerja harus jelas. Oleh karena itu harus diperhitungkan faktor-faktor yang menentukan dinamika kinerja pemerintahan daerah. Adapun faktor-faktor tersebut adalah kapasitas manajemen, budaya organisasi, lingkungan yang bersifat makro, dan lingkungan yang bersifat mikro.¹⁰ Yang dimaksud lingkungan makro adalah dorongan atau hambatan dari luar daerah, sementara lingkungan mikro adalah dorongan dan hambatan dari lingkungan lokal.

Fadel menekankan pentingnya ukuran kinerja bagi pemerintah daerah sebagai bentuk dari proses *Reinventing Government* di tingkat lokal yang menekankan perlunya penerapan teori *New Public Management* (NPM) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sudah berkembang di berbagai negara maju seperti Inggris dan Amerika Serikat serta beberapa negara berkembang.¹¹ Konsep ini akan sangat membantu dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah yang akan dilaksanakan oleh kepala daerah yang dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.

⁹ Selengkapnya Lihat Syauckani, HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta, 2000.

¹⁰ Fadel Muhammad, *Reinventing Local Government, Pengalaman Dari Daerah*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hal. 48. Konsep *Reinventing Local Government* yang disampaikan Fadel Muhammad merupakan pengembangan konsep *Reinventing Government* yang dikemukakan David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Reinventing Governmet*, Addison-Wesley Publication co., 1992.

¹¹ *Ibid.*, hal. 26-27. Konsep *New Public Management* (NPM) memiliki terjemahan umum sebagai manajemen kewirausahaan di mana nilai-nilai kewirausahaan tersebut menjadi spirit utama dan nilai inti dari administrasi publik. Selengkapnya lihat Fadel Muhamad, *ibid*, hal. 26-34.

3. Konsep Pemerintah Daerah (*Local Authority*)

Dalam perbandingan pemerintahan daerah di Amerika Serikat, terdapat jenis pemerintahan daerah yang memiliki karakter khas dalam menyusun pemerintah daerahnya (Norton, 1994).¹² Menurut Norton, *County Government* memiliki pola tradisional berupa *board* atau *commission*.¹³ Sementara kewenangan politik adalah perwujudan dari kewenangan seorang kepala eksekutif yang secara langsung membawa implikasi politik yang meluas dalam masyarakat. Dari kerangka konseptual tersebut, posisi seorang kepala eksekutif –termasuk gubernur, bupati, dan walikota menjadi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara posisi wakil gubernur dan wakil bupati/wakil walikota tidak terdapat posisi yang *urgent* dan utama. Bahkan di Amerika Serikat dan Australia, posisi wakil kepala daerah tidak ada. Kalaupun ada, maka pengisiannya berdasarkan penunjukan atau pengangkatan oleh gubernur, bupati, atau walikota.¹⁴

Sebagaimana diketahui bahwa saat ini Indonesia sudah mengenal pemilihan langsung dalam hal pengisian posisi kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) yang berarti sudah sejajar dengan pengisian anggota legislatifnya (DPRD). Model ini dikenal dengan model pemerintahan di Amerika Serikat yaitu *strong mayor-council form*, atau lebih tepatnya dengan bentuk *strong mayor-council with chief administrative or chief executive officer* dengan melihat kehadiran sekretaris daerah yang perannya mirip dengan *chief administrative officer*.¹⁵ Gambaran tersebut menunjukkan bahwa justru yang lebih berperan dan dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konseptual adalah posisi sekretaris daerah sebagai *chief administrative officer*. Sementara posisi wakil kepala daerah tidak dikenal dan seperti dikemukakan di atas, pengisiannya berdasarkan pengangkatan atau penunjukan kepala daerah terpilih. Dalam kaitannya dengan bentuk Indonesia sebagai Negara Kesatuan (*Unitary State*), maka kekuasaannya pun sesungguhnya berada pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Namun demikian dalam implementasi bentuk

¹² Lihat M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hal. 120.

¹³ Dijelaskan bahwa anggota *elected board* antar *county* juga berbeda-beda jumlahnya. Ia memiliki kekuasaan legislatif dan bertanggung jawab atas anggaran, kekuasaan administratif, dan pengawasan atas dinas-dinas yang ada dan kuasa untuk menunjuk staf administrasi. *Commission* memiliki pola yang berbeda lagi. Ia dipimpin oleh *elected judge* yang menjalankan tugas administratif komisi. Tugasnya memilih pengawas *town* dan *townships*. Dewasa ini *county government* mengembangkan bentuk *chief executive* baik yang *elected* maupun yang *appointed*. *Ibid*, hal. 120-121.

¹⁴ "Posisi Wakil Gubernur Diwacanakan Dihapus", dalam <http://www.makassarterkini.com>, diakses 21 Januari 2011. Disampaikan oleh Prof. Jimly Asshiddiqi dalam sebuah forum diskusi.

negara kesatuan tersebut yang cenderung sentralistik, terdapat landasan asas dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Landasan utama asas dalam pelaksanaan pemerintahan daerah adalah desentralisasi dimana segala kebijakan dalam penyelenggaraan negara (pemerintahan) dipencarkan atau didistribusikan. Menurut Strong yang dikutip oleh Agussalim Andi Gadjong, negara kesatuan merupakan bentuk suatu negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada suatu badan legislatif nasional atau pusat.¹⁶ Selanjutnya dalam pejabaran konsep desentralisasi dan sentralisasi terdapat perbedaan mendasar antara keduanya yaitu terletak pada wewenang memutuskan tentang masalah urusan suatu negara serta di antara jabatan-jabatan yang ada. Dalam kondisi tersebut, kekuasaan pemerintah pusat tidak akan terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi oleh pemerintah pusat.¹⁷

Desentralisasi memiliki beberapa makna yang dikemukakan kalangan pakar, di antaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; dan (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.¹⁸ Secara etimologis, pengertian desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de* = lepas dan *centrum* = pusat, sehingga desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.¹⁹ Dalam pengertian yang singkat desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif.²⁰

Pemaparan konsep di atas merupakan sebuah upaya penggambaran bagaimana sesungguhnya posisi wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia saat ini.

4. Teori Rekrutmen

Dalam teori ilmu politik, rekrutmen politik dilakukan oleh partai politik sebagai salah satu fungsi yang melekat pada dirinya. Seperti yang dikemukakan oleh Haryanto dalam buku sederhanya bahwa partai politik dalam fungsinya sebagai sarana rekrutmen politik adalah dengan cara memberikan kesempatan

¹⁵ M.R. Khairul Muluk, *op.cit.*, hal. 121-122.

