

## **POLITIK HUKUM PENGATURAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM SISTEM DESENTRALISASI**

**Gugun El Guyanie**

Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Email: gugun\_elguyani@yahoo.com

### ***Abstract***

*Constitutional desain which regulate the principle of district government with decentralization system give freedom to point out the vice of every district. But there is problem of disharmony because the conflict of authority. How is the significance vice district in the presidential system? How the politic of law regulate the ideal of vice district position? So Ideally the vice elected by the head of the district not elected by people of the region. The distribution of duty and authority between the head and his vice should be clear to avoid overlapping among them. The vice truly become the vice and responsible for the head of the district.*

**Keyword:** *Political Law, Vice district and decentralization.*

### ***Abstrak***

*Desain konstitusi yang mengatur prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi memberikan kebebasan untuk menentukan jabatan Wakil Kepala Daerah masing-masing. Tetapi terdapat problem disharmoni antara Kepala Daerah dan Wakilnya karena alasan konflik kewenangan (conflict of authority). Bagaimana urgensi dan kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menganut sistem desentralisasi? Bagaimana politik hukum pengaturan jabatan Wakil Kepala Daerah yang ideal dalam sistem desentralisasi? Dari awal desain jabatan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai pendamping Kepala Daerah. Sebinggga idealnya, Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Kepala Daerah terpilih, bukan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat. Pembagian tugas dan kewenangan antara Kepala Daerah dan Wakilnya juga harus tegas dan jelas untuk menghindari dualisme dan overlapping di antara keduanya. Artinya, Wakil Kepala Daerah benar-benar hanya menjadi pembantu Kepala Daerah, dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.*

**Kata Kunci:** *politik hukum, wakil kepala daerah, desentralisasi.*

## A. Pendahuluan

Pilihan negara kesatuan yang diambil oleh para perumus Indonesia merdeka, membawa konsekuensi yang panjang. Menurut Jimly Asshiddiqie, perbincangan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) bentuk negara serikat (*federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*).<sup>1</sup> Tetapi yang dianut bukanlah konsep negara kesatuan sentralistis, melainkan dengan konsep pemencaran kekuasaan.

Negara kesatuan dalam definisi CF Strong sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional atau pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak ada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi).<sup>2</sup> Lebih lanjut, C.F. Strong mengemukakan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu *the supremacy of the centra parliament* (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat) dan *the absence of subsidiary sovereign bodies* (tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat).<sup>3</sup>

Namun apakah pilihan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi sudah final tanpa masalah? Justru hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan sistem yang desentralistis penuh dengan dinamika dan problematika. The Encyclopedia of Political Science mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 259.

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 269.

<sup>3</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing*, (London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited 1996), hlm. 123.

*"Decentralization is the transference of competences between different entities. It connotes the transfer of responsibilities, powers, and resources, from higher to lower level units of self-government and the direct management of local affairs by local populations through their elected local or regional representatives."*<sup>4</sup>

Mengacu pada definisi di atas, perihal transfer kewenangan, termasuk kekuasaan dari pusat ke daerah, selalu dinamis. Terutama sepanjang sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia dengan berbagai eksperimentasi konstitusionalnya.

Sepanjang Indonesia merdeka, persoalan hubungan pusat dan daerah tidak pernah menyentuh urgensi kekuasaan Wakil Kepala Daerah, baik Wakil Kepala Daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota. Hal ini menunjukkan bahwa, selama ini jabatan tersebut dianggap hanyalah "ban serep" yang hanya menjadi pelengkap penderita.

Di dalam konstitusi memang tidak disebutkan secara tegas bahwa Kepala Daerah harus memiliki Wakil Kepala Daerah. Pasal 18 ayat 4 yang merupakan hasil amandemen kedua, hanya menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan tingkat provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.<sup>5</sup> Artinya, bahwa dalam konteks Pemerintahan Daerah, konstitusi memberikan kebebasan untuk menentukan jabatan Wakil Kepala Daerah masing-masing.

Padahal sebenarnya banyak problematika muncul berkaitan dengan posisi Wakil Kepala Daerah. Terlebih ketika UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bahwa Kepala Daerah dan Wakilnya dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu berpasangan.<sup>6</sup> Berpasangan dalam artian, Kepala Daerah dan Wakilnya adalah satu paket dengan kedudukan yang setara.

---

<sup>4</sup> George Thomas Kurian, *The Encyclopedia of Political Science*, (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 2011), hlm. 207.

<sup>5</sup> Lihat, Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Lihat, Pasal 24 ayat 5 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, terkadang, lahir ketidakharmonisan pasangan tersebut di tengah perjalanan, yang otomatis mengganggu stabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada beberapa kasus terbelahnya hubungan Gubernur dan Wakilnya, Bupati dan Wakilnya ataupun Walikota dengan Wakilnya, dikarenakan banyak faktor. Salah satunya adalah persaingan politik antara Kepala Daerah dengan Wakilnya.

Bahkan lebih dari 90 persen Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak lagi harmonis. Gamawan Fauzi mengatakan, di Tahun 2010 ada 244 Kepala Daerah yang terpilih. Dari jumlah itu, 93,85 persen pasangan tidak berlanjut sampai akhir masa jabatan mereka. Hanya 6,15 persen yang berlanjut.<sup>7</sup> Beberapa contohnya adalah mantan wakil Gubernur Prijanto di DKI Jakarta, di Jawa Tengah antara mantan Gubernur Bibit Waluyo dengan mantan Wakilnya Rustriningsih, dan di kabupaten Garut ada Dicky Chandra. Sebagian dari mereka yang menduduki jabatan Wakil Kepala Daerah, mundur di tengah jalan pada saat masa jabatan belum selesai.

Padahal menurut undang-undang, Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang, kewajiban serta fungsi yang jelas, yakni fungsi pengawasan, konsultatif, koordinasi dan eksekutif.<sup>8</sup> Walaupun hal ini tidak sepenuhnya menunjukkan bahwa *power sharing* antara Kepala Daerah dan Wakilnya sudah ideal. Masih dibutuhkan pembenahan berkaitan dengan pembagian kewenangan yang tegas antara Kepala Daerah dan Wakilnya agar tidak menimbulkan ketegangan secara politik.

