

PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI WAKIL KEPALA DAERAH*

Riris Katharina**

Abstract

Government's proposal to appoint civil servants as deputies head of region in bill on Regional Government, which will amend Law no. 32 year 2004, is important to be discussed. This essay discusses the proposal by examining reasons revealed by the government and analyzing it by applying the perspective of administrative discipline and theories. The writer comes to the conclusion that the reasons are not quite rights so that the proposal cannot consequently be wholly justified. The writer founded that government's officials who propose or support the notion still cannot disconnect between the position of deputies head of region as political appointees with their sources of recruitment, namely, the bureaucracy, which is identical with the government. This essay, therefore, suggests that source of recruitment or appointment shall be not only from the bureaucracy but also from political parties as long as the candidates have good capability to conduct their tasks and duties.

Keywords: PNS, Indonesian civil servants, Indonesian bureaucracy, deputies head of region

Abstrak

Gagasan pemerintah untuk mengangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai wakil kepala daerah yang dimuat dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menarik untuk dikaji. Kajian dilakukan dengan cara melihat alasan yang dikemukakan dan selanjutnya dianalisis menurut teori administrasi. Tulisan ini menyimpulkan bahwa beberapa alasan yang dikemukakan penggagas tidak tepat diatasi dengan pengangkatan PNS sebagai wakil kepala daerah. Gagasan tersebut belum jelas membedakan antara posisi wakil kepala daerah sebagai jabatan politik dengan sumber pengangkatannya, yaitu dari birokrasi. Tulisan ini merekomendasikan

* Terima kasih atas masukan dan koreksi dari Mitra Bestari Dr. Lili Romli, M.Si.

** Peneliti Madya Bidang Administrasi Negara pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta. Alamat *e-mail*: riris.katharina@dpr.go.id atau ririsk@yahoo.com.

sumber pengangkatan wakil kepala daerah dibuka baik dari kalangan partai politik maupun PNS, sepanjang dapat menjalankan tugas dan fungsinya.

Kata kunci: PNS, Wakil Kepala Daerah, birokrasi.

I. Latar Belakang

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah pada tahun 2012 ini terdapat beberapa usulan menarik untuk dikaji. Salah satunya adalah mengenai pengisian wakil kepala daerah yang diangkat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kajian mengenai siapa yang akan duduk sebagai wakil kepala daerah (dan juga kepala daerah tentunya) menjadi penting karena disadari bahwa faktor manusia merupakan kata kunci kesuksesan sebuah organisasi, sebagaimana dikemukakan oleh Robert Kreitner dan Angelo Kinicki, "*The human factor is the key to success in organizations! People are the common denominator of organized endeavor-regardless of the organizations's size or purpose.*"¹

Hal yang melatarbelakangi usul ini dapat dilihat dalam Naskah Akademis RUU tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut²: *pertama*, dalam identifikasi masalah dikemukakan adanya masalah dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah sering tidak harmonis tidak lama setelah keduanya terpilih. Keduanya sering terlibat dalam berebut peran karena masing-masing merasa mempunyai andil yang sama dalam pemenangan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam beberapa kasus kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengkotak-kotakkan birokrasi daerah baik yang memihak kepala daerah maupun yang memihak wakil kepala daerah.

Kedua, posisi wakil kepala daerah yang inkonstitusional. Dalam analisis mengenai permasalahan disinggung mengenai ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan secara eksplisit bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota dilakukan secara demokratis. Namun, ditegaskan bahwa tidak ada satu katapun yang secara eksplisit mengisyaratkan adanya jabatan wakil kepala daerah. Berbeda sekali dengan keberadaan Wakil Presiden yang secara eksplisit dinyatakan dalam konstitusi. Menurut Pemerintah, keberadaan wakil kepala daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah lebih merupakan kompromi politik antara pihak pemerintah dengan DPR sebagai institusi

1 Dalam M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007, hal. 105.

2 Lihat lebih lanjut dalam Naskah Akademis RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, 2011, hal. 130-135.

pembuat undang-undang. Namun ketika dalam praktek banyak konflik yang muncul antara kepala daerah dengan wakilnya, maka perlu diadakan pengakajian ulang mengenai keberadaan wakil kepala daerah yang jelas-jelas tidak diatur keberadaannya dalam konstitusi.

Ketiga, untuk menunjang keberhasilan transisi demokrasi di Indonesia. Dalam Naskah Akademis, pembuat RUU diingatkan pada hakekat pemerintahan, dimana pemerintah harus didukung oleh kombinasi dari dua unsur yaitu politik dan administrasi. Kombinasi tersebut yang selama ini telah melahirkan adagium “*when politic ends, administration begins*”. Ini berarti kekuatan politik harus didukung oleh kapasitas administrasi yang memadai untuk menjalankan kekuasaan politik tersebut. Oleh karena itu, menurut pembentuk RUU, apabila posisi wakil kepala daerah secara politis ingin tetap dipertahankan, maka adalah kurang cocok kalau orang politik yang berperan sebagai kepala daerah didukung juga oleh orang politik sebagai wakil kepala daerah. Dalam kondisi transisi demokrasi seperti sekarang ini menurut pembuat RUU adalah akan lebih efektif kalau kepala daerah yang politis diimbangi oleh wakil kepala daerah yang profesional. Keberadaan politik adalah justifikasi legitimasi kepala daerah sedangkan keberadaan profesionalisme dalam diri wakil kepala daerah akan mendukung kekuatan politik yang *legitimate* untuk menciptakan kesejahteraan melalui keberadaan wakil kepala daerah yang profesional.