¹⁶ Lihat Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 77-78.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 79.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 79-80.

¹⁹ I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hal. 24.

²⁰ *Ibid.*

kepada warga negara untuk menjadi anggota partai politik. Partai politik berusaha untuk menarik minat warga negara agar bersedia menjadi anggota partai politik.²¹ Hal tersebut dikemukakan juga oleh Pippa Norris bahwa salah satu fungsi klasik dari partai politik adalah bagaimana menyeleksi seseorang untuk dijadikan nominasi dalam posisi atau jabatan tertentu di pemerintahan.²² Selanjutnya Norris menyampaikan model dari proses seleksi kandidat sebagaimana terlihat dalam skema pada lampiran.

Dalam kajian lainnya yang dikemukakan Reuven Y Hazan dan Gideon Rahat menyatakan bahwa apapun formula pemilihannya (termasuk dalam hal memilih pemimpin eksekutif), maka seleksi kandidat merupakan salah satu hal utama yang harus dilakukan oleh partai politik. Hal itu disebabkan karena ketepatan memilih kandidat akan berimbas kepada sukses tidaknya partai politik itu menempatkan kandidatnya pada posisi yang diinginkan.²³ Secara konseptual, Ranney mendefinisikan seleksi kandidat sebagai sebuah proses di mana partai politik memutuskan apakah seseorang itu memenuhi kualifikasi atau tidak dalam menempati posisi di sebuah jabatan politik yang akan dicantumkan dalam surat suara pemilihan (baik pemilihan legislatif atau pemilihan untuk jabatan di eksekutif).²⁴

II. Pembahasan

A. Posisi Wakil Kepala Daerah: Perspektif Ilmu Politik

Secara akademis, sesungguhnya posisi wakil kepala daerah memiliki landasan berpikir yang cukup kuat meskipun tidak selalu menyatakan bahwa posisi tersebut perlu atau tidak perlu. Hal itu sangat tergantung dari perspektif teoritis yang digunakan.

Dalam pandangan Purwo Santoso, meskipun UUD 1945 tidak secara tegas mengamanatkan adanya jabatan Wakil Kepala Daerah, tetapi bukan berarti bahwa pembentukan jabatan Wakil Kepala Daerah bersifat inkonstitusional. Untuk kebutuhan dan kepentingan praktis, terutama guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, maka kehadiran jabatan wakil kepala daerah sangatlah diperlukan. Kehadiran jabatan wakil kepala daerah tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dari konsekuensi

²¹ Haryanto, *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 1982, hal. 93.

²² Pippa Norris, Recruitment, dalam Richard S Katz and William Crotty (Eds), *Handbook of Party Politics*, SAGE Publication: London, Thousand Oaks, and New Delhi, 2006. Hal. 89.

²³ Reuven Y Hazan and Gideon Rahat, dalam Richard S Katz and William Crotty (Eds), *ibid.*, hal. 109.

²⁴ Dikutip oleh Reuven and Gideon Rahat, *Ibid.*

pemberlakuan sistem presidensial di mana setiap pucuk pemimpin tertinggi di setiap lapis pemerintahan ada yang disebut sebagai *single chief executive*.²⁵ Ada dua makna *single chief executive* yaitu: (1) presiden adalah kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan; dan (2) kalau ada jabatan wakil, tanggung jawab pemerintahan tetap ada pada presiden. Model pemerintahan presidensial di tingkat lokal idealnya merupakan tatanan sistemik pada tingkat nasional. Oleh karena itu dalam jabatan kepala daerah memiliki dua makna yaitu sebagai representasi presiden sebagai kepala negara dan representasi presiden sebagai kepala pemerintahan. Yang paling penting untuk dilihat konsekuensinya adalah jika ada jabatan wakil gubernur dan jabatan wakil bupati/wakil walikota, kekuasaan tetap tidak dapat dibagi-bagi antara gubernur atau bupati/walikota dan wakil gubernur atau wakil bupati/wakil walikota. Kekuasaan dan tanggungjawab tetap melekat dalam diri kepala daerah, sementara dalam hubungannya dengan wakil kepala daerah adalah pembagian tugas diantara keduanya.²⁶

Purwo Santoso menegaskan bahwa karena pemberlakuan sistem presidensial tersebut dimaknai sebagai penjabaran amanat konstitusi, maka Indonesia harus melakukan transformasi dalam skala besar agar tidak terjebak dalam pilihan kompromistis. Disadari bahwa posisi wakil kepala daerah memiliki dua makna yaitu: sebagai penjabaran sistem presidensial dengan pembagian tugas dan kewenangan yang jelas, serta sebagai representasi dari beberapa kekuatan politik dan kelompok sosial di masyarakat lokal.

Dalam pandangan berbeda, Sigit Pamungkas memberikan perspektif bahwa akibat banyaknya kasus disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah di berbagai tempat, maka muncul pertanyaan mendasar apakah wakil kepala daerah tetap ada atau dihapus? Jika tetap ada, maka harus ada argumen yang memadai baik secara politik maupun tata kelola pemerintahan daerah, sehingga wakil kepala daerah memang tetap harus ada. Satu-satunya alasan yang sampai saat ini bisa relevan adalah posisi wakil kepala daerah sebagai representasi dari berbagai kelompok politik (parpol) serta kelompok sosial di masyarakat (baik etnis maupun agama).²⁷

Selanjutnya, kepemimpinan dalam jabatan eksekutif tidak sepenuhnya bekerja atas argumentasi kebutuhan pembagian kerja kepemimpinan. Jika melihat argumentasi pembagian kerja, kehadiran wakil kepala daerah dilihat sebagai fungsi dari adanya potensi dan prediksi ketidakmampuan seorang kepala

²⁵ Pandangan Prof. DR. Purwo Santoso, MA dalam forum *Focus Group Discussion (FGD)* tanggal 12 Desember 2011 di Ruang Diskusi Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pandangan Sigit Pamungkas dalam forum *Focus Group Discussion (FGD)* tanggal 12 Desember 2011 di Ruang Diskusi Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

daerah atas fungsi-fungsi atau tugas-tugas yang harus dijalankannya. Dengan asumsi kepala daerah tidak bisa menjalankan fungsi itu sendirian, maka dibutuhkan kehadiran seorang wakil kepala daerah.²⁸ Dengan perspektif tersebut, maka Sigit menyimpulkan bahwa keberadaan seorang wakil kepala daerah tidak dibutuhkan. Keberadaannya sekarang dinilai hanya sekadar fungsi dari perluasan dukungan pemilih. Meskipun demikian satu fungsi mendasar bahwa wakil kepala daerah harus tetap ada adalah fungsi representasi yang bersifat simbolik terutama pada daerah-daerah dengan pemilahan sosial yang kuat dan rentan konflik.