Namun juga tidak sepenuhnya benar jika disimpulkan bahwa faktor penentu retaknya hubungan keduanya dikarenakan rebutan kewenangan. Justru yang paling menonjol menjadi akar persoalan

---

<sup>7</sup> Angka tersebut menunjuk pada kepala daerah dan wakilnya di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, lihat <http://www.wartanews.com/read/Nasional/622e0734-b911-ccc3-acd18ddcecbf9f93/Kawin-Paksa-Bikin-Kepala-Daerah-dan-Wakilnya-Cerai-di-Tengah-Jalan>, diakses tanggal 1 Mei 2012 pukul 20.00 WIB.

<sup>8</sup> Lihat, pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur tugas wakil kepala daerah.

adalah persoalan mekanisme pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah. Dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat dalam pasangan, beberapa Wakil Kepala Daerah justru lebih memiliki kekuatan politik yang kuat daripada Kepala Daerahnya. Artinya, Wakil Kepala Daerah kemungkinan hanya dijadikan *vote gather* dalam beberapa kasus. Atau dalam kasus lain, Wakil Kepala Daerah hanya dijadikan mesin uang dan "mesin ATM" ketika kampanye.

Pada sisi lain, pemilihan Kepala Daerah secara langsung atau demokrasi secara langsung memberikan pendidikan politik langsung bagi rakyat untuk mengontrol jalannya pemerintahan daerah. Thomas Fleiner dan Lidija R Basta Fleiner berpendapat bahwa dengan demokrasi langsung, rakyat bisa melakukan fungsi kontrol yang maksimal terhadap anggaran di daerah. Sementara Fleiner menyatakan:

*"The exercise of political rights through direct democracy enables the citizens to control the income and expenditure of their municipal authorities. Citizens elect their representatives to local parliament and the municipal executive. It is at the local level that young politicians have to prove themselves. Municipalities often serve as an experimental field for many political initiatives. It is the arena in which citizens can develop their sosial and political competence."*<sup>9</sup>

Fleiner juga berpandangan bahwa otonomi di tingkat provinsi dan kabupaten atau kota juga menjadi arena eksperimentasi politik untuk uji kompetensi dan kaderisasi para Kepala Daerah dan Wakilnya. Sehingga keberhasilan kepemimpinan lokal—termasuk harmoni antara Kepala Daerah dan Wakilnya—menjadi modal bagi keberhasilan kepemimpinan politik nasional.

Oleh karena itulah perlu mendudukkan kembali urgensi jabatan Wakil Kepala Daerah termasuk bagaimana kedudukannya yang ideal dalam sistem desentralisasi. Apakah masih dibutuhkan, ataukah hanya perlu Wakil Kepala Daerah tetapi hanya ditunjuk saja? Lantas,

---

<sup>9</sup> Thomas Fleiner dan Lidija R Basta Fleiner, *Constitutional in a Multicultural and Globalised World*, (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2009), hlm. 608.

bagaimana urgensi dan kedudukan Wakil Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menganut sistem desentralisasi? dan bagaimana politik hukum<sup>10</sup> pengaturan jabatan Wakil Kepala Daerah yang ideal dalam sistem desentralisasi?

## **B. Sistem Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Menurut Hoogewarf desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan dan di bidang pemerintahan. Sementara itu menurut Dennis A Rondinelli, John R Nellis dan G Shabbir Cheema mengatakan "*decentralization is the transfer of planning, decision making, of administrative authority from the central government to its field organizations, local government, or non-governmental organizations*".<sup>11</sup>

Menurut ketiga sarjana tersebut, desentralisasi merupakan pembentukan atau penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional yang kegiatannya secara substansial berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat.<sup>12</sup> Sementara menurut Jimly Asshiddiqie, secara umum pengertian desentralisasi itu sendiri biasanya dibedakan dalam 3 pengertian, yaitu: 1) desentralisasi dalam arti dekonsentrasi, 2) dekonsentrasi dalam arti pendelegasian kewenangan, dan 3)

---

<sup>10</sup> Menurut Mahfud MD, politik hukum setidaknya mencakup tiga hal. *Pertama*, kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara. *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi dan sosial budaya atas lahirnya produk hukum. *Ketiga*, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan. Lihat, Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 4.

<sup>11</sup> Krishna D Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah; Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 47.

<sup>12</sup> Septi Nur Wijayanti dan Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara; Teori dan Prakteknya di Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, 2009), hlm. 159.

desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan.<sup>13</sup>

Lebih lanjut dijelaskan bahwa desentralisasi dalam pengertian dekonsentrasi merupakan pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada Wakil Pemerintah Pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada di luar jangkauan kendali pemerintah pusat. Sementara itu desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan penyerahan itu pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan hal itu kepada daerah.

Pada hakikatnya desentralisasi itu sendiri dapat dibedakan dari segi karakteristiknya, yaitu:<sup>14</sup>

1. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralization*), yaitu penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan.
2. Desentralisasi fungsional (*functional decentralization*) yaitu penyerahan urusan-urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit pemerintah yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya (seperti Subak di Bali).
3. Desentralisasi politik (*political decentralization*) yaitu pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus diri kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di

---

<sup>13</sup> Krishna D Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah...*, hlm. 28.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 29.

daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat. Ini terkait juga dengan desentralisasi teritorial.

4. Desentralisasi budaya (*cultural decentralization*), yaitu pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri. Misalnya kegiatan pendidikan oleh kedutaan besar negara asing dan otonomi nagari dalam menyelenggarakan kegiatan kebudayaannya sendiri. Dalam hal ini sebenarnya tidak termasuk urusan pemerintahan daerah.
5. Desentralisasi ekonomi (*economic decentralization*) yaitu pelimpahan kewenangan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi.
6. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*) yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada alat-alat atau unit pemerintahan sendiri di daerah. Pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.