Keempat, pengalaman PNS yang lama dalam pemerintahan dibandingkan nonPNS. Dalam Naskah Akademis dikemukakan bahwa para pembuat RUU memiliki dua opsi dalam menentukan pilihan profesional sebagai pendamping kepala daerah, yaitu apakah direkrut dari kelompok PNS atau bebas. Pilihan PNS akan mengurangi waktu penyesuaian bagi wakil kepala daerah karena pengalaman PNS yang lama dalam bidang pemerintahan dibandingkan non PNS. PNS khususnya yang ada di lingkungan pemerintah daerah sudah mempunyai pengalaman yang banyak dalam pengelolaan daerah. Keberadaan PNS sebagai wakil kepala daerah akan membantu menyeimbangkan pencapaian tujuan politis dan tujuan administratif dari kebijakan desentralisasi.

II. Permasalahan

Mengangkat PNS sebagai wakil kepala daerah tentu memiliki dampak administrasi dan dampak politik. Agar gagasan tersebut dapat dilaksanakan dan berhasil dalam implementasinya tentu harus memperhitungkan dampak tersebut.

Dampak politik tentunya terkait dengan berkurangnya posisi pemerintahan yang dapat diduduki oleh orang-orang dari partai politik. Dampak administrasi akan menimbulkan masalah di dalam sistem birokrasi Indonesia yang telah

dibangun selama ini, dimana birokrasi harus netral dari partai politik manapun. Sebab, jabatan wakil kepala daerah selama ini adalah jabatan politik.

Alasan mengangkat PNS sebagai wakil kepala daerah yang dituangkan di dalam RUU Pemerintahan Daerah yang diserahkan oleh Presiden kepada DPR untuk dibahas dinilai kurang memberikan dasar pemikiran yang kuat. Oleh karena itu pertanyaan utama dalam tulisan ini adalah bagaimana gagasan mengangkat PNS sebagai wakil kepala daerah dikaji menurut teori administrasi? Apakah gagasan ini dapat dilaksanakan?

III. Tujuan

Tulisan ini memiliki dua tujuan, yaitu tujuan praktis dan tujuan teoritis. Tujuan praktis dimaksudkan untuk menganalisis gagasan yang dibangun oleh Pemerintah yaitu mengangkat PNS sebagai wakil kepala daerah. Sedangkan tujuan teoritis, yaitu untuk memperkaya khazanah ilmu administrasi khususnya administrasi negara.

Selain itu, tulisan ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi kepada DPR dalam merespon gagasan ini, dengan memberikan alternatif pemikiran dalam posisi apa sebaiknya PNS ditempatkan.

IV. Kerangka Pemikiran

Sistem politik Indonesia saat ini yang multi partai telah mengakibatkan perubahan dalam cara pandang terhadap hubungan politik dan birokrasi. Susunan pemerintahan akan memasukkan pejabat karir (birokrat karir) ke dalam jabatan politik. Hubungan pejabat politik dan pejabat karir tersebut menyangkut pada hubungan administrasi dan politik.

Dalam perjalanan hubungan politik dan administrasi, kajian yang menggemparkan ilmu politik adalah ketika Woodrow Wilson menulis buku *The Study of Administration* yang dimuat dalam jurnal *Political Science Quarterly* pada tahun 1887, yang intinya menyatakan bahwa perlu adanya pemisahan antara ilmu politik dengan ilmu administrasi publik dan diakuinya ilmu administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu tersendiri. Wilson menegaskan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian kekuasaan membuat kebijakan publik berada pada

kekuasaan politik, dan melaksanakan kebijakan politik tadi merupakan kekuasaan administrasi negara.³

Frank J. Goodnow (1900) menyatakan "*Politics has to do with policies or expression of the state will. Administration has to do with the execution of these policies*", politik lebih berurusan dengan masalah proses perumusan kebijakan, sedangkan administrasi lebih berfokus pada bagaimana kebijakan yang sudah dirumuskan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.⁴ Dikotomi ini pada akhirnya memunculkan antara siapa yang mengawasi dan siapa yang mendominasi.⁵ Untuk mengatasi permasalahan tersebut muncul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yaitu apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive*).⁶ Konsep *executive ascendancy* muncul karena:

1. adanya pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi karena adanya perbedaan fungsi. Pejabat karir dianggap sebagai mesin pelaksana kebijakan politik yang dibuat oleh pejabat politik.⁷
2. adanya kesalahan perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan antara pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksana (*implementing policy*), antara pejabat politik dan pejabat karir di birokrasi.⁸

Sedangkan *bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive* didasarkan atas pandangan bahwa pejabat karir bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, tetapi mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik.⁹ Pejabat karir yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen. Pejabat ini mempunyai karir yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya, seorang pejabat politik yang bukan spesialis. Birokrasi yang semacam ini tidak hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi juga bisa berperan membuat kebijakan publik dan oleh karenanya membutuhkan

3 Woodrow Wilson (1978) dalam Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 245.

4 Frank J. Goodnow dalam Erwan Agus Purwanto, Wahyudi Kumorotomo (Ed.), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2005, hal. viii.