Selanjutnya harus diperhatikan cara mereduksi kondisi disharmoni yang terjadi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut. Terdapat dua hal penting yang harus diperhatikan yaitu, pertama, terkait dengan proses rekrutmen yakni harus dengan cara memaknai mekanisme yang sama yaitu keduanya harus dipilih langsung (bukan *political appointee*) argumennya adalah keduanya harus memiliki legitimasi rakyat yang sama kuatnya. Dengan demikian, maka wakil kepala daerah seharusnya memiliki peran penting dalam kepemimpinan pemerintahan.

Kedua, terkait dengan pembagian peran antara keduanya. Meskipun secara tegas UU No. 32 Tahun 2004 sudah menyebutkan secara jelas tugas masing-masing namun memang harus lebih jelas terutama yang terkait dengan derajat kewenangan yang ditangani. Kewenangan yang diberikan kepada wakil kepala daerah jangan dianggap "remeh temeh". Sementara itu kewenangan kepala daerah juga bukan sekadar "mengkoordinasikan dan memberi saran atau pertimbangan". Berdasarkan hal tersebut, maka proses rekrutmen bisa dibedakan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah di mana rekrutmen kepala daerah harus "lebih tinggi" dibandingkan dengan rekrutmen wakil kepala daerah seperti bisa ditunjuk oleh calon kepala daerah atau yang berasal dari satu partai (jika berasal dari anggota parpol kepala daerahnya). Sementara untuk pembagian tugas perlu lebih detil dan berbobot. Lingkup kewenangan serta derajat kewenangan perlu dirumuskan secara bermakna agar kehadiran wakil kepala daerah tidak sekadar menjadi aksesoris atau ban serep belaka.²⁹

AAGN Ari Dwipayana memberikan pertanyaan bahwa Wakil Kepala Daerah: *Elected Official* ataukah *Political Appointees*? Pertanyaan tersebut muncul dengan melihat bahwa terdapat dua ranah atau wilayah yang selama ini diperankan oleh seorang wakil kepala daerah. Berdasarkan kondisi yang ditemukan dalam praktek pemerintahan daerah bahwa sering terjadi ketegangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kemudian memunculkan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sigit Pamungkas, Wakil Kepala Daerah: Tetap atau Dihapus?, makalah pada Forum *Focus Group Discussion (FGD)* tanggal 12 Desember 2011 di Ruang Diskusi Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

istilah "matahari kembar" dan pada gilirannya akan mengakibatkan "pecah kongsi" antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masih menjabat. Data pada tahun 2010 hanya 6,15% dari 244 pemilukada pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kembali maju bersama, sehingga perlu diperhatikan lebih seksama fenomena ini.³⁰

Ranah atau wilayah yang harus diperhatikan yaitu: (1) ranah politik; dan (2) ranah pemerintahan. Dalam ranah politik problem utamanya adalah pada saat pencalonan. Dari data pemilukada 2010 lalu, sebagian besar (84%) pasangan calon dicalonkan oleh koalisi partai politik. Sedangkan parpol yang mengusung calonnya secara tunggal hanya 14%. Selanjutnya koalisi terjadi bisa disebabkan karena ketidakcukupan modal suara dan kursi yang dimiliki oleh suatu parpol serta semakin menguatkan logika pemilihan yang mempengaruhi perilaku parpol dalam memenangkan kompetisi.³¹ Dalam koalisi partai-partai akan melakukan pembagian kekuasaan (*power sharing*) siapa mendapat apa, bisa posisi kepala daerah atau wakil kepala daerah atau hanya akses istimewa yang dimiliki parpol pengusung jika pasangan calonnya terpilih. Posisi wakil biasanya diperoleh parpol yang memiliki modal suara dan/atau kursi yang lebih rendah dibandingkan parpol yang mengusung calon kepala daerah. Dengan demikian komposisi kandidat adalah wujud kesepakatan "pembagian posisi" antar parpol.

Konsekuensi *power sharing* adalah jika terjadi ketidakadilan "pembagian kue", maka akan muncul konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah atau bahkan antar parpol pengusungnya. Problem selanjutnya adalah kedua pemimpin lokal ini baik kepala daerah maupun wakil kepala daerah akan memiliki agenda dan kepentingan yang berbeda, sehingga dua setengah tahun pertama mereka bisa bekerjasama dan dua setengah tahun berikutnya mereka berseteru.

Ranah kedua adalah ranah pemerintahan terkait dengan problem delegasi kewenangan yang meskipun sudah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, namun belum memberikan kejelasan jika dilihat dari perspektif penguatan sistem presidensialisme di mana wakil hanyalah sebagai pembantu. Maknanya adalah wakil kepala daerah lebih terfokus pada membantu kepala daerah dalam kegiatan-kegiatan yang sifatnya koordinasi, fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan. Dalam posisi membantu kepala daerah maka tidak ada satupun tugas yang bersifat kebijakan yang menjadi kewenangannya.

³⁰ AAGN Ari Dwipayana, Wakil Kepala Daerah: Elected Official ataukah Political Appointee?, makalah pada Forum *Focus Group Discussion* (FGD) tanggal 12 Desember 2011 di Ruang Diskusi Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

³¹ Pandangan AAGN Ari Dwipayana pada Forum *Focus Group Discussion* (FGD) tanggal 12 Desember 2011 di Ruang Diskusi Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

Kekuasaan yang digenggam kepala daerah dan wakil kepala daerah akan sangat tergantung pada "*political will*" kepala daerah dalam mendelegasikan kewenangannya kepada wakil kepala daerah. Jika kondisi tersebut tidak jelas, maka posisi wakil kepala daerah memang hanya sebagai "ban serep". Sedangkan yang bersifat teknis administratif sudah dilaksanakan oleh perangkat daerah di bawah kendali sekretaris daerah. Posisi sekretaris daerah justru memiliki ruang kendali yang kuat terhadap birokrasi daerah dan menjadi kuasa pengguna anggaran. Oleh karena itu dalam praktek politik sehari-hari di daerah, kepala daerah lebih sering berhubungan dengan sekretaris daerah dibandingkan dengan wakil kepala daerah. Sebaliknya, sekretaris daerah maupun birokrasi pemerintahan merasa lebih memiliki akses langsung ke kepala daerah tanpa harus melewati wakil kepala daerah. Kondisi tersebut seolah menempatkan posisi wakil kepala daerah dalam posisi "antara" yang serba tanggung dengan fakta bahwa wakil kepala daerah juga dipilih melalui pemilukada tapi tidak memiliki kewenangan yang jelas.³²