Keenam karakteristik desentralisasi tersebut dapat dikaitkan dengan tujuan dan manfaat yang dapat diperoleh dengan ditetapkannya kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi yang pada pokoknya merupakan kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi kecenderungan terjadinya penumpukan kekuasaan di satu pusat kekuasaan.

Ada beberapa tujuan dan manfaat yang biasa dinisbatkan dengan kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi, yaitu:<sup>15</sup>

1. Dari segi hakikatnya, desentralisasi dapat mencegah terjadinya penumpukan (*concentration of power*) dan pemusatan kekuasaan (*centralised power*) yang dapat menimbulkan tirani.
2. Dari sudut politik, desentralisasi merupakan wahana untuk pendemokratisasian kegiatan pemerintahan.
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi dapat menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 4.

4. Dari segi sosial, desentralisasi dapat membuka peluang partisipasi dari bawah yang lebih aktif dan berkembangnya kaderisasi kepemimpinan yang bertanggung jawab karena proses pengambilan keputusan tersebar di pusat-pusat kekuasaan di seluruh daerah.
5. Dari sudut budaya, desentralisasi diselenggarakan agar perhatian sepenuhnya dapat ditumpahkan kepada kekhususan-kekhususan yang terdapat di daerah, sehingga keanekaragaman budaya dapat terpelihara dan sekaligus didayagunakan sebagai modal yang mendorong kemajuan pembangunan dalam bidang-bidang lainnya.
6. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak tahu dan secara langsung berhubungan dengan kepentingan di daerah, maka dengan kebijakan desentralisasi, pembangunan ekonomi dapat terlaksana dengan lebih tepat dan dengan biaya yang lebih murah.

### **C. Kedudukan dan Urgensi Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Desentralisasi**

Sebelum tahun 1903 sistem pemerintahan Belanda di "daerah-daerah yang dikuasai langsung" bersifat sentralistik kepegawaian. Pada waktu itu di daerah Hindia Belanda dibagi atas daerah-daerah administratif yang dinamakan: Gewest, Afdeling, Onderafdeling, Regentschap, Distrikt dan Onderdistrikt. Masing-masing daerah tersebut dikepalai oleh pegawai pamong praja Belanda, yakni: Gouverneur atau Resident, Assistent Resident, Contreleur, Gezaghebber, ataupun dikepalai oleh pegawai pamong praja Indonesia: Regent, Wedana, Assistent Wedana di Jawa dan Madura, Kepala Distrik, Kepala Onderdistrik di luar Jawa dan Madura.<sup>16</sup> Jadi

---

<sup>16</sup> CST. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm. 17.

secara definitif belum dikenal jabatan Wakil Kepala Daerah dengan tugas dan fungsi yang jelas.

Begitu pula ketika tahun 1903 terbit Undang-undang Desentralisasi (*Decentralizatie Wet*) yang memberikan hak otonomi dan *Zelfbestuur* pada daerah-daerah untuk mengurus diri sendiri, jabatan Wakil Kepala Daerah belum muncul. Bahkan ketika desentralisasi pemerintahan diperluas pada tahun 1922 pada saat lahirnya perubahan pemerintahan atau disebut "*Bestuurbervorming*". Termasuk juga ketika zaman penjajahan Jepang, jabatan tersebut belum ada.

Undang-undang pertama yang lahir setelah proklamasi kemerdekaan adalah UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional yang didalamnya juga mengatur tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia. Akan tetapi UU tersebut sangat sederhana, sehingga juga belum mengatur tentang Wakil Kepala Daerah.

Kemudian lahir UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah mengatur kedudukan Kepala Daerah, dengan kewenangan yang masih lemah. Namun Wakil Kepala Daerah juga belum muncul dalam UU tersebut. Demikian pula ketika lahir UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur, belum terpikir untuk mengatur jabatan Wakil Kepala Daerah.

Barulah pada 17 Januari 1957 oleh pemerintah RI dikeluarkan UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Di dalamnya mulai menyebut jabatan Wakil Kepala Daerah, namun masih sebatas Wakil Kepala Daerah istimewa. Bahkan itupun tidak mutlak harus ada. Dalam pasal 26 UU tersebut tertulis:

"Apabila dalam Daerah Istimewa tidak diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa, maka Kepala Daerah Istimewa, apabila ia berhalangan atau berhenti dari jabatannya, diwakili oleh Wakil

Ketua Dewan Pemerintah Daerah yang dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah”.<sup>17</sup>

Ketika terbit Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah yang menghapuskan sebagian dari UU No. 1 Tahun 1957, jabatan Wakil Kepala Daerah mulai dinilai urgen. Menurut CST Kansil, pada umumnya daerah-daerah Swatantra tidak mempunyai Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi untuk beberapa Daerah Swatantra tingkat I diadakan jabatan Wakil Kepala Daerah mengingat pentingnya dan kedudukan Daswati tersebut.<sup>18</sup> Hal itu diatur dalam Penpres No 2 Tahun 1960. Penpres ini hanya mengatur tentang Wakil Kepala Daerah tingkat I, karena hal tersebut tidak diatur dalam Penpres No 6 Tahun 1959. Alasan diadakannya Wakil Kepala Daerah tersebut adalah demi kelancaran jalannya pemerintahan daerah dan demi untuk pembangunan daerah. Maka untuk beberapa Daswati tingkat I (selain dari Daerah Tingkat I Istimewa Yogyakarta) tertentu perlu dibuka kemungkinan untuk mengangkat seorang Wakil Kepala Daerah Tingkat I. Tugas Wakil Kepala Daerah tersebut adalah untuk membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas kewajiban dan kewenangannya sehari-hari. Untuk itu sejak April 1960, Daerah-daerah Swatantra Tingkat I: Jakarta Raya, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sumatera Utara telah diangkat untuk masing-masing daerah tersebut seorang Wakil Kepala Daerah.

Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965, untuk daerah tingkat I, II dan III seluruhnya memiliki masing-masing seorang Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah tersebut diangkat dari antara sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon DPRD oleh:<sup>19</sup>

1. Presiden bagi Daerah Tingkat I.

---

<sup>17</sup> Lihat, Pasal 26 UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

<sup>18</sup> CST. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah...*, hlm. 81.

<sup>19</sup> Lihat, Pasal 21 UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

2. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II.
3. Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I yang bersangkutan.

Syarat-syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah juga berlaku untuk Wakil Kepala Daerah.<sup>20</sup> Demikian juga larangan bagi Kepala Daerah juga berlaku bagi Wakil Kepala Daerah.<sup>21</sup>

Sedangkan menurut UU No. 5 Tahun 1974, Wakil Kepala Daerah diangkat dari Pegawai Negeri berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku. Mengingat kondisi daerah yang berbeda maka pelaksanaan pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah tersebut akan diadakan menurut kebutuhan.<sup>22</sup>

Begitu reformasi mengakhiri era Orde Baru yang panjang, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan pusat dan daerah pun mengalami reformasi total, dari desentralisasi yang setengah hati, menjadi desentralisasi sebenar-benarnya dengan pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Maka lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini, Wakil Kepala Daerah bersama dengan Kepala Daerahnya dipilih oleh DPRD.<sup>23</sup>

Akibat dari regulasi tersebut, DPRD memiliki *political power* yang bisa dikatakan mengalami pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Menurut Mahfud MD, dengan kedudukan DPRD yang kuat, banyak di antara anggotanya yang berkoalisi, baik dengan Kepala Daerah maupun dengan calon Kepala Daerah.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Lihat, Pasal 15 UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

<sup>21</sup> Lihat, Pasal 16 UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

<sup>22</sup> CST. Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah...*, hlm. 136.

<sup>23</sup> Lihat, Pasal 34 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>24</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 168.

Tetapi begitu UU No. 22 Tahun 1999 dinilai banyak sisi negatifnya, terutama pada mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakilnya yang dipilih oleh DPRD, maka lahirlah UU baru yang menetapkan bahwa Kepala Daerah dan Wakilnya baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten atau Kota, dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>25</sup> Namun mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut UU tersebut juga dianggap banyak kelemahannya. Ini terutama pada sisi pendanaan yang besar dan potensi konflik horisontal. Dalam konteks hubungan Kepala Daerah dan Wakilnya, UU tersebut juga gagal mengharmoniskan hubungan keduanya, sehingga mengganggu stabilitas pemerintahan di daerah. Maka dibutuhkanlah revisi UU tersebut, termasuk yang mengatur tentang bagaimana seharusnya Wakil Kepala Daerah dipilih, agar tidak melahirkan ketidakstabilan pemerintahan lokal.

#### **D. Mekanisme Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah yang Ideal dalam Sistem Desentralisasi**

Dalam Rancangan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang akan menggantikan UU No. 32 Tahun 2004, jabatan Wakil Kepala Daerah, termasuk bagaimana mekanisme pengisian jabatan tersebut benar-benar mengalami perubahan yang sangat revolusioner.

Dalam rancangannya, Wakil Kepala Daerah adalah jabatan negeri setingkat eselon IB untuk wakil Gubernur, dan setingkat eselon IIA untuk Wakil Bupati atau Wakil Walikota. Walaupun demikian, Wakil Kepala Daerah berhenti bersamaan dengan Kepala Daerah. Hal itu menunjukkan bahwa Wakil Kepala Daerah bukanlah pejabat politik sebagaimana dalam UU sebelumnya.

Memang banyak dorongan terutama dari Dewan Perwakilan Daerah yang mengusulkan bahwa Wakil Kepala Daerah tidak dipilih berpasangan dengan Kepala Daerah. Karena dari awal desain jabatan

---

<sup>25</sup> Lihat, Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini diatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat.

Wakil Kepala Daerah adalah sebagai pendamping Kepala Daerah. Sehingga idealnya, Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Kepala Daerah terpilih, bukan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat.

Dalam rancangan UU yang baru, Gubernur mengusulkan calon wakil Gubernur dua kali dari jumlah kepada presiden melalui menteri. Hal ini juga berlaku untuk calon wakil Bupati atau wakil walikota, yang diusulkan oleh Bupati atau walikota kepada menteri melalui Gubernur.

Bahkan dalam rancangan UU yang baru, tidak setiap daerah baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten atau Kota memiliki Wakil Kepala Daerah. Untuk daerah Provinsi yang berpenduduk kurang dari 3 juta jiwa, maka tidak ada jabatan Wakil Gubernur. Sedangkan daerah Provinsi dengan penduduk 3 juta sampai 10 juta memiliki satu wakil Gubernur. Untuk Provinsi berpenduduk di atas 10 juta maka memiliki dua wakil Gubernur.

Dari rancangan tersebut menunjukkan bahwa jabatan wakil Gubernur didasarkan pada kebutuhan masing-masing daerah provinsi yang tentu berbeda-beda. Maka jabatan wakil Gubernur benar-benar bukan jabatan politik, yang harus ada di setiap daerah tanpa memandang urgensinya.

Demikian juga dengan jabatan wakil Bupati atau wakil walikota, tidak dimiliki oleh kabupaten atau kota yang penduduknya tidak mencapai jumlah 100 ribu jiwa. Tetapi jika jumlah penduduknya di atas 100 juta jiwa, maka memiliki satu wakil Bupati atau wakil walikota.

Jangan sampai terjadi perebutan eksistensi politik antara kepala daerah dan wakilnya yang disebabkan oleh sumber legitimasi politik yang sama. Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, wakilnya juga dipilih langsung oleh rakyat, tetapi kewenangannya berbeda. Kepala daerah lebih "eksis" dan mendapatkan panggung serta lahan basah, sementara wakilnya tidak mendapatkan jatah yang sepadan dengan kepala daerahnya.