5 Carino (1994) dalam Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, 2003, hal. 153.

6 Carino (1994) dalam *ibid.*

7 Wilson (1941) dalam *ibid.*, hal. 154.

8 Kirwan (1987) dalam *ibid.*

9 Weber (1947) dalam *ibid.*, hal. 155.

dukungan politik.¹⁰ Dalam konteks ini, pejabat karir (birokrat) mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Oleh karena itu, kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding atau *co-equality with the executive*. Dengan demikian pejabat karir itu merupakan kekuatan yang apolitik namun tinggi politisasinya (*apolitic but highly politicized*). Pejabat karir bukan merupakan partisan politik akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional.¹¹

V. Pembahasan

A. Posisi Wakil Kepala Daerah: Jabatan Politik atau Jabatan Karir?

Istilah wakil kepala daerah dikenal di dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 saat ini berkembang diskusi mengenai keberadaan wakil kepala daerah, apakah konstitusional atau tidak. Namun, tulisan ini membatasi diri untuk tidak akan membahas mengenai perdebatan tersebut.

Wakil kepala daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan pembantu kepala daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (3) bahwa “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah”. Selanjutnya, dalam Pasal 56 UU tersebut dinyatakan bahwa “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.”

Pencalonan seorang wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik telah mempertegas posisi wakil kepala daerah sebagai jabatan politik. Hal ini didasarkan pada pendapat Miftah Thoha yang menyatakan bahwa pejabat politik adalah pejabat yang berasal dari kekuatan politik atau partai politik.¹² Sedangkan pejabat karir adalah pejabat yang mempunyai catatan karir yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya pejabat politik yang bukan spesialis. Pejabat karir bukan partisan partai politik akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional.¹³

Namun, jika ditarik lebih jauh lagi dengan hadirnya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

10 Rourke dalam Waluyo, *Manajemen Publik*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 60.

11 *Ibid.* Lihat juga Charles H. Levin et.al, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990, hal. 104-107.

12 Miftah Thoha, *op.cit.*, hal. 151.

13 *Ibid.*, hal. 154.

Pemerintahan Daerah, dimana Pasal 56 ayat (2) telah dilakukan perubahan menjadi “Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini”, maka pemahaman mengenai jabatan politik menjadi berubah. Dengan ketentuan ini berarti wakil kepala daerah bisa berasal dari perseorangan, yang artinya bukan dari partai politik. Jadi, apa esensi jabatan politik tersebut?

Untuk dapat menjawab hal ini, penulis memilih menggunakan teori liberal yang menyatakan bahwa kepemimpinan pejabat politik didasarkan atas kepercayaannya bahwa supremasi mandat yang diperoleh oleh kepemimpinan pejabat politik itu berasal dari Tuhan atau berasal dari rakyat atau berasal dari *public interest (the political leadership bases its claim to supremacy on the mandate of God or of the people, or on some notion of the public interest)*. Supremasi mandat ini dilegitimasi melalui pemilihan, atau kekerasan, atau penerimaan secara *de facto* oleh rakyat.¹⁴ Ini artinya, setiap ada mandat yang diterima oleh seseorang untuk memimpin rakyat, maka itu adalah jabatan politik.

Dari kedua pemahaman di atas, dapat dikatakan bahwa posisi mengenai jabatan politik atau jabatan karir sangat ditentukan oleh dua hal, yaitu *pertama*, mengenai pengisian, apakah diisi oleh partai politik atau tidak. Kedua, ada tidaknya mandat, yang artinya ada pertanggungjawaban kepada publik.

Jika ditinjau dari pengisian, maka sejarah bangsa Indonesia telah memberikan pengalaman bahwa pengisian jabatan kepala daerah (dan wakil kepala daerah) pernah dilakukan berdasarkan keturunan (turun temurun) yaitu sebelum tahun 1900. Namun, menjelang tahun 1930 kepala daerah (bupati) direkrut dari kalangan yang lebih luas. Pada tahun 1930 dari 75 orang Bupati, hanya 30 orang yang menggantikan ayahnya, 3 orang menggantikan mertuanya, 24 orang berasal dari kabupaten lain, sedangkan 18 orang tidak mempunyai pertalian kekeluargaan dengan seorang bupati dari garis kakek atau ayah mertua.¹⁵ Selanjutnya, pada tahun 1994, terdapat 127 orang (42,61%) dari seluruh bupati/walikota yang berasal dari ABRI, sedangkan yang berasal dari sipil berjumlah 171 orang (57,39%). Itu artinya, bahwa jabatan politik pun dapat diisi baik dari kalangan partai politik, tentara (TNI), maupun sipil.¹⁶

Pada masa orde baru posisi wakil kepala daerah tidak diatur secara tegas di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam kondisi ini, pengisian jabatan

14 Redford (1969), dalam Miftah Thoha, *ibid.*, hal. 154.

15 Sutherland (1979), dalam J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 26.

16 *Ibid.*

wakil kepala daerah dilakukan menurut kehendak pemerintah pusat. Akibatnya, ada daerah yang memiliki wakil kepala daerah dan ada yang tidak. Bagi daerah yang memiliki kepala daerah, posisi tersebut diisi dari berbagai kalangan. Ada yang diisi dari kalangan militer, namun ada juga yang diisi dari kalangan PNS.