Selanjutnya terhadap pengisiannya, ada argumen yang menyatakan bahwa sebaiknya ditunjuk saja/pengangkatan atau *political appointee* dengan alasan tidak diatur dalam konstitusi UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4). Jika hal itu terjadi, maka pemilihan hanya ditujukan kepada posisi kepala daerah. Jikapun pengangkatan dilakukan terhadap wakil kepala daerah muncul pertanyaan berikut apakah berasal dari pejabat karir dan/atau PNS, atau berasal dari kalangan profesional yang dianggap mampu melalui mekanisme pengusulan oleh gubernur dan selanjutnya ke Mendagri untuk wakil bupati/walikota serta Mendagri selanjutnya ke presiden untuk wakil gubernur? Kondisi tersebut harus memperhitungkan jika kepala daerah berhalangan tetap.

Menurut Ari Dwipayana pilihan lebih rasional adalah tetap melalui pemilihan (*electd*) bagi wakil kepala daerah tetapi dengan perbaikan. Caranya adalah parpol atau gabungan parpol (koalisi) hanya memilih kandidat kepala daerah selanjutnya kandidat kepala daerah yang memilih siapa kandidat wakil kepala daerah seperti yang terjadi dalam kandidasi presiden di AS. Hal lainnya adalah ada pembagian yang jelas dan hak-hak protokoler antara kepala daerah dan wakil kepala daerah secara seimbang yang dituangkan dalam regulasi. Perlu juga diperhatikan tentang akuntabilitas dalam penggunaan kewenangan yang didelegasikan itu dilakukan oleh kepala daerah sebagai penanggungjawab pemerintahan di daerah sesuai prinsip sistem presidensial. Dan apabila terjadi perbedaan tajam antara keduanya, perlu dibuka ruang bagi wakil kepala daerah untuk berhenti atau mengundurkan diri. Permintaan itu menjadi dasar bagi kepala

³² *Ibid.*

daerah untuk mengusulkan wakil kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan DPRD.³³

Pilihan yang bisa juga muncul adalah ditiadakannya posisi wakil kepala daerah dengan keunggulan meminimalisir atau bahkan menghilangkan potensi konflik dan gesekan kepentingan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Namun demikian yang harus diperhitungkan adalah perlunya pengaturan yang bersifat asimetris yang berbeda antar daerah dengan tetap dalam kerangka NKRI.

B. Posisi Wakil Kepala Daerah: Perspektif Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam perspektif yang lebih spesifik yaitu berdasarkan telaahan konstitusi Undang Undang Dasar Negara Republik 1945, Hasyim Asy'ari, mengemukakan pandangannya bahwa model pemilihan kepala daerah secara langsung masih merupakan pilihan terbaik dengan beberapa alasan. Alasan secara konstitusional memiliki beberapa argumentasi yaitu:³⁴

Pertama, konstitusi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa bentuk Negara yang dianut Indonesia adalah Republik. Sebagai konsekuensi sebuah Negara yang berbentuk Republik, maka kedaulatan berada di tangan rakyat. Implikasinya adalah pengisian jabatan politik-kenegaraan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Kendatipun dalam Pasal 18 ayat (4) ditentukan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, maka kata "demokratis" di sini harus dimaknai bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat-pemilih. Dalam hal ini, sekali lagi, sebagai konsekuensi bentuk Negara Republik, kedaulatan di tangan rakyat, maka rakyatlah yang berhak menentukan kepala daerahnya.

Kedua, konstitusi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensial. Salah satu ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden (pejabat eksekutif) dipilih secara langsung oleh rakyat-pemilih, yang membedakan dengan sistem parlementer di mana pimpinan eksekutif dipilih oleh parlemen berdasarkan perolehan kursi mayoritas di parlemen. Untuk menegaskan dan menjaga konsistensi sistem pemerintahan Presidensial, maka dalam pengisian jabatan kepala daerah sebagai pemimpin pemerintah daerah sudah seharusnya dilakukan melalui pemilu secara langsung, bukan oleh parlemen (DPRD).

³³ *Ibid.*

³⁴ *Mempertahankan Pemilukada Langsung*, Makalah Hasyim Asy'ari pada *Focus Group Discussion (FGD)* di Semarang tanggal 6 Desember 2011.

Selanjutnya, secara politik, Hasyim memiliki alasan yang mengarahkan betapa pentingnya pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu:³⁵ *Pertama*, pemilu untuk memilih kepala daerah secara langsung merupakan sarana membangun basis legitimasi bagi kepala daerah. Mengingat bahwa anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat-pemilih melalui pemilu, untuk mengimbangi basis legitimasi DPRD maka sudah seharusnya basis legitimasi kepala daerah juga dibangun lewat pemilu.

Kedua, berjalannya pemerintahan daerah diperlukan stabilitas politik. Untuk menjaga stabilitas politik ini diperlukan keseimbangan kekuatan politik antara kepala daerah dan DPRD. Dalam hal kepala daerah dipilih oleh DPRD, sebagai konsekuensinya adalah DPRD akan diberikan wewenang untuk meminta pertanggungjawaban dan memberhentikan kepala daerah sebelum habis masa jabatannya. Padahal sebagai salah satu ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah adanya masa jabatan tertentu (lima tahun), dan bila kepala daerah dipilih dan diberhentikan oleh DPRD dikhawatirkan akan terjerumus kepada ketidakstabilan politik dan mengarah kepada sistem parlementer.

Ketiga, dalam hal pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala daerah provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi, selain akan potensial menimbulkan konflik sebagaimana pada argumen kedua, juga akan menimbulkan problem basis legitimasi Gubernur di hadapan Bupati/Walikota jika Bupati/Walikota dipilih secara langsung lewat pemilu. Dalam rangka menjalankan tugas untuk mengkoordinir Bupati/Walikota, maka Gubernur harus memiliki legitimasi politik kuat.

Keempat, dalam hal Gubernur ditunjuk/diangkat oleh Presiden, maka terdapat problem konstitusional yaitu karena provinsi merupakan daerah otonom, bukan daerah administratif yang memiliki wewenang mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam memilih kepala daerah.