Tetapi jangan sampai proses penunjukan wakil kepala daerah pendamping kepala daerah terpilih berjalan tidak obyektif. Artinya harus ada standar, indikator dan variabel yang bisa dijadikan sebagai pedoman dalam menentukan calon-calon wakil kepala daerah dari kalangan birokrat daerah. Melihat implementasi selama Orde Baru, cenderung meninggalkan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Pada era Orde Baru, proses penentuan kepala daerah dan wakilnya tergantung pada pilihan pusat, bahkan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat lokal. Pada awal reformasi, kepala daerah dan wakilnya berada pada bayang-bayang kekuatan DPRD karena yang menentukan jadi atau tidaknya seorang calon menjadi kepala daerah.

Dalam draft usulan RUU Pemerintahan Daerah, Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas: *pertama*, membantu Kepala Daerah dalam;

1. Memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.
2. Mengoordinasikan kegiatan SKPD, Instansi Vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota bagi Wakil Kepala Daerah Provinsi.
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan atau desa bagi Wakil Kepala Daerah kabupaten atau kota.

*Kedua*, memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah apabila Kepala Daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. *Keempat*, melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Tugas-tugas tersebut di atas sebagian besar masih tetap sama dengan tugas Wakil Kepala Daerah yang diatur dalam UU No. 32

Tahun 2004.<sup>26</sup> Sehingga perlu ditinjau ulang apakah dibutuhkan identifikasi ulang terkait dengan tugas-tugas tersebut sehingga relevan dengan konteks gagasan perubahan UU tentang Pemerintahan Daerah.

Selain melaksanakan tugas di atas, Wakil Kepala Daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah. Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut di atas, Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

Pembagian tugas dan kewenangan antara Kepala Daerah dan Wakilnya memang harus tegas dan jelas untuk menghindari dualisme dan *overlapping* di antara keduanya. Dengan pembagian seperti dalam RUU tersebut di atas, artinya Wakil Kepala Daerah benar-benar hanya menjadi pembantu Kepala Daerah, dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

Kini, perubahan UU untuk menyempurnakan politik hukum hubungan pusat dan daerah sudah di depan mata. Termasuk secara materiil yang mengatur jabatan, kewenangan dan mekanisme pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah yang ideal dalam sistem desentralisasi. Dalam bahasa Moh Mahfud MD, perubahan yang merupakan tuntutan keadaan harus juga direspon dalam menata pemerintahan daerah, asalkan perubahan itu tidak mengubah dasar-dasar politik hukum yang telah digariskan dalam konstitusi, yakni politik hukum negara kesatuan dan politik hukum otonomi luas dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi yang memerhatikan hak asal usul daerah.<sup>27</sup>

Itulah impian bangsa Indonesia dengan luas wilayah dan keanekaragaman penduduknya untuk membangun negara kesatuan Republik Indonesia yang harmonis baik secara vertikal maupun horisontal.

---

<sup>26</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm. 31.

<sup>27</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 242.

### **E. Faktor Politik dalam Koalisi Parpol Pengusung Kepala Daerah dan Wakilnya**

Dilantiknya wakil walikota Surakarta (2012), FX. Rudyatmo menjadi walikota Surakarta setelah Joko Widodo meninggalkan kursi Solo-1 untuk menduduki kursi Gubernur DKI Jakarta, adalah sebuah fakta yang menunjukkan bahwa posisi wakil kepala daerah (wakil gubernur, wakil bupati/walikota) sangat strategis. Secara *ius constitutum* wakil kepala daerah diberikan kewenangan untuk menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.<sup>28</sup>

Artinya dalam kasus FX Rudyatmo di Surakarta, sudah benar secara yuridis karena walikota saat itu, Joko Widodo berhenti menjadi walikota untuk mencalonkan diri sebagai Gubernur DKI Jakarta sampai terpilih dan akhirnya dilantik untuk kursi DKI-1. Kasus ini akan kembali terulang untuk DKI Jakarta setelah Joko Widodo sang gubernur secara resmi ditetapkan sebagai calon presiden RI dalam Pilpres 9 Juli 2014 mendatang. Menurut Pasal 6 UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden menyatakan bahwa “Pejabat negara yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya.” Maka secara otomatis wakil gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaya Purnama (Ahok) akan naik menjadi Gubernur DKI Jakarta.

Walaupun terjadi polemik politik penolakan sebagian kelompok agama dan etnis tertentu perihal rencana naiknya Ahok menjadi gubernur DKI, namun secara yuridis wakil gubernur berhak meneruskan sisa masa jabatan gubernur yang mundur karena menjadi calon presiden. Polemik tersebut lahir karena hasil survey Gema Keadilan, sayap pemuda Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang

---

<sup>28</sup> Pasal 26 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

menyebutkan bahwa 93 persen warga DKI menolak Ahok menjadi gubernur menggantikan Jokowi jika Jokowi terpilih menjadi presiden.<sup>29</sup>

Jejak rekam Ahok sebelum menjadi wakil gubernur DKI sendiri menunjukkan bahwa Ahok memiliki kemampuan menjadi seorang pejabat publik dan birokrat. Bukti tersebut bisa ditelusuri pada saat Ahok menjadi bupati Belitung Timur dengan beberapa kebijakan politiknya yang visioner. Beberapa diantaranya adalah mengalihkan tunjangan jabatan para pejabat untuk program pendidikan dan pelayanan kesehatan gratis bagi warga. Ahok juga menata manajemen pemerintahan kabupaten yang transparan dan bersih dalam penggunaan anggaran negara. Pada tahun 2007, Ahok dinobatkan sebagai Tokoh Antikorupsi dari unsur penyelenggara negara oleh Gerakan Tiga Pilar Kemitraan, Kadin-Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara-Masyarakat Transparansi Indonesia. Kemudian pada tahun 2008, dinobatkan sebagai 10 Tokoh yang Mengubah Indonesia oleh Majalah Tempo.