Keberadaan wakil kepala daerah diakui dalam peraturan perundang-undangan sejak lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 30 disebutkan bahwa “Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah”. Pemilihan wakil kepala daerah pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999 dipilih satu paket dengan kepala daerah oleh DPRD dan ketentuan tersebut berubah sejak lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung dalam satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Perkembangan tersebut menandakan bahwa pada konteks Indonesia kini, pemahaman terhadap jabatan politik harus dapat dibedakan antara jabatan itu sendiri dengan pengisiannya. Artinya, wakil kepala daerah sebagai jabatan politik, yang dalam konteks ini dipahami sebagai adanya mandat yang diberikan untuk memimpin rakyat, dapat diisi dari kalangan partai politik (yang diajukan oleh partai politik), maupun berasal dari non-partai politik (tentara ataupun rakyat sipil lainnya).

Terhadap gagasan mengangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai wakil kepala daerah, marilah kita tinjau alasan yang dikemukakan Pemerintah dalam Naskah Akademisnya.

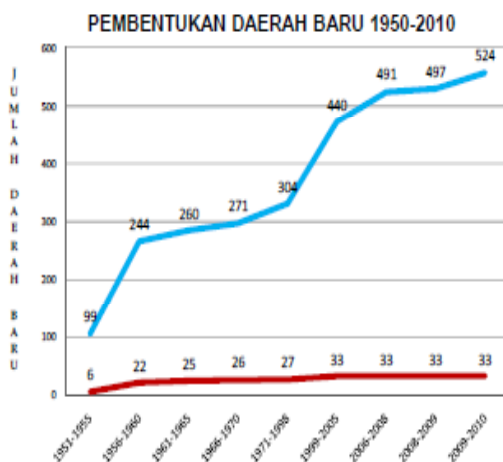
B. Birokasi yang Terkotak-kotak

Jika kepala daerah dan wakil kepala daerah sama-sama bersumber dari partai politik, dalam beberapa kasus, kondisi tersebut telah menyebabkan terjadinya pengkotak-kotakkan birokrasi daerah baik yang memihak kepala daerah maupun yang memihak wakil kepala daerah. Berbicara mengenai pengkotak-kotakan birokrasi di daerah tidak dapat dipisahkan dari sejarah bangsa Indonesia sendiri, baik itu sejarah lahirnya otonomi daerah dan tumbuhnya partai politik.

Sejak amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan pelaksanaannya yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah terbentuk banyak daerah otonom baru. Karena lebih menonjolkan pertimbangan politik yaitu hak masyarakat daerah untuk membentuk daerah, maka sejak awal era reformasi, telah terjadi proliferasi pembentukan daerah baru yang pada saat ini

telah mencapai 33 (tiga puluh tiga) provinsi dan 524 (lima ratus dua puluh empat) kabupaten dan kota. UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom yang diberi kewenangan untuk mengelola urusan rumah tangga masing-masing, sehingga setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia berkembang menjadi suatu jaringan pemerintahan yang sangat besar.

Gambar 1.
Kurva Pembentukan Daerah Baru 1950-2010



Sumber: Sofian Effendi, "Second Generation Reform of Indonesian Public Administration", 2010, sebuah makalah.

Lahirnya daerah otonom baru juga diiringi dengan lahirnya partai politik. Tahun 1999 hadir 48 partai politik yang mengikuti pemilihan umum. Konsekuensi dari lahirnya banyaknya partai politik dan dibukanya partai politik untuk mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerahnya menimbulkan hadirnya banyak kepala daerah dari berbagai macam partai. Dengan kondisi birokrasi pada masa sebelumnya (era orde baru) yang monoloyalitas kepada Golongan Karya, maka diadopsilah ketentuan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa kepala daerah adalah pembina pegawai daerah. Sejak saat itulah fungsi pembinaan pegawai daerah secara tegas dinyatakan diemban oleh kepala daerah. Hal ini dimaksudkan untuk membentuk loyalitas pejabat daerah (birokrasi) kepada kepala daerah untuk menyukseskan kebijakan kepala

daerah. Pemikiran tersebut didasari oleh kondisi politik pada masa itu dengan dibukanya kesempatan untuk mendirikan banyak partai, maka dapat dipahami kekhawatiran birokrasi tidak taat kepada kepala daerah yang bukan berasal dari Partai Golongan Karya.