Terkait dengan posisi wakil kepala daerah, Hasyim berpendapat masih diperlukan. Hal ini mengingat bahwa urusan pemerintah daerah cukup banyak dan cukup berat. Sebagaimana diketahui bahwa dalam konteks daerah otonom, hampir semua urusan pemerintahan didesentralisasikan ke daerah kecuali urusan-urusan tertentu (pertahanan, keamanan, luar negeri, agama, dan keuangan fiskal dan moneter).

Dengan demikian, apabila jabatan wakil kepala daerah masih dipertahankan, maka yang diperlukan adalah penegasan soal pembagian tugas dan wewenang antara kepala dan wakil kepala daerah. Kendatipun wakil kepala daerah hanya "membantu" dan keputusan tetap berada di tangan kepala daerah, namun untuk menghindari tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang, tetap diperlukan pengaturan tugas dan wewenang di antara mereka dan pengaturan itu berada di tingkat undang-undang.³⁶

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

Tentang mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah, Hasyim menilai masih tetap melalui pemilu dalam satu paket pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hanya mekanisme pencalonannya saja yang diubah, yaitu yang dipilih dalam mekanisme internal partai politik hanya calon kepala daerah saja, dan calon wakil kepala daerah dipilih sendiri oleh calon kepala daerah. Selama ini pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah dipilih melalui mekanisme internal partai politik, dengan pola yang hampir sama di semua daerah, yaitu calon kepala daerah bisa jadi berasal dari kalangan eksternal partai politik (dengan asumsi memiliki sumber daya ekonomi yang kuat), dan calon wakil kepala daerah berasal dari internal partai politik (dengan asumsi memiliki sumber daya politik yang kuat). Kemudian dalam waktu yang tidak terlalu lama, bila komunikasi politik di antara mereka tidak berjalan baik, maka kemudian di antara mereka jalan sendiri-sendiri.

Formula pasangan calon seperti ini selain dengan tujuan untuk membangun stabilitas pasangan selama menjabat, juga yang tidak kalah pentingnya adalah pada saat terjadi kondisi darurat di mana kepala daerah tidak dapat melanjutkan tugas sebagai kepala daerah, akan digantikan oleh wakil kepala daerah yang sama-sama memiliki basis legitimasi kuat yaitu sama-sama dipilih dalam pemilu.³⁷

Dengan melihat kondisi faktual dan prediksi ke depan, maka jika wakil kepala daerah akan ditunjuk dan berasal dari kalangan PNS senior, akan menimbulkan sejumlah masalah. Tentu saja masalah pertama berkaitan dengan basis legitimasi politik yang berbeda dengan kepala daerah yang dipilih langsung dalam pemilu. Demikian juga bila terjadi kondisi darurat, maka wakil kepala daerah model ini akan menghadapi masalah basis legitimasi.

Selain itu, bila wakil kepala daerah berasal dari jajaran PNS akan menghadapi masalah dengan kedudukan Sekretaris Daerah (Sekda) yang juga seorang PNS senior. Model ini dikhawatirkan akan menimbulkan masalah baru dalam kaitannya dengan tumpang tindih pelaksanaan birokrasi sehari-hari. Demikian juga pada akhirnya kepala daerah yang merupakan jabatan politik akan serasa "dikepung" oleh kalangan PNS senior di jajaran birokrasi pemerintahan daerah.

Dalam pandangan Fatah Muria, Koordinator Perkumpulan Perdikan Semarang mengemukakan bahwa Keberadaan tugas wakil kepala daerah dalam UU No. 32 tahun 2004 sebenarnya masih cukup relevan untuk mengimbangi peran dari kepala daerah maupun level birokrasi dalam jajaran eksekutif. Namun keberadaan tugas ini perlu diimbangi dengan kewenangan administratif yang lebih besar untuk mengimplementasikan tugas tersebut. Kewenangan administratif lebih besar ini akan memudahkan wakil kepala daerah di dalam menjalankan tugas sesuai dengan yang dimandatkan karena memiliki "daya

³⁷ *Ibid.*

tekan' secara yuridis formal dan bukan karena aspek politik yang tidak dapat diukur.³⁸

Tugas melaksanakan pemberdayaan perempuan, kepemudaan, lingkungan hidup dan pelestarian sosial budaya, sebaiknya juga dilekatkan dengan kewenangan administratif lebih besar dengan dilibatkan di dalam penentuan pejabat struktural yang menjadi tugas wakil kepala daerah. Kewenangan administratif ini juga menyangkut pembahasan anggaran di dalam hal yang menjadi tugas wakil kepala daerah. Dengan begitu, maka meskipun kecil, namun tugas itu akan dapat secara efektif dilaksanakan karena wakil kepala daerah memiliki daya tekan lebih kuat di hadapan birokrasi di lingkaran eksekutif. Dengan kewenangan administratif lebih besar, maka "syahwat" untuk menginginkan kekuasaan lebih besar bisa dieliminir dan tidak menarik konflik di internal eksekutif ke arena lebih luas (parlemen, partai politik bahkan di level basis masyarakat).³⁹

Selanjutnya dalam pandangan Andreas Pandiangan, Anggota KPU Jawa Tengah melihat bahwa ditemukan 10 makna penting di dalam proses dan hasil pemilukada itu sendiri.⁴⁰ *Pertama*, pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis dan langsung. Pilihan tersebut tidak dapat dilepaskan begitu saja dari pengalaman daerah dalam konteks UU 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang cenderung sentralistis termasuk dalam pemilihan kepala daerah yang 'terpimpin'. Pascareformasi 1999, konstruksi pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dirubah total. Sebagai keputusan politik diawali dengan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan MPR RI tanggal 18 Agustus 2000.

Aktualisasi makna demokratis yang dimaksud diterapkan dengan melibatkan DPRD sebagai pemeran utama sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangan selanjutnya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 56) mengkonstruksikan pemilukada sebagai pemilihan satu pasangan calon kepala yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Kendali utama ada di tangan masyarakat pemilih. *Kedua*, karena pemilukada ada dan berlangsung di daerah maka pengelolaan otonomi daerah menuntut kondisi terciptanya proses demokrasi. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU No. 32 tahun 2004 meletakkan hak memilih pimpinan daerah melalui pemilukada merupakan salah satu hak daerah dalam menyelenggarakan otonomi.

³⁸ *Revitalisasi Posisi Wakil Kepala Daerah*, Makalah Fatah Muria pada *Focus Group Discussion (FGD)* di Semarang, 6 Desember 2011.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Sistem dan Implementasi Pemilukada*, Makalah Andreas Pandiangan pada *Focus Group Discussion (FGD)* di Semarang, 6 Desember 2011.

Ketiga, kesempatan partai politik sebagai peserta pemilu berkaitan dengan hasil pemilu legislatif sebelumnya. Pemilu legislatif 2009 telah menghasilkan perolehan suara sah parpol, terdiri dari perolehan suara calon legislatif dan perolehan suara partai politik dan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota terpilih masa bakti 2009-2014. Kaitan dalam konteks ini adalah membuktikan bahwa terdapat proses pembangunan politik di DPRD sebagai landasan pembangunan politik di lembaga eksekutif.

Keempat, meskipun terdapat kaitan antara hasil pemilu legislatif dengan pemilu lokal namun tidak berarti bahwa hasil pemilu lokal akan selalu sebangun dengan hasil pemilu legislatif sebelumnya. Fakta membuktikan bahwa hasil pemilu lokal tidak selalu sebangun konfigurasi dominan atau parpol pemenang di pemilu legislatif. Lingkaran Survey Indonesia melalui Kajian bulanan (edisi 03 Juli 2007) mempublikasikan perihal kegagalan parpol mempertahankan basis suara. Lebih dari separoh wilayah yang telah melangsungkan pemilu ditandai oleh gejala kekalahan partai pemenang Pemilu Legislatif. Dari catatan LSI terhadap 296 pemilu lokal hingga Desember 2006, 43,1% wilayah ditandai dengan kemenangan calon yang diusung oleh pemenang Pemilu Legislatif. Sisanya 56,9% wilayah ditandai oleh kekalahan calon yang diusung oleh pemenang Pemilu Legislatif.

Kelima, peserta pemilu lokal berasal dari parpol dan/atau gabungan parpol. Kepesertaan parpol dan/atau gabungan parpol di pemilu lokal sebagai aktualisasi salah satu fungsi parpol yakni rekrutmen politik. Rekrutmen politik mengisyaratkan bahwa parpol menyiapkan kader, anggota dan simpatisannya untuk mengisi jabatan politik guna merealisasikan. Dengan demikian kesempatan partai politik sebagai peserta pemilu lokal merupakan unsur pembentuk ajah demokrasi lokal.

Keenam, peserta pemilu lokal dari calon perseorangan. Dinamika politik yang berkembang mendorong peserta pemilu lokal tidak hanya dari parpol atau gabungan parpol tetapi juga dari calon perseorangan. Paradigma calon perseorangan mendasarkan diri pada kesempatan maju ke pemilu lokal juga terbuka bagi pasangan individu yang bukan kader dan anggota parpol.

Ketujuh, melalui pemilu lokal berlangsung siklus sirkulasi elit politik daerah secara konstitusional. Sirkulasi elit politik khususnya pada posisi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah setiap 5 tahun sekali.

Kedelapan, berikutnya adalah reformasi elit lokal dan birokrat daerah. Reformasi yang dimaksud mulai dari sisi individu yang mengisi jabatan publik di daerah akan terjadi sesuai dengan pilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah..

Kesembilan, sesuai amanat UU 32 tahun 2004 anggaran pemilu lokal dibebankan pada APBD. Artinya, bahwa pendanaan kegiatan guna melaksanakan siklus sirkulasi pimpinan daerah menjadi tanggungjawab masyarakat dan pemerintah daerah melalui APBD.

Kesepuluh, visi dan misi, janji kampanye di pemilu pada berkaitan dengan arah dan penekanan pembangunan daerah. Kaitan tersebut ada dalam konstruksi perencanaan pembangunan daerah pasca terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang baru.

C. Posisi Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Berdasarkan kajian dua perspektif di atas terlihat bahwa terdapat kerumitan secara politis dan konstitusional dalam melihat kehadiran wakil kepala daerah. Kerumitan tidak hanya dimulai dari perspektif konstitusional yang memang tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945 hingga adanya kondisi disharmoni yang semakin menggejala dalam praktek di beberapa daerah baik untuk tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Beberapa perspektif pakar menekankan bahwa posisi wakil kepala daerah itu penting dengan alasan yang harus rasional serta kewenangan yang jelas.

Dalam praktek pemerintahan daerah sehari-hari, posisi wakil kepala daerah sering jumbuh dengan kehadiran sekretaris daerah yang biasanya lebih memiliki peran dan kewenangan yang jelas dan biasa disebut sebagai *chief administrative officer*. Ketidakjelasan posisi wakil kepala daerah sebenarnya berawal dari tidak jelasnya kewenangan yang dimiliki sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Dalam beberapa perspektif, kehadiran wakil kepala daerah lebih diarahkan kepada fungsi representasi dari kelompok politik dan/ atau kelompok sosial di masyarakat di daerah tersebut. Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya sistem multipartai serta semakin menggejalanya kembali identitas masyarakat dalam beberapa kelompok sosial baik etnis maupun agama di berbagai daerah. Pemilahan sosial di masyarakat merupakan kondisi nyata yang harus dikelola termasuk dalam konteks menentukan pemimpin dan wakil pemimpin di daerah tersebut. Namun sangat disayangkan terjadi kondisi disharmoni baik yang tampak atau tidak yang pada gilirannya mengakibatkan terganggunya roda pemerintahan daerah.

Menyoroti fenomena disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, patut dicermati kasus mundurnya Wakil Gubernur DKI Jakarta Prijanto⁴¹ dan Wakil Bupati Garut, Dicky Chandra dalam kurun waktu 1 tahun terakhir ini. Alasan yang seringkali muncul di antaranya karena tidak sejalan dengan pasangannya dan mau maju pilkada berikutnya.⁴² Kepala daerah juga berteriak karena wakilnya terlalu "maju" mengambil kewenangan kepala daerah. Kondisi tersebut diperparah lagi dengan adanya keinginan keduanya untuk maju pada periode berikutnya. Gesekan akan semakin tajam, hal ini akan mengakibatkan

⁴¹ DPRD DKI Jakarta akhirnya menolak pengunduran diri Prijanto sebagai wakil gubernur dalam forum Rapat Paripurna yang digelar khusus untuk itu.

⁴² Revi Marta Dasta, *Pecah Kongsi Kepala Daerah*, dalam <http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=1477>, diakses 31 Januari 2012.

disharmoni antar birokrasi sebagai bawahan. Akibatnya, seringkali muncul sebutan orang bupati/wali kota dan orang wakil bupati/wakil wali kota.⁴³

Sebagai gambaran, tidak mengherankan bila melihat hasil data yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri RI pada tahun 2010, dari 244 pasangan kepala daerah-wakil kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan langsung, hanya 6,15 persen yang hubungannya harmonis, sementara 93,85 persen pasangan kepala daerah-wakil kepala daerah lainnya pecah kongsi.⁴⁴ Data ini sesungguhnya menggambarkan betapa peliknya persoalan posisi wakil kepala daerah di provinsi maupun kabupaten/kota. Namun demikian dalam tataran empirik, pertimbangan politik juga sangat mempengaruhi perlunya posisi wakil kepala daerah sebagai fungsi representasi.

Dalam konsep administrasi pemerintahan serta jika dikaitkan dengan sistem presidensial sebagaimana yang dianut oleh UUD 1945, maka kehadiran wakil kepala daerah tidak bertentangan dengan konstitusi dan bahkan merupakan sebuah kebutuhan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Tetapi persoalannya adalah apakah semua daerah itu benar-benar membutuhkan wakil kepala daerah? Pertanyaan selanjutnya adalah apakah wakil kepala daerah itu bisa berasal dari sumber lain? –meskipun bisa saja berdasarkan pilihan calon kepala daerah sebelum pemilihan. Hal tersebut menjadi sangat penting untuk dijawab karena secara substansi kehadiran wakil kepala daerah tidak selalu sejalan dengan keinginan mencapai tata pemerintahan yang baik, di sisi lain muncul kebutuhan atas kehadiran wakil kepala daerah di beberapa daerah karena beban yang sangat berat.

Jika dikaji ke semua daerah maka semua daerah menyatakan membutuhkan wakil kepala daerah apalagi di era otonomi daerah saat ini yang memiliki makna utama adalah desentralisasi atau memiliki kewenangan yang diberikan pusat. Patut juga kita memahami bahwa otonomi daerah memiliki keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Hal tersebut disebut sebagai kewenangan otonomi luas yang tetap memperhatikan batasan-batasannya. Namun demikian secara prinsip harus diketahui bahwa keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.⁴⁵

Oleh karena itu harus ada parameter baik secara kuantitatif maupun kualitatif atas kebutuhan wakil kepala daerah ini. Parameter secara kuantitatif seperti berdasarkan luas wilayah dan jumlah penduduk serta jumlah urusan sesuai dengan kondisi daerah tersebut, sehingga memerlukan pembagian kerja antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah. Sedangkan parameter secara

⁴³ Ibid.

⁴⁴ *Harian Kompas*, tanggal 28 Desember 2011.

⁴⁵ Lihat Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 2.

kualitatif seperti kondisi sosial masyarakat yang relatif sangat fragmentatif sehingga memerlukan sosok atau figur yang menaungi kondisi tersebut. Secara substansial terdapat kebutuhan secara administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah seperti pembagian tugas dan kewenangan yang terbagi dalam sektor-sektor dan/atau yang terkait dengan derajat kewenangan secara umum, mana yang harus menjadi kewenangan kepala daerah dan mana yang bisa didelegasikan kepada wakil kepala daerah.

D. Sumber Posisi Wakil Kepala Daerah

Terhadap siapa yang bisa menduduki posisi wakil kepala daerah, sebenarnya siapapun berhak menduduki posisi tersebut tetapi harus melalui proses rekrutmen yang sama dengan proses rekrutmen calon kepala daerah, meskipun Sigit Pamungkas mengusulkan agar syarat bagi calon wakil kepala daerah harus "lebih rendah" daripada syarat bagi calon kepala daerah. Bisa saja calon wakil kepala daerah berasal dari kader satu partai dengan calon kepala daerah atau berasal dari kalangan masyarakat yang dinilai memiliki kualifikasi dan integritas baik termasuk PNS. Namun demikian satu hal yang menjadi perhatian adalah bagaimana cara pengisiannya? Apakah tetap *electe official* atau *political appointee*? Secara pokok dapat disampaikan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki tugas, beban, dan kewenangan yang relatif berat sehingga perlu berbagi. Oleh karena itu sepatutnya tetap dipilih agar memiliki legitimasi yang sama kuatnya dengan kepala daerah. Selanjutnya dapat kita kaji bahwa ketika PNS yang menjadi wakil kepala daerah, maka harus memperhatikan senioritas yang justru bisa saja menimbulkan masalah. Oleh karena itu posisi wakil kepala daerah secara prinsip harus memiliki basis legitimasi yang kuat pula sama dengan posisi kepala daerah.

Selanjutnya guna memperoleh gambaran yang lebih jelas sebelum dituangkan dalam undang-undang, maka harus dilakukan *mapping* terhadap kebutuhan posisi wakil kepala daerah berdasarkan fakta di lapangan agar terlihat bagaimana pentingnya posisi wakil kepala daerah. Salah satunya bisa dilakukan survey terhadap pembagian kewenangan dan/atau beban kerja bagi seluruh gubernur dan wakil gubernur serta seluruh bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Langkah berikutnya mengidentifikasi dan menginventarisasi peran wakil kepala daerah.

III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian di atas, maka dapat disampaikan beberapa kesimpulan berikut. *Pertama*, sistem pemilihan langsung dalam proses pemilihan kepala daerah masih dinilai relevan baik secara konstitusional maupun secara politik.

Kedua, peran dan urgensi wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat penting dengan melihat fakta bahwa pemerintah daerah sebagai pihak yang memperoleh limpahan wewenang dan konsekuensi penerapan asas desentralisasi, maka wakil kepala daerah akan memiliki peran dalam menjalankan berbagai urusan pemerintahan daerah dan berbagi tugas dengan kepala daerah sesuai kapasitas dan posisinya.

Ketiga, terkait dengan bagaimana metode pengisian posisi wakil kepala daerah, maka berdasarkan kajian di atas terlihat bahwa pemilihan secara langsung (bersama kepala daerah dalam satu paket) masih menjadi pilihan terbaik saat ini dengan perbaikan metode pencalonan serta asal calon, sehingga dapat meminimalkan potensi disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Keempat, tentang siapa yang layak menempati posisi wakil kepala daerah, sangat terkait dengan sumber rekrutmen dengan prinsip bahwa calon wakil kepala daerah adalah figur yang layak baik secara politis dan integritas serta kapasitas dari manapun asalnya.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, dapat direkomendasikan beberapa hal berikut:

Pertama, terkait dengan posisi wakil kepala daerah, keberadaannya tetap diperlukan, dengan perbaikan sistem rekrutmen yaitu dilakukan secara selektif dan sebaiknya setelah calon kepala daerah ditetapkan oleh kekuatan parpol pengusung atau ketika jalur perseorangan juga ikut mencalonkan diri, sehingga antara dua orang kandidat ini (satu paket) sudah terjalin komunikasi serta posisi yang jelas.

Kedua, pola rekrutmen dibuka kepada siapapun termasuk kepada PNS yang dinilai memenuhi kualifikasi dan memiliki integritas yang baik termasuk kompetensi. Hal tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa wakil kepala daerah memiliki kualitas yang seharusnya sama baiknya dengan kepala daerah. Pertimbangan kemampuan manajerial (administratif) serta aspek akseptabilitas patut dipertimbangkan dalam metode seleksi atau rekrutmen calon wakil kepala daerah yang dapat diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, perlu dipertimbangkan kehadiran wakil kepala daerah sebagai bagian dari integrasi politik di suatu daerah, khususnya yang memiliki potensi konflik tinggi serta memiliki komposisi unsur masyarakat yang plural baik dari sisi etnis maupun agama, sehingga dapat meminimalisasi potensi konflik yang akan muncul. Hal ini dapat diatur dalam UU dengan ketentuan yang mengarahkan agar "dapat menjaga persatuan dan kesatuan secara harmonis di masyarakat."

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publications Co., 1992.
- Fadel Muhammad, *Reinventing Local Government, Pengalaman Dari Daerah*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008.
- Haryanto, *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, 1982.
- I Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005.
- M.R. Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006
- Syaukani, HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Yogyakarta, 2000.
- Richard S Katz and William Crotty (Eds), *Handbook of Party Politic*, SAGE Publication: London, Thousand Oaks, and New Delhi, 2006.

Makalah:

- AAGN Ari Dwipayana, *Wakil Kepala Daerah: Elected Official ataukah Political Appointees?*, Makalah pada Focus Group Discussion di Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 12 Desember 2011.
- Andreas Pandiangan, *Sistem dan Implementasi Pemilukada*, Makalah pada Focus Group Discussion (FGD) di Semarang, 19 Desember 2011.
- Fatah Muria, *Revitalisasi Posisi Wakil Kepala Daerah*, Makalah pada Focus Group Discussion (FGD) di Semarang, 19 Desember 2011.
- Hasyim Asy'ari, *Mempertahankan Pemilukada Langsung*, Makalah pada Focus Group Discussion (FGD) di Semarang tanggal 19 Desember 2011.
- Purwo Santoso, *Usulan Pengaturan tentang Wakil Kepala Daerah Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Makalah pada Focus Group Discussion di Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 12 Desember 2011.

Sigit Pamungkas, *Wakil Kepala Daerah: Tetap Ada atau Dihapus?*, Makalah pada Focus Group Discussion di Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta, 12 Desember 2011

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Website:

"*Pemerintah Usulkan Wakil Kepala Daerah dari PNS*", dalam <http://www.tempointeraktif.com>, diakses tanggal 21 Januari 2011

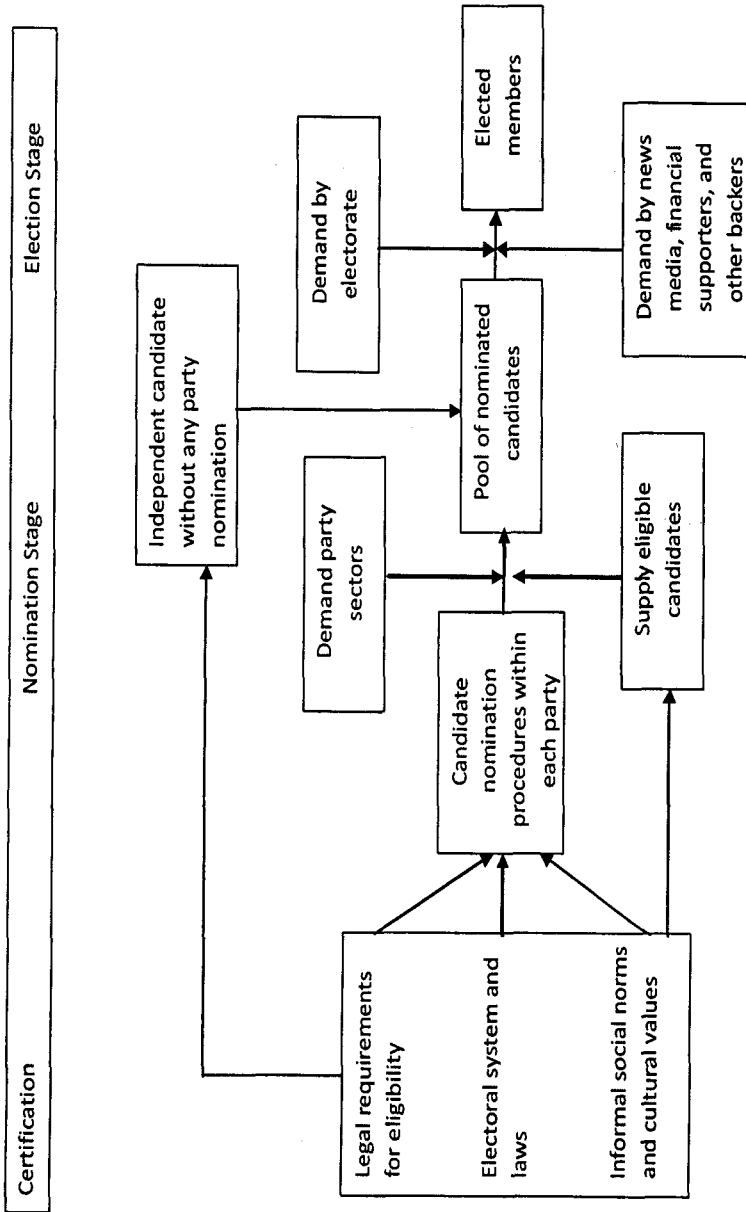
Syahrul Yasin Limpo, Gubernur Terpilih Sulsel dalam <http://tim10syl.wordpress.com/>, diakses tanggal 6 Juli 2011.

"Posisi Wakil Gubernur Diwacanakan Dihapus", dalam <http://www.makassarterkini.com>, diakses 21 Januari 2011.

Revi Marta Dasta, *Pecah Kongsi Kepala Daerah*, dalam <http://padangekspres.co.id/?news=nberita&id=1477>, diakses 31 Januari 2012.

Media Cetak

Harian *Kompas*, tanggal 28 Desember 2011.



Sumber : Pippa Norris, "Recruitment", dalam Richard S Katz and William Crotty, *Handbook of Party Politics*, SAGE Publication, London, 2006. Hal. 89.