Pengalaman dan prestasi Ahok dalam memimpin pemerintahan di tingkat daerah menjadi modal politik yang penting untuk duduk di kursi DKI-2. Tetapi hal itu tidak cukup menjadikan seorang wakil kepala daerah memiliki *bargaining power* yang cukup kuat untuk duduk sejajar dengan kepala daerahnya. Hal tersebut dikarenakan terdapat wakil kepala daerah yang disung oleh parpol yang berkoalisi dengan parpol pengusung kepala daerah. Kasus ini terjadi dalam Pilgub DKI Jakarta tahun 2007 yang memenangkan pasangan Fauzi Bowo dan Prijanto yang disung oleh koalisi 20 partai politik dan Pilgub DKI Jakarta tahun 2012 dengan pemenangnya pasangan Jokowi-Ahok.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Alasan penolakan dalam survey adalah karena Ahok dianggap sebagai sosok yang sombong dan sok pintar, lihat <http://www.hidayatullah.com/berita/nasional/read/2014/03/28/19009/gema-keadilan-abok-tanpa-jokowi-tamat.html>, diakses tanggal 27 Maret 2014 pukul 20.00 WIB.

<sup>30</sup> Pada Pilkada DKI Jakarta 2012 pasangan Jokowi-Ahok disung oleh PDI-P dan Gerindra, lihat <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2012/09/26/pdip-gerindra-di-pilkada-dki-ibarat-koalisi-telur-mata-sapi>, diakses tanggal 27 Maret 2014, pukul 20.10 WIB.

Tetapi dalam perjalanannya, Prijanto mengundurkan diri pada tahun 2011 sebelum masa jabatannya sebagai wakil gubernur berakhir. Dalam bukunya yang berjudul “Andaikan Aku atau Anda Gubernur Kepala Daerah”, Prijanto mengungkapkan kekecewaannya terhadap birokrasi DKI.<sup>31</sup> Prijanto yang diusung oleh PDI-P pada saat maju sebagai calon wakil gubernur merasa kewenangannya sebagai wakil gubernur tidak diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Artinya peran parpol sebagai pengusung pasangan calon kepala daerah dan wakilnya menjadi penting. Wakil kepala daerah yang diusung oleh parpol dengan *bargaining power* yang besar, juga menentukan *power sharing* yang berimbang, daripada wakil kepala daerah yang bukan dari kader parpol atau diusung oleh parpol dengan suara yang besar. Dalam isu ditolaknya Ahok sebagai gubernur DKI menggantikan Jokowi oleh PKS yang memiliki suara besar di DKI Jakarta, faktor politisnya lebih mengemuka daripada alasan yuridisnya. Mungkin akan berbeda ketika Ahok diusung oleh parpol besar yang konstituennya di DKI Jakarta mayoritas, isu naiknya Ahok menduduki DKI-1 tidak akan mendapatkan resistensi penolakan yang demikian kuat. Atas nama apapun, isu agama, isu etnis atau isu yang lain, ditolaknya Ahok dalam wacana naiknya wakil gubernur DKI menuju DKI-1 adalah karena faktor politik yang sangat dominan.

Faktor politik koalisi parpol pengusung calon kepala daerah dan wakilnya ditentukan oleh banyak variabel. Variabel dikotomis sipil-militer, Jawa-non Jawa, Muslim-non muslim, dan variabel sosial lainnya masih sangat berperan walaupun sudah mengalami pergeseran. Mengenai pudarnya pengaruh politik aliran ini, dalam risetnya Saiful Mujani dan R William Liddle menyebutkan:

---

<sup>31</sup> Mundurnya Prijanto dibaca sebagian kalangan sebagai persiapan Prijanto untuk maju dalam Pilgub tahun 2012, namun hal tersebut ternyata tidak terjadi, lihat <http://www.tempo.co/read/news/2011/12/26/083373688/Ini-Alasan-Prijanto-Mundur-dari-Wakil-Gubernur-DKI>, diakses tanggal 28 Maret 2014 pukul 21.00 WIB.

*“There was no consistent or solid evidence of voter polarization based on aliran or Muslim religiosity in either the legislative or presidential elections. The lack of significance of religious factors was particularly glaring in the presidential contest.”<sup>32</sup>*

Misalnya saja dalam pilgub DKI Jakarta 2007, pasangan Fauzi Bowo, Prijanto adalah dari unsur militer (TNI AD). Pasangan Jokowi, Ahok mewakili unsur non-muslim dan non-Jawa. Variabel-variabel tersebut masih menjadi faktor pertimbangan parpol dalam mencari calon pasangan wakil kepala daerah. Sehingga pertimbangan politiknya lebih dominan, daripada mencari pasangan calon wakil kepala daerah yang berdasar pada faktor kompetensi dan pengalaman teknis birokratis.

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, partai politik masih tersandera oleh variabel politik aliran yang sektarian. Selain politik sektarian, politik kaum pemodal juga menyandera penentuan pasangan calon kepala daerah dan wakilnya. Calon kepala daerah yang populis tetapi tidak memiliki modal finansial, akan dicarikan pasangan calon wakil kepala daerah yang memiliki modal finansial walaupun tidak memiliki modal sosial yang populer. Penentuan pasangan kepala daerah tersebut tentu melibatkan kaum pemodal dalam mendesain perkawinan politik yang ideal bagi mereka atau menggunakan modus yang lain, pasangan calon kepala daerah dan calon wakilnya dari partai yang berkuasa dibiayai oleh kaum pemodal sehingga seluruh keputusan politik dan hubungan politik antara kepala daerah dan wakilnya juga tersandera oleh kemauan kaum pemodal tersebut.

Dalam kasus masuknya kaum pemodal dalam pilkada, Firmanzah memberikan analisis, bahwa masuknya nilai-nilai kapitalis dalam dunia politik akan merusak dan mereduksi makna berpolitik itu sendiri. Firmanzah menarasikan secara panjang lebar:

---

<sup>32</sup> Saiful Mujani and R William Liddle, Personalities, Parties and Voters, *Journal of Democracy Volume 21, Number 2 April 2010*, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, hlm. 39.