Tabel 1
Perkembangan Pegawai Negeri Sipil

Tahun	Pegawai Negeri Sipil				Total	Total
	Pusat		Daerah		Jumlah	Pertumb. (%)
	Jumlah	Pertumb(%)	Jumlah	Pertumb(%)		
1974	-	-	-	-	1.526.809	-
1979	-	-	-	-	1.829.397	19,82
1984	-	-	-	-	2.785.646	52,27
1989	3.151.661	-	475.954	-	3.627.615	30,23
1990	3.277.807	4,00	474.199	-0,37	3.752.006	3,43
1991	3.341.930	1,96	482.185	1,68	3.824.115	1,92
1992	3.401.409	1,78	486.157	0,82	3.887.566	1,66
1993	3.505.973	3,07	503.374	3,54	4.009.347	3,13
1994	3.471.595	-0,98	494.183	-1,83	3.965.778	-1,09
1995	3.527.567	1,61	502.653	1,71	4.030.220	1,62
1996	3.552.088	0,70	508.344	1,13	4.060.432	0,75
1997	3.588.706	1,03	505.640	-0,53	4.094.346	0,84
1998	3.585.667	-0,08	504.760	-0,17	4.090.437	-0,10
1999	3.519.959	-1,83	485.902	-3,74	4.005.861	-2,07
2000	3.450.397	-1,98	476.749	-1,88	3.927.146	-1,96
2001	943.753	-72,65	2.989.013	526,96	3.932.766	0,14
2002	829.922	-12,06	3.002.164	0,44	3.832.086	-2,56
2003	823.909	-0,72	2.824.096	-5,93	3.648.005	-4,80

Sumber: Badan Kepegawaian Negara, 2003, diolah oleh Litbang Kompas, *Kompas*, 4 Desember 2004.

Kekhawatiran tersebut bukan tanpa alasan, sebab pegawai daerah yang akan dikelola sangat besar. Pada tahun 2001, dengan terbentuknya lebih dari 460 pemerintah daerah dan penyerahan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah dan sejalan dengan tuntutan otonomi daerah, sekitar 2,5 juta PNS ditransfer bersama dengan 20.000 aset dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kebijakan ini menyebabkan terjadinya pertumbuhan pegawai yang sangat tinggi yaitu sebesar 526,96% di daerah (lihat Tabel 1).¹⁷ Pertumbuhan ini terus terjadi hingga tahun 2009 (lihat Tabel 2) sebelum dikeluarkannya moratorium penerimaan Calon PNS pada tahun 2011.

¹⁷ Badan Kepegawaian Negara, 2003, diolah oleh Litbang Kompas, *Kompas*, 4 Desember 2004.

Tabel 2
Pertumbuhan Jumlah PNS

Tahun	Pria	Pertum Buhan (%)	Wanita	Pertum buan (%)	Total	Pertum Buhan (%)
2003	2.172.285		1.475.720		3.648.005	
2004	2.130.299	-1,93	1.457.038	-1,27	3.587.337	-1,66
2005	2.131.674	0,06	1.530.662	5,05	3.662.336	2,09
2006	2.144.320	0,59	1.580.911	3,28	3.725.231	1,72
2007	2.292.555	6,91	1.774.646	12,25	4.067.201	9,18
2008	2.257.408	-1,53	1.825.952	2,89	4.083.360	0,40
2009	2.455.269	8,76	2.068.936	13,31	4.524.205	10,8

Sumber: BKN, Mei 2010.

Namun, dalam perkembangannya fungsi pembina pegawai daerah telah menyimpang. Pegawai daerah, terutama para pejabat daerah sangat bergantung kepada kepala daerah. Loyalitas pegawai daerah sangat bergantung kepada kepala daerah atau wakil kepala daerah. Akibat lanjutannya, begitu berganti kepala daerah akan terjadi juga perombakan pejabat daerah. Hal ini menimbulkan instabilitas birokrasi dan terganggunya efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Indeks Efektivitas Tata Pemerintahan (IETP)¹⁸ yang dikeluarkan oleh Kemitraan memperlihatkan bahwa secara umum efektivitas tata pemerintahan provinsi-provinsi Indonesia tertinggal jauh dari negara tetangga. Di antara provinsi-provinsi Indonesia pun terdapat variasi yang amat besar antara provinsi yang memiliki efektivitas tinggi dan provinsi yang memiliki tingkat efektivitas rendah (lihat tabel 3). Karena efektivitas tata pemerintahan sangat dipengaruhi oleh kualitas PNS, variasi skor IETP menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang cukup besar dalam kualitas PNS antar provinsi di Indonesia. Artinya, ketimpangan ini salah satunya disebabkan oleh instabilitas birokrasi di daerah itu sendiri.

Sejak era reformasi, konflik antara pejabat politik dengan pejabat karir di daerah memang cukup besar. Berdasarkan data pada tahun 2005, muncul kasus 62 pejabat daerah mulai dari sekretaris daerah, asisten sekretaris daerah, kepala bagian, dan camat yang mengundurkan diri karena tidak cocok dengan bupati. Sementara itu, dengan intensitas yang lebih rendah, telah terjadi kasus-kasus mutasi pejabat karir di daerah oleh kepala daerah seperti di Kebumen, Kota Medan, dan daerah-daerah lainnya dengan alasan yang tidak jelas.¹⁹

¹⁸ Merupakan salah satu indikator obyektif untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas yang diemban oleh peraturan perundang-undangan. Indeks ini diukur dalam skala ukurang yang rentangnya 1 - 10.

¹⁹ Erwan Agus Purwanto et.all., *op.cit.*, hal. 29.

Selain itu, di Kabupaten Boyolali, Jawa Tengah, dilaporkan bahwa tiga pejabat dan dua camat diduga tidak netral dengan mendukung salah satu calon bupati.²⁰ Ini artinya, *incumbent* yang maju dalam pemilihan umum akan cenderung untuk memanfaatkan fasilitas pada saat menjabat, walaupun belum mencalonkan diri. Dalam konteks ini netralitas PNS menjadi taruhannya.

Untuk masalah ini, sesungguhnya DPR telah mencoba memberikan jalan keluar melalui undang-undang yang berbeda, yaitu melalui Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. DPR mencoba mengatasi masalah ini dengan mengubah tugas pembinaan pegawai daerah dari kepala daerah menjadi tugas pejabat karir tertinggi di daerah, yaitu Sekretaris Daerah.²¹ Dengan demikian, siapapun kepala daerah ataupun wakil kepala daerahnya, birokrasi tetap netral, dan tidak terkotak-kotak lagi. Apabila posisi wakil kepala daerah diisi oleh PNS, belum tentu birokrasi tidak akan terkotak-kotak. Sebab, sepanjang kepala daerah berasal dari partai politik dan perannya masih diberikan sebagai pembina pegawai daerah, maka sepanjang itu pula birokrasi akan menjadi terkotak-kotak. Kemungkinan besar terjadi, pegawai tetap loyal kepada kepala daerah dan tidak menghiraukan kepala daerah yang berasal dari PNS tersebut.

C. Wakil Kepala Daerah Inkonstitusional?

Posisi wakil kepala daerah yang inkonstitusional. Terhadap alasan ini, tulisan ini tidak bermaksud untuk menjawab masalah ini karena masalah konstitusi berarti menyangkut perdebatan dalam ranah hukum. Sementara tulisan ini hanya difokuskan kepada masalah administrasi. Namun, dari sisi ilmu pengetahuan yang penulis miliki, ada pendapat yang bisa disampaikan di sini, yaitu bahwa sepanjang tugas dan fungsi wakil kepala daerah itu jelas dan membawa manfaat bagi bangsa dan negara ini, maka posisi wakil kepala daerah dapat dipertahankan.

Untuk dapat menjawab hal tersebut dapat dilihat dari tugas wakil kepala daerah. Dalam Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;

²⁰ "PNS Tak Netral Diberi Sanksi, *Koran Tempo*, Mei 2005.

²¹ Lihat Naskah RUU tentang Aparatur Sipil Negara yang diiniasi oleh DPR tahun 2011 dan saat ini sedang dalam tahap Pembicaraan Tingkat I di Pansus DPR RI.

Tabel 3
Indeks Efektivitas Pemerintahan Berdasarkan Provinsi

Province Ranking			
** ordered by index **			
Rank	Year	Province	Index
1	2008	DKI Jakarta	6.51
2	2008	Jawa Timur	6.06
3	2008	Sumatera Barat	5.98
4	2008	Bali	5.87
5	2008	Lampung	5.82
6	2008	Jawa Barat	5.78
7	2008	DI Yogyakarta	5.75
8	2008	Gorontalo	5.51
9	2008	Kalimantan Selatan	5.50
10	2008	Kalimantan Tengah	5.48
11	2008	Sulawesi Utara	5.44
12	2008	Sulawesi Selatan	5.42
13	2008	Nusa Tenggara Barat	5.33
14	2008	Riau	5.32
15	2008	Kepri	5.27
16	2008	Sumatera Selatan	5.16
17	2008	Bengkulu	5.11
18	2008	Kalimantan Timur	5.09
19	2008	Nanggroe Aceh Darussalam	5.09
20	2008	Nusa Tenggara Timur	5.06
21	2008	Papua	5.01
22	2008	Jambi	4.79
23	2008	Maluku	4.77
24	2008	Sulawesi Tengah	4.66
25	2008	Jawa Tengah	4.63
26	2008	Sulawesi Tenggara	4.48
27	2008	Bangka Belitung	4.44
28	2008	Banten	4.42
29	2008	Papua Barat	4.37
30	2008	Sulawesi Barat	4.36
31	2008	Maluku Utara	4.29
32	2008	Kalimantan Barat	4.15
33	2008	Sumatera Utara	3.55

Sumber: Sofian Effendi, "Second Generation Reform of Indonesian Public Administration", 2010, sebuah makalah.

- b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;

- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah;
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dengan melihat kepada tugas wakil kepala daerah di atas, tentu dapat dilihat bahwa tugas wakil kepala daerah juga penting, terutama pada saat kepala daerah berhalangan. Dari sisi administrasi, pemisahan tugas yang tegas akan sangat membantu suksesnya kerja kepala daerah dan wakil kepala daerah dan dapat menghindari duplikasi atau tumpang tindih pekerjaan.

D. Wakil Kepala Daerah Harus Orang Profesional

Dalam kondisi transisi demokrasi seperti sekarang ini akan lebih efektif kalau kepala daerah yang politis dimbangi oleh wakil kepala daerah yang profesional. Keberadaan politik adalah justifikasi legitimasi kepala daerah sedangkan keberadaan profesionalisme dalam diri wakil kepala daerah akan mendukung kekuatan politik yang *legitimate* untuk menciptakan kesejahteraan melalui keberadaan wakil kepala daerah yang profesional.

Terhadap alasan ini, penulis ingin mengembalikan ingatan kita terhadap konsep pejabat politik dan pejabat karir. Jika kita sepakat bahwa jabatan politik ditandai dengan adanya mandat yang diberikan oleh rakyat kepada seseorang, sedangkan jabatan karir adalah jabatan yang dipegang seseorang dan mempunyai catatan karir yang panjang, maka posisi wakil kepala daerah juga merupakan jabatan politik, sehingga posisinya sama dengan kepala daerah.

Disadari bahwa pemberian mandat dari rakyat kepada seseorang sangat didasari oleh banyak hal. Bisa hanya karena popularitas, tanpa kapabilitas. Hal ini bisa jadi karena kuatnya sifat oligarki partai politik ketika hendak menentukan calon kepala daerah. Dalam sistem kepartaian di Indonesia diakui masih menggantungkan kepada figur dan elit partai politik dalam mencari dukungan rakyat.²² Bahkan, dalam kasus tertentu telah terbukti bahwa artis dapat mengumpulkan suara pendukung yang cukup besar.²³ Dalam konteks kondisi semacam ini, kekurangan para pejabat politik memang harus diisi oleh pejabat karir, karena pejabat karir memiliki keunggulan karena pengalaman yang lama.

²² Dalam Lili Romli (Ed.), *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009, Jakarta, hal. 41.

²³ *Ibid.*, hal. 113.

Dalam konteks konsep yang dikenalkan Carino, pejabat karir haruslah ditempatkan sebagai *bureaucratic sublation* atau *attempt at co-equality with the executive*, yaitu dimana pejabat karir bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, tetapi mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat politik.²⁴ Pejabat karir, karena keprofesionalannya, tidak hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi juga bisa berperan membuat kebijakan publik dan oleh karenanya membutuhkan dukungan politik.²⁵ Dalam konteks ini, pejabat karir (birokrat) mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Oleh karena itu, kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding atau *co-equality with the executive*. Dengan demikian pejabat karir itu merupakan kekuatan yang apolitik namun tinggi politisasinya (*apolitic but highly politicized*). Pejabat karir bukan merupakan partisan politik akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional.²⁶

Bagaimana menempatkan pejabat karir dalam posisi tersebut, memang sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakat kita. Dalam kondisi budaya masyarakat kita yang masih mengunggulkan pejabat politik daripada pejabat karir, maka situasi yang ditawarkan oleh Carino tersebut sulit untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, jalan untuk menempatkan pejabat karir di dalam jabatan politik memang dapat dipertimbangkan. Artinya, hadirnya PNS sebagai wakil kepala daerah dapat menjadi sarana bagi integrasi politik di daerah.

Keempat, kelebihan PNS dalam pengalaman PNS yang lama dalam pemerintahan dibandingkan non PNS. Dalam Naskah Akademis dikemukakan bahwa para pembuat RUU memiliki dua opsi dalam menentukan pilihan profesional sebagai pendamping kepala daerah, yaitu apakah direkrut dari kelompok PNS atau bebas. Pilihan PNS akan mengurangi waktu penyesuaian bagi wakil kepala daerah karena pengalaman PNS yang lama dalam bidang pemerintahan dibandingkan non PNS. PNS khususnya yang ada di lingkungan pemerintah daerah sudah mempunyai pengalaman yang banyak dalam pengelolaan daerah. Keberadaan PNS sebagai wakil kepala daerah akan membantu menyeimbangkan pencapaian tujuan politis dan tujuan administratif dari kebijakan desentralisasi.

Terhadap hal keempat, ini berbicara mengenai pengisian wakil kepala daerah. Asumsinya bahwa posisi wakil kepala daerah memang dibutuhkan dan tidak inkonstitusional. Berbicara mengenai pengisian jabatan, maka dalam analisis di awal, penulis telah menjelaskan bahwa pengisian terhadap jabatan wakil kepala

24 Weber (1947) dalam *op.cit.*, hal. 155.

25 Rourke dalam Waluyo, *op.cit.*, 2007, hal. 60.

26 *Ibid.* Lihat juga Charles H. Levin et.al, *op.cit.*, hal. 104-107.

daerah harus dibuka. Bisa diisi oleh partai politik, PNS atau nonPNS, sepanjang memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan.

Namun, terhadap gagasan untuk menempatkan PNS sebagai wakil kepala daerah dapat diberikan pandangan sebagai berikut:

Pertama, apabila PNS yang ditempatkan sebagai wakil kepala daerah, maka PNS tersebut bukan lagi dipandang sebagai pejabat karir. Hal ini penting, sebab tugas wakil kepala daerah berbeda dengan tugas sebagai PNS. Jika bukan sebagai pejabat karir, maka pertimbangan karir tidak menjadi penting sesungguhnya. Pembuat kebijakan dalam RUU ini terkesan mencampurkan jabatan politik dan jabatan karir. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan bahwa PNS yang akan duduk sebagai wakil kepala daerah adalah orang yang memiliki pengalaman yang lama dalam bidang pemerintahan. Pengalaman yang lama dalam bidang pemerintahan ini diartikan sebagai seseorang yang sudah memiliki karir di PNS. Hal ini juga dapat diartikan sebagai seorang senior.

Kedua, apabila menyinggung senioritas, maka hal ini akan memunculkan pertanyaan lanjutan, apakah jabatan wakil kepala daerah tersebut sebagai jabatan karir tertinggi bagi PNS Daerah? Bagaimana hubungan hirarkinya dengan sekretaris daerah yang selama ini menjadi orang nomor 1 di kalangan pegawai daerah.

Terhadap pilihan mengangkat PNS untuk menduduki jabatan wakil kepala daerah ada dua hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, mengenai netralitas PNS dan yang *kedua* mengenai kedudukannya dalam struktur organisasi pegawai daerah. Terkait dengan masalah pertama, sebagai konsekuensi bahwa jabatan wakil kepala daerah adalah jabatan politik, maka PNS yang diangkat sebagai wakil kepala daerah harus berhenti dari jabatan organiknya dalam PNS. Namun, PNS tersebut masih tetap memiliki jabatan PNS. Hal ini dimaksudkan agar yang bersangkutan dapat memberikan waktu sepenuhnya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya sebagai wakil kepala daerah. Selain itu, dengan asumsi PNS tersebut memiliki kemampuan profesionalisme, pemberhentian yang bersangkutan sebagai PNS akan mematikan karir yang bersangkutan. Kondisi selama ini yang memberhentikan PNS yang masuk partai politik dinilai dinilai tidak adil oleh kalangan PNS itu sendiri.

Terkait dengan masalah kedua, posisi wakil kepala daerah tidak dalam struktur organisasi pegawai daerah. Oleh karena itu, posisi wakil kepala daerah tidak menggeser kedudukan sekretaris daerah sebagai posisi tertinggi pegawai daerah. Oleh sebab itu, penunjukan seseorang dalam jabatan wakil kepala daerah sesungguhnya harus mencerminkan kebutuhan akan kualifikasi tertentu yang dapat mengemban tugas sebagai wakil kepala daerah. Bukan hanya karena faktor senioritas namun tidak memiliki kapasitas yang dibutuhkan.

VI. Penutup

Gagasan untuk mengangkat PNS sebagai wakil kepala daerah harus dikaji secara matang agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan memperoleh manfaat yang besar pula. Dari hasil kajian diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, beberapa alasan yang dikemukakan tidak sepenuhnya penyelesaiannya adalah dengan mengangkat PNS sebagai wakil kepala daerah. Misalnya, alasan pertama mengenai kekhawatiran pengkotak-kotakan birokrasi. Alasan ini dapat diatasi dengan menarik kembali peran kepala daerah sebagai pembina pegawai daerah.

Kedua, terkait dengan masalah posisi wakil kepala daerah yang inkonstitusional, hal tersebut merupakan ranah hukum.

Ketiga, sebagai penyeimbang kepala daerah yang selama ini dinilai kurang memahami kerja pemerintahan sehari-hari sehingga perlu dibantu oleh PNS yang berpengalaman. Terhadap alasan ini penulis dapat menerimanya.

Keempat, terhadap gagasan memilih PNS di antara pilihan lainnya untuk duduk sebagai wakil kepala daerah, penulis dapat menerimanya dengan beberapa persyaratan yaitu PNS tersebut tidak diberhentikan sebagai PNS dan kedua PNS tersebut diangkat bukan karena senioritas namun karena pertimbangan kapabilitas/kompetensinya.

Selanjutnya, penulis merekomendasikan pertama, agar gagasan ini secara jelas menempatkan posisi wakil kepala daerah sebagai jabatan politik dan PNS sebagai jabatan karir. Kedua, posisi wakil kepala daerah dapat diisi oleh siapa saja, baik dari kalangan partai politik, PNS, maupun nonPNS.

Ketiga, dalam hal PNS diangkat sebagai wakil kepala daerah, maka PNS tersebut diangkat karena merupakan seorang PNS yang memiliki kemampuan yang dibutuhkan dan bukan karena jabatan karir di PNS. Oleh sebab itu, posisi wakil kepala daerah bukan merupakan bagian dari struktur pegawai daerah.

Keempat, PNS yang diangkat sebagai wakil kepala daerah tidak diberhentikan sebagai PNS. Hal ini dimaksudkan untuk memperlihatkan bahwa PNS tersebut diangkat karena memiliki kemampuan yang dibutuhkan. Bukan karena keterikatan dengan partai politik tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- Charles H. Levin et.all, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990.
- Erwan Agus Purwanto, Wahyudi Kumorotomo (Ed.), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2005.
- Lili Romli (Ed.), *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2009.
- Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007.
- Waluyo, *Manajemen Publik*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 2007.

Surat Kabar:

“PNS Tak Netral Diberi Sanksi, *Koran Tempo*, Mei 2005.

“*Distribusi PNS*”, *Kompas*, 4 Desember 2004.

Makalah:

Sofian Effendi, “Second Generation Reform of Indonesian Public Administration”, 2010.

Dokumen:

Naskah Akademis RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, 2011.

Naskah Akademis RUU tentang Aparatur Sipil Negara, DPR, 2011.

RUU tentang Aparatur Sipil Negara, DPR, 2011.