“Berpolitik yang tadinya dilakukan untuk dapat menyelesaikan pertikaian kepentingan, akan lebih dilihat sebagai ajang mencari keuntungan material. Para aktor politik menjadikan kalkulasi untung-rugi di atas segala-galanya. Soalnya, mereka sadar bahwa berp politik membutuhkan biaya. Akan halnya investasi, biaya yang mereka keluarkan harus memiliki “*return*” yang lebih tinggi dari investasi. Kalau mau dikatakan, kasarnya: untung.”<sup>33</sup>

Orientasi dari parpol yang masih tersandera oleh faktor-faktor politis tersebut sudah saatnya ditinggalkan. Partai politik sebagaimana disebut oleh Richard H Pildes harus menjadi sentra menentukan agenda politik dan menjaga kekuasaan atau jabatan agar bisa dipertanggungjawabkan. Lebih lanjut Pildes menyatakan; “*Parties are central to defining political agendas, organizing coalitions of voters, amplifying the voices of diffuse groups and keeping officeholders accountable*”.<sup>34</sup>

Parpol harus segera berorientasi mengusung calon kepala daerah dan wakilnya yang memiliki kompetensi dan ekspertisme di bidang manajemen birokrasi dan kepemimpinan yang demokratis di era otonomi. Menurut J. Kaloh, kepala daerah yang masih menggunakan kekuasaannya yang mengandalkan sumber legitimasi politik sudah tidak efektif lagi. Kaloh menguraikan pendapatnya tentang pergeseran peran pemerintah daerah dan menuntut pula pergeseran peran kepala daerahnya:

”Kepala daerah harus tanggap (*responsive*) terhadap bergesernya peran pemerintah dari pelaksana menjadi peran mengarahkan (*steering*), dan pergeseran dari peran mengendalikan ke peran memberdayakan (*empowering*).”<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Firmanzah, *Mengelola Partai Politik; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm.26.

<sup>34</sup> Richard H. Pildes, *Political Parties and Constitutionalism*, dalam Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (ed), *Comparative Constitutional Law*, (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc, 2011), hlm. 254.

<sup>35</sup> J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Derah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2010), hlm. 129.

Kepala daerah dan wakilnya yang tidak memiliki orientasi menjalankan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih tentu akan ditinggalkan rakyatnya, bahkan harus berurusan dengan penegak hukum ketika terbukti melakukan korupsi atau penyelewengan kekuasaan. Kementerian Dalam Negeri mencatat hingga Januari 2014 sebanyak 318 orang dari total 524 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah tersangkut dengan kasus korupsi. Berdasarkan jumlah itu terdiri dari gubernur sebanyak 21 orang, wakil gubernur tujuh orang, bupati 156 orang, wakil bupati 46 orang, wali kota 41 orang, dan wakil wali kota 20 orang.<sup>36</sup>

Wakil kepala daerah yang terjerat kasus korupsi adalah mereka yang terlibat dalam konflik kepentingan (*conflict of interest*). Konflik kepentingan timbul bila seseorang, sebagai pegawai pemerintah atau pejabat publik dipengaruhi oleh pertimbangan kepentingan pribadi ketika menjalankan tugas. Setiap orang punya kepentingan pribadi dan orang-orang yang dekat pada kepentingan itu, mau tidak mau, dari waktu ke waktu, kepentingan pribadi akan berbenturan dengan keputusan atau tindakan yang diambilnya waktu bertugas.<sup>37</sup>

Wakil bupati yang sekaligus menjadi kontraktor yang ikut dalam tender pengadaan barang dan jasa, adalah salah satu contohnya. Tetapi yang banyak terjadi adalah wakil kepala daerah merasa tidak mendapatkan jatah dalam proses pengadaan barang dan jasa yang lebih banyak dikuasai oleh kepala daerah dan kroninya, sehingga wakil kepala daerah merasa tidak pernah mendapat jatah “lahan basah”. Perebutan “lahan basah” antara kepala daerah dan wakilnya itulah yang sering menimbulkan ketegangan politik yang berimbas pada “jumudnya” pelayanan publik dari sebuah pemerintahan daerah.

---

<sup>36</sup> Dari jumlah tersebut, sebanyak 877 sudah menjadi terpidana, 185 orang lainnya sudah berstatus tersangka, sedangkan 112 orang lainnya sudah terdakwa, dan 44 nama tersisa masih dimintai keterangannya sebagai saksi. Lihat, <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi>-diakses tanggal 1 April 2014 pukul 19.45. WIB.

<sup>37</sup> Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 357-359.

Padahal spirit dari otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Artinya jika pelayanan publik di daerah masih belum menunjukkan indeks kepuasan pelayanan yang tinggi, makna otonomi daerah menjadi sia-sia. Bahkan sia-sia pula pemilihan kepala daerah dan wakilnya yang dipilih untuk menyejahterakan rakyat daerah, ternyata sibuk dengan konflik hubungan politik yang menghambat berjalannya pelayanan publik.

Ketegangan hubungan politik antara kepala daerah dan wakilnya juga berpotensi menghambat agenda pencegahan korupsi di tingkat pemerintahan daerah. Persaingan yang tidak sehat antara kepala daerah dan wakilnya dalam berebut proyek, misalnya berlomba-lomba dalam meloloskan kroninya masing-masing dalam pengadaan formasi CPNS daerah, sudah terjadi di beberapa daerah. Banyak potensi korupsi di pemerintahan daerah yang seharusnya diantisipasi dengan kekompakan kepala daerah dan wakilnya dalam menyusun program pencegahan antikorupsi, menjadi berbalik arah menciptakan peluang-peluang baru korupsi di daerah.

Menurut Robert Klitgaard, strategi antikorupsi adalah strategi yang berfokus pada sistem yang korup atau sektor yang berpotensi koruptif. Dengan kata lain, strategi antikorupsi hendaknya lebih berfokus pada sistem yang mudah dihindangi korupsi atau tindakan penyalahgunaan wewenang atau melanggar hukum. Oleh karena itu, strategi antikorupsi hendaknya mengutamakan wilayah yang mempunyai kewenangan atau kekuasaan luas. Sebagaimana juga dikatakan Robert Klitgaard dalam rumus korupsinya, bahwa korupsi sama dengan *monopoly power plus discretion by officials minus accountability*. Korupsi terjadi manakala ada monopoli kekuasaan ditambah wewenang yang luas tanpa adanya akuntabilitas.<sup>38</sup>

Upaya pencegahan korupsi perlu dilakukan pada sektor yang strategis dan rawan terhadap terjadinya penyimpangan. Pencegahan korupsi perlu dilakukan secara sistemik dan komprehensif, dan multi-

---

<sup>38</sup> Robert Klitgaard, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, (Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 28-30.

sektoral, namun tetap dengan urutan prioritas karena terbatasnya kemampuan pemerintahan dan masyarakat. Setiap daerah memiliki permasalahan khas dan spesifik yang berkaitan dengan korupsi. Penentuan isu prioritas didasarkan pada tingkat masalah dan isu yang paling penting dan berkaitan langsung dengan pelayanan publik.

Artinya setiap kepala daerah dan wakilnya harus memiliki program lima tahunan dan program tahunan, serta pembagian tugas dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di seluruh SKPD dan jajarannya. Dengan demikian tidak akan ada wakil kepala daerah yang merasa nganggur tanpa kewenangan apapun, karena terdapat tugas-tugas pendampingan terhadap seluruh SKPD agar bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip anti korupsi.

## F. Penutup

Munculnya beberapa kasus terbelahnya hubungan Gubernur dan Wakilnya, Bupati dan Wakilnya ataupun walikota dengan Wakilnya, dikarenakan banyak faktor, yang salah satunya adalah persaingan politik antara Kepala Daerah dengan Wakilnya. Namun juga tidak sepenuhnya benar jika disimpulkan bahwa faktor penentu retaknya hubungan keduanya dikarenakan rebutan kewenangan. Justru yang paling menonjol menjadi akar persoalan adalah persoalan mekanisme pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah.

Oleh karena itulah perlu mendudukkan kembali urgensi jabatan Wakil Kepala Daerah termasuk bagaimana kedudukannya yang ideal dalam sistem desentralisasi. Apakah masih dibutuhkan, atautkah hanya perlu Wakil Kepala Daerah tetapi hanya ditunjuk saja? Dari awal desain jabatan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai pendamping Kepala Daerah. Sehingga idealnya, Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Kepala Daerah terpilih, bukan dipilih berpasangan secara langsung oleh rakyat.

Pembagian tugas dan kewenangan antara Kepala Daerah dan Wakilnya juga harus tegas dan jelas untuk menghindari dualisme dan *overlapping* di antara keduanya. Dengan pembagian seperti dalam RUU

Gugun El Guyanie, *POLITIK HUKUM PENGATURAN JABATAN...*

tersebut di atas, artinya Wakil Kepala Daerah benar-benar hanya menjadi pembantu Kepala Daerah, dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

### Daftar Pustaka

- Abdullah, Rozali. 2007. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Darumurti, Krishna D. dan Umbu Rauta. 2003. *Otonomi Daerah; Perkembangan Pemikiran. Pengaturan dan Pelaksanaan*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Firmanzah. 2012. *Mengelola Partai Politik; Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Fleiner, Thomas dan Ludija R Basta Fleiner. 2009. *Constitutional in a Multicultural and Globalised World*. Springer. Verlag Berlin Heidelberg.
- Ginsburg, Tom and Rosalind Dixon (ed). 2011. *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, Inc. Massachussets.
- <http://www.wartanews.com/atau/read/atau/Nasional/atau/622e0734-b911-cce3acd18ddcebf9f93/atau/Kawin-Paksa-Bikin-Kepala-Daerah-dan-Wakilnya-Cerai-di-Tengah-Jalan>. diakses tanggal 1 Mei 2012 pukul 20.00 WIB.
- <http://www.bidayatullah.com/berita/nasional/read/2014/03/28/19009/ge-ma-keadilan-abok-tanpa-jokowi-tamat.html>, diakses tanggal 27 Maret 2014 pukul 20.00 WIB.
- <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi>-diakses tanggal 1 April 2014 jam 19.45. WIB.
- <http://www.tempo.co/read/news/2011/12/26/083373688/Ini-Alasan-Prijanto-Mundur-dari-Wakil-Gubernur-DKI>, diakses tanggal 28 Maret 2014 pukul 21.00 WIB.

Gugun El Guyanie, *POLITIK HUKUM PENGATURAN JABATAN...*

-<http://www.tribunnews.com/metro/2012/09/26/pdip-gerindra-di-pilkada-dki-ibarat-koalisi-telur-mata-sapi>, diakses tanggal 27 Maret 2014 pukul 20.10 WIB.

Kaloh, J. 2010. *Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Derah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Sinar Grafika. Jakarta.

Kansil, CST. 1979. *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*. Aksara Baru. Jakarta.

Klitgaard, Robert. 2005. *Penuntun Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintahan Daerah*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

Kurian, George Thomas. 2011. *The Encyclopedia of Political Science*. Congressional Quarterly Press. Washington DC.

Mahfud MD, Moh. 2010. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta.

\_\_\_\_\_. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta.

\_\_\_\_\_. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Mujani, Saiful and R William Liddle, 2010, *Personalities, Parties and Voters, Journal of Democracy Volume 21, Number 2 April 2010*, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

PenPres No 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Pope, Jeremy. 2003. *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

RUU tentang Pemerintahan Daerah.

Strong, C.F. 1996. *Modern Political Constitutions: an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing*. The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited. London.

UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden.

UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional.

UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah  
Indonesia Timur.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wijayanti, Septi Nur dan Iwan Satriawan. 2009. *Hukum Tata Negara; Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta.