

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN UNDANG-UNDANG

TENTANG

PEMILIHAN KEPALA DAERAH

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca reformasi bergulir di Indonesia, salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah semakin sentralnya peran kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai contoh dapat dilihat dari ketentuan dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selain memiliki tugas dan wewenang untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, kepala daerah juga memiliki tugas dan wewenang penting lain yakni :

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- d. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- e. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mengingat peran sentral kepala daerah pada era reformasi tersebut maka menjadi konsekuensi logis apabila cara atau sistem pemilihan kepala daerah menjadi salah satu isu strategis yang mendapat perhatian serius. Bahkan tidak kurang konstitusi hasil amandemen mengulas secara eksplisit masalah ini. Dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Perubahan mendasar dalam semangat dan sistem ketatanegaraan kita terkait dengan cara dan sistem pemilihan kepala daerah kemudian ditindaklanjuti tingkat regulasi yang lebih rendah. Pasca reformasi telah 2 (dua) undang-undang yang mengatur mengenai otonomi daerah khususnya

berkenaan dengan pemilihan kepala daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dipilih oleh DPRD sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Apabila dicermati secara seksama terdapat dua problematika yang saling berhimpitan yakni terkait dengan aspek kapasitas dan akseptabilitas dari kepala daerah dari hasil pemilihan. Dalam berbagai dokumen ditegaskan bahwa pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung pada dasarnya dimaksudkan untuk menyelesaikan problematika tersebut. Sebab kepala daerah hasil pemilihan oleh DPRD seringkali memiliki masalah dalam kaitan akseptabilitas. Terkesan ada jarak yang antara kepala daerah dengan masyarakat karena faktor cara memilihnya. Timbul stigma bahwa kepala daerah hanya mengurus anggota DPRD dan agak mengesampingkan masyarakat.

Dalam perjalanan sistem pemerintahan daerah terkini, dapat diidentifikasi bahwa apa yang dirancang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum cukup. Problematika seputar pemilihan kepala daerah tidak hanya terkait dengan masalah akseptabilitas dan kapabilitas. Masih ada problematika-problematika lain yang sifatnya lebih kompleks karena menyangkut sistem dari pemerintahan daerah itu sendiri. Problematika tersebut adalah, **pertama**, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki kekurangan mendasar dalam daerah menempatkan otonom provinsi dengan daerah otonom kabupaten/kota yang pada akhirnya akan berujung pada bagaimana mengkonstruksikan posisi gubernur dan cara memilihnya. Untuk mencermati problematika ini kita perlu menelaah pengaturan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa :

- (1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.

Pengaturan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana tersebut di atas secara jelas menyatakan bahwa dengan

menempatkan gubernur sebagai wakil Pemerintah di provinsi maka secara otomatis posisi provinsi juga bukan hanya berstatus sebagai daerah otonom saja tetapi juga merupakan wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah. Dalam khasanah akademik, posisi provinsi dalam sistem pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai “Unit Antara” pemerintahan. Karakteristik khas dari “unit antara” dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berkenaan dengan pelaksanaan aktivitas dekonsentrasi ketimbang aktivitas desentralisasi. Sebagai implikasinya, Unit Antara lebih berorientasi pada aktivitas manajerial dan berfokus pada efisiensi. Selain itu, Unit Antara lebih banyak mencerminkan aspek dekonsentrasi ketimbang aspek desentralisasi. Oleh karena itu, pada Unit Antara, atau dalam kasus Indonesia adalah pada lingkup provinsi, aspek elektoral dalam proses pemerintahan kurang diberi tekanan. Ini artinya dengan gubernur dipilih langsung tidak selaras dengan posisi provinsi sebagai wilayah kerja gubernur sebagai wakil Pemerintah (Unit Antara).

Dari uraian tersebut dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa tentunya harus ada perbedaan cara pemilihan antara gubernur dengan bupati/walikota terkait tingkat elektorasi masing-masing. Dari perspektif lokal dan teoritis, wajar apabila bupati/walikota dipilih secara langsung mengingat karakteristik kabupaten/kota sebagai “Unit Dasar” yang merupakan jenjang pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Kedekatan ini, pada gilirannya, akan menjadikan pemerintahan daerah tersebut diharapkan untuk paling akuntabel, paling responsif, paling efisien dan paling efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan pembangunan daerah, dan menjamin kesinambungan efektivitas pemerintahan nasional. Adapun gubernur perlu dipilih dengan metode yang berbeda dengan bupati/walikota selain karena memang tingkat elektorasi yang berbeda, juga secara substansi karena posisi provinsi sebagai “unit antara” sebagaimana diulas pada bagian sebelumnya.

Problematika **kedua** dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah terkait dengan diskursus posisi wakil kepala daerah. Selain terkait dengan mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ini juga membawa sebuah diskursus baru mengenai posisi wakil kepala daerah, apakah merupakan posisi *political appointee* yang

merupakan satu paket dengan kepala daerah atau jabatan *administrative appointee* sebagai jabatan karir. Secara eksplisit bunyi pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa yang dipilih secara demokratis adalah gubernur, bupati, dan walikota. Dalam kaitan ini muncul diskusi menarik, apakah jabatan gubernur, bupati, dan walikota itu adalah satu jabatan tunggal atau satu paket meliputi dengan wakilnya. Apabila kita gunakan pendekatan formalistik pada apa yang tertulis dalam Pasal 18 (ayat) 4 UUD 1945, jelas ayat dimaksud memberi pesan bahwa konstitusi hanya mengamanatkan pemilihan kepala daerah saja tanpa menyebut jabatan wakil kepala daerah. Ini artinya Gubernur, Bupati dan Walikota adalah nama jabatan tunggal untuk kepala daerah baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. UUD 1945 pada dasarnya bersifat *litterlijk* sehingga apa yang tertulis itulah yang merupakan norma. Penafsiran ini sesuai dengan kenyataan bahwa UUD 1945 selalu menyatakan secara eksplisit posisi jabatan-jabatan yang ada dalam pemerintahan. Sebagai contoh jabatan “Wakil Presiden” itu dinyatakan secara tegas, kemudian “Menteri”, “Duta Besar”, dan lainnya. Dengan demikian, pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk mengatur jabatan wakil kepala daerah. Artinya, bisa saja Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih dan memegang jabatan tanpa didampingi wakil, atau pengaturan mengenai pemilihan wakil kepala daerah dalam undang-undang dapat saja dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Tidak tepat apabila diskursus mengenai posisi wakil kepala daerah ini hanya berkuat pada penafsiran pengaturan tertulis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Tentunya selain karena alasan yang lebih mengarah pada pendekatan semantik, juga terdapat alasan lain yang lebih filosofis untuk melakukan reposisi terhadap wakil kepala daerah. Sebelumnya telah diulas bahwa dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, posisi provinsi merupakan sebuah unit antara pemerintahan sebagai wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa gubernur merupakan *alter ego* Presiden yang ada di daerah tanpa ada lagi pembagian kewenangan kepada subyek lain. Ini selaras dengan pengalaman di beberapa negara yang memiliki unit antara dalam susunan dan bentuk pemerintahan

daerah, tidak dikenal lagi posisi “wakil wakilnya Pemerintah”. Gubernur, sebagai wakil Pemerintah, dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh perangkat guna melaksanakan kewenangan yang dimilikinya. Dengan demikian pendekatan ini dapat menjadi bahan pemikiran mengenai posisi “Wakil Gubernur” sebagai *administrative appointee* karena merupakan salah satu unit dari “perangkat” gubernur dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Berkaitan dengan posisi “wakil bupati” dan “wakil walikota” perlu dilihat dari pendekatan kontruksi organisasi pemerintahan yang saat ini sedang berjalan. Apabila dilihat dari kontruksi yang ada saat ini dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan daerah di Indonesia pada tingkatan kabupaten/kota melaksanakan pola “*strong mayor system*”. Hal ini dapat dilihat dari struktur organisasi pemerintahan di kabupaten/kota yang terbagi dalam dua elemen yakni elemen bupati/walikota sebagai elemen eksekutif yang merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota dan elemen DPRD sebagai lembaga yang melakukan pengawasan (*checks and balances*) pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan oleh bupati/walikota. Menurut pengalaman negara lain yang melaksanakan *strong mayor system*, seperti misalnya Kota Virginia di Amerika Serikat, jabatan politik (*political appointee*) yang ada di daerah setingkat kabupaten/kota hanyalah jabatan *mayor* atau walikota tanpa didampingi oleh wakil walikota. Dalam pelaksanaan tugasnya *mayor* dibantu oleh perangkat administratif dibawah pimpinan petugas (*officer*) yang dikenal dengan istilah *chief of administrative officer*. Dengan demikian timbul pemikiran bahwa untuk posisi wakil bupati/wakil walikota diarahkan untuk menempati posisi *chief of administrative officer* sehingga kontruksi pemerintahan daerah yang sudah ada menjadi selaras dengan sistem yang dianutnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka dibangun sebuah pemikiran untuk melakukan perombakan mendasar terhadap metode atau sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia. Upaya perombakan ini tentunya hanya dapat dilakukan dengan melakukan perubahan-perubahan pengaturan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam kaitan ini terdapat 2 (dua) pilihan dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004, apakah pengaturan-pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah tetap menjadi bagian dari UU dimaksud atau dipisahkan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan menjadi UU tersendiri. Terkait dengan 2 (dua) pilihan tersebut, dipandang perlu untuk memisahkan UU tentang Pemilihan Kepala Daerah dari Undang-Undang tentang Pemerintahan dimana yang saat ini sedang berjalan adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pertimbangan ini diambil karena 2 (dua) alasan yakni, *pertama*, terkait dengan upaya untuk membangun Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah yang komprehensif. Selain mengatur soal 2 (dua) problematika sebagaimana tersebut di atas, Undang-Undang ini juga tentunya akan mengatur masalah substansi lain serta pengaturan-pengaturan yang cenderung mengarah pada aturan-aturan teknis. Alasan *kedua*, terkait dengan alasan yang bersifat pragmatis. Sebagai sesuatu yang bersifat dinamis menyesuaikan dengan tuntutan perubahan lingkungan strategisnya, tentunya perubahan terhadap Undang-Undang merupakan sebuah keadaan yang tidak dapat dihindarkan. Oleh karena itu dengan memisahkan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah diharapkan apabila ke depan terjadi perubahan atau penyempurnaan terhadap Undang-Undang maka perubahan yang dilakukan akan lebih fokus pada isu sentralnya saja. Hal ini guna menghindari perubahan seluruh isu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dapat diidentifikasi beberapa isu yang menjadi masalah mendasar dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Isu-isu dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Sistem Pemilihan (Perwakilan/Langsung)

UUD 1945 mengatur bahwa pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas dua susunan, yakni susunan pertama adalah provinsi, dan susunan kedua yang wilayahnya terdapat dalam susunan

pertama, adalah kabupaten/kota. UUD tidak mengatur secara eksplisit apakah keberadaan susunan tersebut bersifat hirarkis.

Dalam hal kepemimpinan pemerintahan daerah, UUD 1945 mengatur bahwa provinsi, kabupaten/kota masing-masing akan dipimpin oleh Gubernur, Bupati/Walikota. Rekrutmen Gubernur, Bupati/Walikota dilakukan melalui pemilihan secara demokratis. Dalam pengaturan kepemimpinan pemerintahan daerah tersebut, UUD 1945 tidak mengatur tentang keberadaan Wakil Gubernur, Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pemerintahan daerah termuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini mengatur beberapa hal, yang antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
2. Pasal 19 ayat (2) menyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.
3. Pasal 24 mengatur bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah, yakni untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Pasal ini juga mengatur bahwa Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
4. Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukan tersebut, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.
5. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah berbagai isu telah muncul, antara lain berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut: Pertama, penerapan pemilihan secara langsung sebagai terjemahan dari ketentuan UUD yang berbunyi "dipilih secara demokratis," Kedua, keberadaan jabatan wakil

kepala daerah dan cara rekrutmennya, dan, ketiga, pengaturan apakah seseorang yang telah menjabat sebagai Kepala daerah selama dua periode berturut-turut dapat mencalonkan diri sebagai Wakil Kepala Daerah.

Terhadap isu pertama, , dapat dicermati jawabannya dari pengaturan oleh UUD. Dalam konstitusi diatur kepala daerah dipilih secara demokratis. Istilah ini dalam UUD dibedakan dari istilah lain yang berlaku untuk rekrutmen Presiden, yakni dipilih secara langsung. Ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur rekrutmen kepala daerah melalui dipilih secara langsung telah memunculkan dua pendapat. Pendapat pertama menyatakan bahwa dipilih secara demokratis tidak mesti berarti dipilih secara langsung. Menurut kelompok pendapat ini, dipilih secara demokratis mencakup dua model, yakni dipilih melalui perwakilan, dan dipilih secara langsung. Apa pun opsi yang diambil, menurut kelompok ini, kedua cara tersebut akan menghasilkan pemimpin daerah yang memiliki legitimasi yang sama. Pendapat kedua, walaupun berlandaskan pada pemahaman yang sama, menegaskan bahwa pemilihan secara langsung memiliki legitimasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemilihan melalui perwakilan. Dengan demikian, apabila UU sudah mengatur penerapan opsi tertinggi maka penerapan tersebut merupakan kemajuan optimal, dan oleh karena itu jangan “dimundurkan kembali” menjadi “dipilih melalui perwakilan. Pilihan terhadap salah satu dari kedua pendapat tersebut yang akan menentukan: apakah rekrutmen kepala daerah termasuk rejim pemda atau rejim pemilu, atau rejim campuran.

2. Keberadaan dan Pemilihan Wakil Kepala Daerah

Terhadap isu kedua, keberadaan jabatan wakil kepala daerah dan cara rekrutmennya, dapat dikaji secara empirik dan teoritik. Secara empirik, jawaban terhadap isu ini dapat dicermati melalui penelusuran terhadap sejarah peraturan pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, selalu dikenal adanya wakil kepala daerah. Tugas utama wakil kepala daerah adalah membantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Namun dalam setiap UU yang mengaturnya terdapat variasi cara rekrutmen wakil kepala daerah tersebut. UU Nomor 22 Tahun 1948 mengatur

bahwa wakil kepala daerah ditunjuk apabila kepala daerah berhalangan. Penunjukan itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (Wakil Kepala Daerah) disamping jabatan Kepala Daerah. Anggota DPD yang ditunjuk tetap sebagai anggota DPD. UU Nomor 5 Tahun 1974 mengatur bahwa wakil kepala daerah sudah merupakan jabatan permanen, pejabatnya merupakan pejabat karir. Jumlah wakil kepala daerah menurut UU ini sesuai dengan kebutuhan daerah. UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur wakil kepala daerah dicalonkan berpasangan dengan calon kepala daerah dan dipilih melalui perwakilan (oleh DPRD). UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa wakil kepala daerah dicalonkan berpasangan dan dipilih secara langsung (oleh warganegara yang memiliki hak memilih).

Dengan perkembangan pengaturan yang terakhir, peran wakil kepala daerah selain untuk membantu pelaksanaan tugas kepala daerah, juga berdimensi politik, yakni memperluas basis dukungan politik kepala daerah. Untuk hal yang kedua, perluasan basis dukungan politik, wakil kepala daerah secara politis juga memiliki kedudukan yang sama dengan kepala daerah. Namun keadaan ini tidak terjadi pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dilantik dan duduk dalam jabatan tersebut. Sejak saat pelantikan tersebut, wakil kepala daerah merupakan pembantu atau bahkan "subordinate" dari kepala daerah. UU menentukan bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Implikasinya, kedudukan keuangan dan kedudukan protoler wakil kepala daerah seringkali dianggap tidak "fair" oleh wakil kepala daerah. Akibat lebih lanjut adalah terbangunnya kecenderungan hubungan kerja yang kurang harmonis dari pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kecenderungan tersebut antara lain tercermin dari pengungkapan keinginan wakil kepala daerah untuk menjadi calon kepala daerah pada pilkada berikutnya hanya beberapa saat setelah duduk dalam jabatan. Keadaan tersebut menjadikan kepemimpinan pemerintahan daerah berlangsung tidak kondusif: wakil kepala daerah secara *latent* menjadi pesaing yang tidak sehat bagi kepala daerah. Keadaan ini antara lain tercermin dari kasus berupa ketika wakil kepala daerah berhalangan tetap, banyak jabatan

wakil kepala daerah tersebut yang tidak diupayakan untuk diisi oleh kepala daerah *incumbent*.

Perkembangan keadaan tersebut memunculkan pertanyaan: apakah jabatan wakil kepala daerah masih diperlukan? Kalau ya, apakah calon wakil kepala daerah dipilih atau diangkat? Dalam pemilihan atau pengangkatan tersebut, apakah calon wakil kepala daerah berpasangan dengan kepala daerah atau tidak? Jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut sebagian telah terjawab dari praktek pemilihan atau pengangkatan wakil kepala daerah sebagaimana telah diatur dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Jawaban lain dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Jabatan wakil kepala daerah tidak diisyaratkan dalam UUD. Artinya, keberadaan jabatan ini tidak bersifat *imperative*. Apabila akan diadakan, pengaturannya tergantung pada UU yang mengaturnya.
- b. UU umumnya mengatur bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Pengaturan tanggungjawab tersebut menunjukkan kedudukan yang tidak sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan bahkan menyiratkan posisi sebagai “subordinate.”
- c. Posisi yang tidak setara dan cenderung bersifat “subordinate” mengingatkan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selayaknya tidak dicalonkan berpasangan. Pencalonan yang demikian itu memberikan beban moral dan sumberdaya yang besar bagi calon wakil kepala daerah untuk memenangkan pilkada. Dalam konteks ini, kemenangan pilkada merupakan beban bersama bagi pasangan calon. Padahal pada saat kemenangan diperoleh, dan pasangan calon tersebut dilantik, hubungan di antara keduanya tidak lagi bersifat kemitaraan tetapi sudah menjadi hierarkis.
- d. Kalau jabatan wakil kepala daerah diadakan dengan tujuan utama untuk membantu kepala daerah dapat dengan optimal melaksanakan tugasnya, maka perlu dipertimbangkan bahwa setiap kepala daerah memiliki kepribadian dan gaya kepemimpinan masing-masing. Hubungan kerja yang harmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagian

besar akan dipengaruhi oleh penilaian kepala daerah terhadap motivasi dan gaya kerja wakil kepala daerah. Dalam konteks ini, pencalonan wakil kepala daerah semestinya bermula dari kepala daerah yang membutuhkan wakil kepala daerah.

- e. Pencalonan wakil kepala daerah oleh kepala daerah terpilih memunculkan status jabatan wakil kepala daerah, dengan dua opsi, yakni: *administrative career* atau *political appointee*. Sebagai *administrative career*, rekrutmen wakil kepala daerah akan berupa pengangkatan dan berasal dari kalangan pegawai negeri, sedangkan sebagai *political appointee*, rekrutmennya akan berupa pemilihan oleh DPRD dan dapat berasal dari semua kalangan. Apa pun pilihan alternative rekrutmennya, karena wakil kepala daerah dicalonkan oleh kepala daerah terpilih, maka masa jabatannya sama dengan masa jabatan kepala daerah terpilih yang mencalonkannya. Pada saat kepala daerah berhalangan tetap, maka berakhir juga masa jabatan wakil kepala daerah.
- f. Hubungan pribadi kepala daerah dengan wakil kepala daerah di kebanyakan daerah tidak harmonis.: Perlu menentukan satu dari dua pilihan. Pertama, *pencalonan wakil kepala daerah dilakukan bersamaan dengan pencalonan kepala daerah oleh partai politik/gabungan partai politik/kalangan masyarakat pendukung*. Kedua, calon wakil kepala daerah ditentukan oleh calon kepala daerah, dan sebaiknya dari parpol yang sama;

Latar belakang dan identifikasi masalah mendasar inilah yang menjadi substansi pokok yang akan dibahas dalam naskah akademis ini. Dengan demikian naskah akademis ini berupaya menjawab permasalahan yang ada dengan menggunakan pendekatan-pendekatan akademis, teoritis, dan yuridis. Penggalan dalam naskah akademis inilah yang kemudian akan menjadi arahan (*guidance*) dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah.

C. Maksud dan Tujuan

Naskah Akademis ini disusun dengan maksud untuk menyiapkan landasan pemikiran dengan menggunakan pendekatan akademis, teoritis dan yuridis sebagai arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Adapun tujuan dari penyusunan Naskah Akademis adalah untuk :

1. Memberikan arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
2. Menyelaraskan pengaturan norma dalam Undang-Undang sesuai dengan norma akademis, teoritis dan yuridis.
3. Memberikan penjelasan mengenai kerangka pikir dan tujuan norma-norma pengaturan dalam Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota.

D. Metode Penyusunan

Naskah akademis ini disusun dengan menggunakan metode sebagai berikut:

1. Studi Pustaka

Metode studi pustaka digunakan sebagai cara untuk melakukan pengayaan bahan-bahan dalam penulisan naskah akademis ini. Metode ini dilakukan dengan mempelajari dokumen, laporan, peraturan perundang-undangan, dan literatur lainnya yang relevan dengan permasalahan yang akan dikupas dalam naskah akademis ini. Metode ini sangat berguna terutama untuk hal yang berkaitan dengan pengembangan dan pengaplikasian teori-teori dan data-data yang menunjang guna menjawab permasalahan yang ada. Selain itu metode studi pustaka juga berguna sebagai bahan observasi awal terhadap permasalahan-permasalahan yang ada di seputar penyeleggaraan pemerintahan daerah khususnya berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Dari hasil studi pustaka ini kemudian dirumuskan draft awal Naskah Akademis

2. Konsultasi Publik

Setelah draft awal tersusun maka selanjutnya dilanjutkan dengan konsultasi publik. Metode ini dilakukan untuk menggali masukan-masukan langsung dari berbagai *stakeholders* sehingga terjadi pengayaan terhadap bahan awal yang sebelumnya hanya mendasarkan pada studi pustaka.

3. Perumusan

Berdasarkan bahan dasar yang menggunakan metode studi pustaka serta ditambah dengan masukan dari berbagai *stakeholders* maka kemudian dilakukan perumusan dengan melibatkan pejabat, pakar, dan pihak-pihak terkait lainnya.

BAB II

LANDASAN PEMIKIRAN

A. Landasan Filosofis

1. Kelembagaan Demokrasi dan Pemerintah Daerah

Pakar-pakar pemerintahan daerah telah lama menawarkan penyederhanaan dalam mengurai sistem pemerintah daerah. Fried (1963) menawarkan konsep perbandingan sistem pemerintahan daerah dengan alat apakah sebuah negara menganut penempatan 'wakil pemerintah' atau tidak. Hasil kajian tersebut membentuk adanya dua sistem utama di dunia, yakni: (a) negara-negara yang menganut sistem prefektur; dan (b) negara-negara yang menganut sistem fungsional (tidak dianut Wakil Pemerintah di Daerah).

Sedangkan AF Leemans (1970) menggunakan pola pertalian dalam pemerintahan daerah sebagai alat perbandingan. Leemans menyebutkan adanya tiga pola: (1) *dual hierarchy model*; (2) *fused/ single hierarchy model*; dan (3) *split model* seperti ditulis Leemans: "*Various basic patterns of relationship exist between central government field administration and representative local government institutions.*" Selanjutnya dikatakan sebagai berikut:

"There are two hierarchies of decentralization: the central government field administration (...) and the representative local government institutions. Each hierarchy is composed of several levels of local government or administration, each responsible for areas of decreasing size. This pattern may be called the dual hierarchy model."

Dari uraian di atas, *dual hierarchy model* menganjurkan adanya dua jenis lembaga yang muncul karena dekonsentrasi dan desentralisasi bersama-sama tanpa terjadi pertautan di setiap level. Model ini secara murni tidak mungkin terjadi karena diktum desentralisasi selalu kontinum dengan dekonsentrasi.

Di sisi lain, model *fused/single hierarchy* dalam berbagai level pemerintahan yang tercipta selalu terjadi pertautan antara penggunaan asas (mekanisme) desentralisasi dan dekonsentrasi. Leemans menyatakan sebagai berikut:

“The central government field organization is fused with local representative institutions. This pattern may be called or single hierarchy model. In such a case, only one integrated organization for government and administration exist at each level, composed of central government officials and local representatives.”

Sedangkan dalam *split model*, terdapat jenjang pemerintahan yang memisahkan atau berdiri sendiri penerapan baik asas (mekanisme) desentralisasi maupun dekonsentrasi seperti diungkapkan oleh Leemans sebagai berikut:

“In what might be termed the split-hierarchy model, only central government field organizations are found on some levels of the local government and administration hierarchy, and only local representative institutions on others.”

Berbeda dengan analisis tersebut, Alderfer (1964) merujuk Fried meringkas adanya empat pola pemerintahan daerah di dunia ini yang mengikuti pola (1) Perancis; (2) Inggris; (3) Uni-Soviet; dan (4) sistem tradisional. Tiga pola pertama mewakili sistem pemerintahan daerah modern yang sampai kini dikiblati oleh berbagai negara. Namun, menurutnya masih terdapat sistem tradisional yang berkembang di tingkat lokal dalam sebuah negara. Menurut Alderfer, Jerman sesungguhnya mirip Perancis dari sisi diacunya sistem prefektur seperti apa yang dikatakan oleh Fried.

Tidak ada satupun sistem pemerintahan daerah yang dianut oleh negara-negara maju meninggalkan penataan hubungan antar pemerintahan. Humes IV menggunakan indikator bagaimana sistem pengawasan yang dikembangkan di masing-masing negara dikembangkan sehingga membentuk sistem pemerintahan daerah. Hampir sama dengan Alderfer, Menurut Humes IV, kalau dapat dikelompokkan di dunia ini terdapat 4 sistem utama yang dianut oleh berbagai negara: (1) sistem Uni-Soviet; (2) sistem Perancis; (3) sistem Jerman; dan (4) sistem Inggris.

Para pakar mengakui bahwa distribusi kewenangan dalam pengembangan institusi pemerintahan daerah merupakan hal yang pokok. Pemikiran distribusi kewenangan dapat dikembangkan atas dua basis: (a) areal; dan (b) fungsional. Dituliskan oleh Humes IV (1991: 3) sebagai berikut:

“The power to govern locally is distributed two ways: areally and functionally. On an areal (also called territorial) basis, the power to manage local public affairs is distributed among a number of general purpose regional and local governments. On the functional basis, the power to manage local public services is distributed among a number of specialized ministries and other agencies concerned with the operation of one or more related activities. Thus the way power is distributed affects which central agencies exert control over which local institutions”

Kemudian Humes (1991: 4) dalam menganalisis perbandingan pemerintahan daerah menuliskan sebagai berikut:

“In comparing system of local governance it is useful to consider at least two criteria for distinguishing approach. One is the extent to which hierarchical control is essentially either inter-organizational or intra-organizational. Second is the extent to which such control is focused in a single agency or spread among many functional or specialized hierarchies. These two criteria provide the vertical and horizontal dimensions for a framework for comparing the major approach to local governance.”

Inti uraian di atas adalah bahwa Humes IV mengembangkan instrumen perbandingan pemerintahan daerah dari sisi pengawasan kelembagaan (formal) yang dibangun. Ada dua dimensi, yakni: (1) dimensi I --sebutan Humes IV adalah ‘control hierarchy’-- yakni pengawasan yang pola spektrumnya dari *antar-organisasi*¹ sampai *intra-organisasi*²; dan, (2) dimensi II --sebutan Humes IV ‘functional control’--, yakni pengawasan yang spektrumnya antara sektoral (*functional basis*) ataupun holistik (*areal basis*), yang dilakukan oleh Pemerintah. Artinya semakin sektoral, semakin mengandalkan Departemen sektoral untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Tentu dalam praktek yang diawasi adalah tugas-tugas pemerintah daerah yang terkait bidangnya.

Sebaliknya, semakin holistik pengawasan Pemerintah dilakukan, maka semakin ke arah digunakannya Wakil Pemerintah Pusat (Gubernur, major, Bupati, Burgomeester, dll.) untuk mengawasi pemerintahan daerah. Baik sektoral maupun holistik dapat dibuat percampuran, sehingga dalam praktek meskipun sudah ditempatkan seorang wakil pemerintah di daerah dan bahkan

dia adalah Kepala Daerah (*dual function*), masih terdapat lembaga instansi vertikal di daerah mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Masing-masing dimensi dirinci oleh Humes IV menjadi beberapa karakter. Di satu sisi, dimensi I (Pengawasan Hirarkis) dirinci menjadi empat macam karakter, yakni: (1) inter-organisasi (*regulations*); (2) Subsidiarization-hybrid; (3) Supervision (hybrid); dan, (4) intra-organisasi (*subordination*).

Di sisi lain, dimensi II (Pengawasan fungsional), terdiri atas 3 karakter: (1) *areal*, jika hanya mengandalkan Wakil Pemerintah Pusat (WPP) di daerah atau WPP memiliki peran yang sangat kuat di daerah; (2) *dual*, jika terjadi percampuran antara WPP dan administrasi lapangan departemen sektoral/ LPND; dan (3) *functional*, jika hanya mengandalkan administrasi lapangan departemen sektoral/ LPND.

2. Makna dan Fungsi Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah atau Daerah Otonom adalah bagian dari pelaksanaan prinsip desentralisasi dalam suatu pemerintahan. Oleh sebab itu diperlukan pemahaman yang baku tentang prinsip desentralisasi. Secara konseptual desentralisasi umumnya dipahami bersisi ganda: *pertama*, meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintahan nasional dan, *kedua*, mengaktualisasikan representasi lokalitas. Yang pertama biasa disebut dekonsentrasi dan yang kedua disebut devolusi (Smith, 1985:9). Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, aspek yang kedua itu yang disebut desentralisasi.

Sebagai suatu prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan modern, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal. Melalui pelaksanaan prinsip ini, diharapkan akan berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumberdaya, yang tidak hanya semakin memudahkan pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional tetapi juga secara bersamaan secara nyata mengakomodasi aspirasi pada tingkat lokal. Selain itu, melalui pembentukan daerah otonom juga dapat diharapkan semakin berkembangnya kehidupan

demokratis pada tingkat lokal. Dalam konteks ini, makna keberadaan pemerintahan daerah juga akan sangat berkaitan dengan efektivitas cara pemilihan kepala daerah.

Sebagai suatu pendistribusian kekuasaan pemerintahan secara *spatial* atau territorial, pemerintahan daerah dalam suatu negara akan memiliki struktur tertentu. Struktur tersebut antara lain digambarkan oleh jumlah tingkatan pemerintahan sub-nasional (*number of tiers*). Humes & Martin (1969:63) mengungkapkan sebagai berikut : “*Many factors influence the number of tiers and the number and size of the intermediate units. Some of the most obvious are the geographical size of the country, the population of the country, the number of basic units and the degree of centralization.*”

Selanjutnya, struktur pemerintahan daerah tersebut menurut Boyne (1992:334) akan mencerminkan tiga hal : (1) jumlah tingkatan, (2) jumlah unit pada setiap tingkatan, (3) distribusi tanggungjawab dalam dan antara tingkatan. Secara lebih rinci, Boyne menjelaskan bahwa jumlah tingkatan pemerintahan daerah tersebut dipengaruhi oleh: luas wilayah negara, jumlah penduduk, jumlah “Unit Dasar” pemerintahan daerah, dan derajat sentralisasi. Sedangkan mengenai jumlah unit pada setiap tingkatan merupakan pencerminan “struktur vertikal” (jumlah tingkatan/fragmentasi vertikal dan pembagian tanggungjawab di antara mereka/konsentrasi vertikal) atau “struktur horisontal” (jumlah unit dalam suatu tingkatan/fragmentasi horisontal dan penyebaran pangsa pasar di antara unit-unit/konsentrasi vertikal). Selanjutnya, distribusi tanggungjawab dalam dan antara tingkatan mencerminkan dua hal: *pertama*, gambaran dari cara penentuan pembagian kewenangan antara tingkat pemerintahan, dan pengelolaan kewenangan di suatu tingkatan yang tercermin dari besaran organisasi yang dibentuk, dan *kedua*, konfigurasi dari instansi vertikal dan perangkat daerah; legislatif daerah dan eksekutif daerah.

Dari segi posisi pemerintahan daerah dalam pemerintahan nasional, maka pemerintahan daerah dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok sebagai berikut: *Pertama*, Unit Dasar: pemerintahan daerah pada jenjang terendah seperti: *cities* di Amerika Serikat, *Gemeente* di Belanda, *Commune* di Perancis,

Gemeinde di Jerman, dan Kabupaten/kota di Indonesia. *Kedua*, Unit Antara, yakni pemerintahan daerah pada jenjang yang melingkupi wilayah satu atau lebih Unit Dasar, seperti: *counties* di Amerika Serikat, *Provincie* di Belanda, *Department* di Perancis, *Kreise* di Jerman, dan Provinsi di Indonesia. *Ketiga*, unit regional, hanya terdapat di beberapa negara tertentu seperti: *states* di Amerika Serikat, *Region* di Perancis, dan *Land* di Jerman.

Kerangka teoritikal tentang susunan dan posisi pemerintahan daerah tersebut juga menggambarkan hubungan di antara pemerintahan daerah, yang dalam konteks Indonesia, adalah hubungan antara Unit Dasar (kabupaten/kota) dan Unit Antara (provinsi). Gambaran hubungan antara kedua unit tersebut dapat dalam model Inggris dan model Perancis. Dalam model Inggris, hubungan antara Unit Dasar dan Unit Antara bersifat setara. Antara kedua unit ini tidak terdapat hubungan pengawasan. Dalam model Perancis, terdapat hubungan pengawasan dari Unit Antara terhadap Unit Dasar.

Salah satu karakter menarik dari keberadaan Unit Antara tersebut dikemukakan oleh Humes & Martin (1969:77) sebagai berikut: *“The intermediate units generally have more deconcentrated and fewer decentralized activities than the basic units. At the intermediate levels, too, there is generally less emphasis on the representative aspect of the governmental process.”* Pengamatan kedua sarjana tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Unit Antara lebih banyak berkenaan dengan pelaksanaan aktivitas dekonsentrasi ketimbang aktivitas desentralisasi. Sebagai implikasinya, Unit Antara lebih berorientasi pada aktivitas manajerial dan berfokus pada efisiensi. Selain itu, Unit Antara lebih banyak mencerminkan aspek dekonsentrasi ketimbang aspek desentralisasi. Oleh karena itu, pada Unit Antara, atau dalam kasus Indonesia adalah pada lingkup provinsi, aspek perwakilan dalam proses pemerintahan kurang diberi tekanan. Secara umum dapat dinyatakan bahwa keberadaan Unit Antara lebih pada fungsi menjamin terselenggaranya koordinasi pelaksanaan fungsi Unit Dasar. Pernyataan tersebut sekaligus menggarisbawahi bahwa karena Unit Dasar memiliki fungsi utama memberikan pelayanan kepada warganegara, maka aspek perwakilan menjadi kebutuhan yang relevan dan krusial.

Berdasarkan pemahaman tersebut Humes & Martin mencatat juga bahwa aktivitas Unit Antara secara umum dapat dikelompokkan menjadi empat, yakni:

1. Unit Antara memiliki peran yang sama seperti Unit Dasar, yakni secara langsung memberikan pelayanan publik lokal sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.
2. Unit Antara bertanggungjawab mengkoordinasikan instansi vertikal dari pemerintah pusat.
3. Unit Antara bertanggungjawab mengawasi aktivitas Unit Dasar.
4. Sebagai tambahan dari aktivitas dekonsentrasi, Unit Antara juga memiliki badan perwakilan untuk mengurus aktivitas yang didesentralisasikan.

Secara lebih rinci, Humes & Martin (1969:77-78) mencatat adanya tiga profil dari Unit Antara sebagai berikut:

1. Kelompok Unit Antara yang merupakan instansi vertikal pusat. Dalam pengamatan Humes & Martin: *“a majority of intermediate units have no representative organs and are responsible only for deconcentrated activities.”* Contoh yang dikemukakan kedua penulis tersebut adalah: district (arrondissement) di Perancis, dan provinsi-provinsi di Iran, Thailand dan Finlandia.
2. Berkaitan dengan aspek perwakilan tersebut, Humes & Martin (1969:78) juga mencatat adanya profil Unit Antara yang kedua, yakni Unit Antara yang berproses seperti *“a unit of local non-representative government,”* walaupun unit ini senyatanya mempunyai badan perwakilan. Kewenangan desentralisasi dari unit-unit sedemikian terbatasnya, sehingga badan perwakilan cenderung menjadi lebih sebagai bagian *“appendages”* ketimbang *“bagian vital”* dalam proses pemerintahan. Contoh yang dikemukakan adalah provinsi (department) di Perancis. Provinsi tersebut secara langsung melaksanakan tugas-tugas sebagai agen pemerintah pusat. Kemudian gubernur (*prefect*) adalah atasan (*legal superior*) dari semua kantor instansi vertikal pusat dan diberi tanggungjawab mengkoordinasikan tugas-tugas instansi vertikal pusat tersebut. Selain itu, pemerintah provinsi mengawasi secara ketat (*closely supervises*) aktivitas dari setiap Unit Dasar.

3. Profil Unit Antara yang ketiga dari hasil pengamatan Humes & Martin terdapat provinsi-provinsi Swedia dan Italia. Di negara-negara tersebut, setiap provinsi memiliki dua organisasi pemerintahan (dengan dua pimpinan eksekutif yang terpisah), yang melayani wilayah dan penduduk yang sama. Satu organisasi murni merupakan "*local non-representative government*," dan organisasi lainnya merupakan "*a unit of local representative government*."

Dari perspektif lokal, pemerintahan daerah, khususnya yang merupakan Unit Dasar, merupakan jenjang pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Kedekatan ini, pada gilirannya, akan menjadikan pemerintahan daerah tersebut diharapkan untuk paling akuntabel, paling responsif, paling efisien dan paling efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan pembangunan daerah, dan menjamin kesinambungan efektivitas pemerintahan nasional. Pelbagai makna yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah mencerminkan berbagai fungsi pemerintahan daerah, yang menurut Kjellberg (1995:40) dapat berupa beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan nasional. Sebagai subsistem pemerintahan nasional, keberadaan suatu daerah otonom akan berkaitan dengan penyelenggaraan penegakan *rule of law*, redistribusi geografis, dan pengemudian ekonomi makro. Dalam penegakan *rule of law*, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin agar hak-hak sipil bebas dari "penyalah-gunaan" oleh penguasa lokal, disamping untuk menjamin persyaratan agar produksi pelayanan umum oleh pejabat daerah bersifat efisien. Dengan peran untuk menjamin terselenggaranya redistribusi geografis, maka pemerintahan daerah bersifat instrumental untuk meringkai produksi dan distribusi kemanfaatan publik dan beban yang tak terhindarkan, yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan di seluruh masyarakat. Sedangkan untuk pengemudian ekonomi makro, pemerintahan daerah atau daerah otonom berperan untuk menjamin agar setiap usaha untuk mengemudikan ekonomi nasional, termasuk melaksanakan setiap kebijakan untuk mengontrol permintaan agregat dan belanja konsumen, mensyaratkan intervensi pusat dalam keuangan lokal.

Kedua, pemerintahan daerah sebagai pengelola aspirasi lokal. Daerah otonom merupakan suatu instrumen bagi teraktualisasinya nilai-nilai otonomi, partisipasi, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Berkaitan dengan nilai otonomi, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin kebebasan komunitas lokal untuk membangun sesuai dengan preferensi mereka sendiri serta terbentuknya badan lokal sebagai subyek hukum (*legal entity*). Dalam hal nilai partisipasi, daerah otonom merupakan wahana utama untuk akses dan nutrisi masyarakat dalam masalah-masalah publik. Selain itu, daerah otonom juga berperan untuk menjamin agar partisipasi mendorong berkembangnya perasaan solidaritas dalam masyarakat. Selanjutnya, dalam hal nilai efisiensi, suatu daerah otonom berperan untuk menjamin agar badan-badan lokal yang dipilih menawarkan cara terefisien dalam menangani kesenjangan antara kebutuhan dan tuntutan dalam masyarakat; dan juga dalam produksi kemanfaatan publik, terutama dengan: memiliki pengetahuan yang dibutuhkan, cocok utk mengkoordinasikan tindakan publik, dan berpotensi besar untuk menghubungkan isu-isu besar dan berbeda dalam masyarakat.

Ketiga, pemerintahan daerah sebagai wadah pendidikan politik masyarakat. Pemerintahan daerah atau daerah otonom menjadi instrumen untuk pengembangan pola peranan, komunikasi, dan kepemimpinan. Dalam pengembangan pola peranan, suatu daerah otonom mencerminkan gambaran stratifikasi sosial dan realitas aktivitasnya dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik lokal. Selain itu, kebijakan dan implementasinya yang berkaitan dengan persyaratan rekrutmen anggota badan politik lokal mempengaruhi pola peranan dalam masyarakat, dan membiasakan masyarakat untuk berproses dalam pola peranan tersebut. Dalam hal komunikasi, suatu daerah otonom melalui cara penetapan dan pelaksanaan peraturan dan kebijakan lokal mendidik masyarakat dalam pola komunikasi tertentu. Peran pemerintahan daerah atau daerah otonom sebagai pendidik, juga terkait dengan kenyataan bahwa kemampuan masyarakat berkomunikasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai dari kemudahan akses mendapatkan informasi dari pemerintah daerah. Selanjutnya, dalam hal kepemimpinan, peran daerah otonom sebagai pendidik bermula dari kenyataan

bahwa proses pemilihan pemimpin lokal yang senyatanya akan mendidik rakyat dalam memahami apakah kepemimpinan politik bersifat terpusat atau terpusat, dan apakah distribusi kekuasaan akan bersifat luas atau sempit. Selain itu, peran sebagai pendidik juga diperkuat oleh kenyataan bahwa kepemimpinan lokal akan mempengaruhi berkembangnya masyarakat elitis atau masyarakat pluralis.

Sisi lain dari keberadaan suatu pemerintahan daerah atau daerah otonom adalah munculnya persoalan hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintahan nasional. Keberadaan daerah otonom sebagai subsistem pemerintahan nasional memunculkan dua institusi penyelenggara pemerintahan daerah, yakni institusi daerah dan institusi nasional. Lebih lanjut, keberadaan kedua institusi tersebut memunculkan aspek hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hubungan tersebut bersegi banyak, mulai dari distribusi fungsi sampai dengan kemudahan akses dan kemungkinan diskresi.

Hubungan yang berkaitan dengan distribusi fungsi umumnya disebut hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah. Isu besarnya adalah seberapa banyak kewenangan atau urusan pemerintahan yang dapat diserahkan kepada suatu Daerah. Beriringan dengan penyerahan urusan atau kewenangan tersebut juga berkembang hubungan di bidang keuangan. Hubungan ini terjadi karena pada dasarnya penyerahan kewenangan atau urusan pemerintahan adalah sama dengan pemberian penugasan pengeluaran oleh Pusat kepada Daerah. Dalam hal keuangan, dipahami bahwa keuangan negara dan daerah selain bersumber dari pajak, juga bersumber dari pengelolaan sumberdaya oleh pusat dan Daerah. Oleh karena itu, hubungan lain yang juga berkembang adalah hubungan pemanfaatan sumberdaya. Ketiga hubungan tersebut secara bersama-sama ditujukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang semakin meningkat, baik dalam jumlah maupun dalam mutu pelayanan. Kenyataan ini memunculkan hubungan di bidang pemberian pelayanan.

Keempat hubungan antara Pusat dan Daerah tersebut juga berlangsung atas kenyataan bahwa daerah adalah daerahnya pusat dan pusat adalah

pusatnya daerah. Kenyataan ini memunculkan dua bentuk hubungan yang lain, yakni hubungan kewilayahan dan hubungan administratif.

Pendistribusian fungsi kepada Daerah oleh Pusat diharapkan dapat menjadi modal bekerjanya suatu daerah otonom. Fungsi yang sesuai dengan kondisi lokalitas diharapkan dapat mendorong perkembangan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, daerah perlu mengembangkan kapasitas pengelolaannya, antara lain dengan peran yang semakin membesar dalam proses pembuatan kebijakan nasional. Pengembangan ini memunculkan perlunya hubungan akses yang semakin jelas, pasti dan berkesinambungan antara Pusat dan Daerah. Bersamaan dengan peningkatan kapasitas dan akses tersebut, maka daerah juga berkesempatan untuk lebih efektif dan efisien dalam mengelola kebijakan dan pencapaian tujuannya. Untuk itu, hubungan di bidang diskresi perlu lebih dikembangkan, agar daerah dapat menjalankan fungsinya secara lebih aspiratif dan konsisten. Perwujudan kondisi tersebut mensyaratkan terbangunnya proses pembinaan dan pengawasan oleh pusat ke daerah.

Hal pertama yang harus dicermati adalah pengaturan tentang pelaksanaan desentralisasi dan keberadaan pemerintahan daerah harus termuat dalam konstitusi negara. Secara umum dinyatakan bahwa: "dalam suatu sistem politik yang desentralistik, pembatasan konstitusional ditetapkan untuk mengatur sejauh mana pemerintahan nasional dapat memusatkan atau memencarkan kekuasaan dan fungsi-fungsi pemerintahan" (Elazar,1984:2). Dalam hal ini, menarik untuk menyimak bahwa desentralisasi, baik dalam arti administratif maupun politis, selalu tidak memungkinkan adanya "negara dalam negara." "Desentralisasi bermakna hirarki, yakni sebuah piramid tingkatan-tingkatan pemerintahan dengan gradasi kekuasaan yang mengalir dari atas ke bawah" (Elazar,1984:7). Pedapat tersebut menjadi alasan bagi munculnya pendapat berikutnya, yakni "tidak ada pemerintahan daerah yang sepenuhnya berpemerintahan-sendiri (*self-governing*). Pemerintahan daerah adalah suatu aspek integral dari aparatur administratif dan politik menyeluruh melalui mana sebuah negara diperintah" (Hume dan Martin, 1969:177).

Dengan pemahaman itu, dalam prakteknya, "pemerintahan negara kesatuan dapat mendelegasikan kewenangan administratif dan politik kepada pemerintahan daerah, tetapi pemerintahan daerah tidak mempunyai kekuasaan atau kewenangan selain dari yang diberikan kepadanya oleh pemerintahan nasional"(Rosenbloom, 1993:96). Paling tidak ada dua cara yang umumnya digunakan dalam pemberian kewenangan ini. *Pertama*, pengaturan bahwa "pemerintahan daerah hanya memiliki kekuasaan yang secara jelas dialokasikan kepadanya oleh negara bagian (baca: pemerintah pusat)" (Rosenbloom, 1993:125). Pemerintah daerah yang melanggar prinsip ini dinilai melakukan *ultra vires* atau bertindak di luar kekuasaan (Elcock, 1982:47). Kedua, pengaturan bahwa pemerintahan daerah dapat melakukan tindakan yang tidak secara eksplisit dibatasi atau dilakukan oleh pemerintahan yang lebih tinggi (Wolman, 1990:37-41). Cara yang kedua ini umumnya dikenal sebagai *home rule*. Atau dengan perkataan lain, pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah pada dasarnya dapat dilakukan dengan dua cara, yakni: (1) pelimpahan wewenang secara terperinci dengan menyebut satu per satu wewenang yang dilimpahkan, dan (2) perumusan umum yang melimpahkan sejumlah wewenang kepada daerah (The Liang Gie, 1968:61).

Dalam mengamati hubungan antar tingkat pemerintahan pada tujuh negara kesatuan di Eropa Barat, *Page dan Goldsmith* menyimpulkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, selain dapat dijelaskan dari aspek-aspek budaya, agama, sejarah, dan ukuran/efisiensi, juga dapat dipahami dari aspek kebutuhan pusat untuk mengelola dan mengontrol wilayah lokalnya (Page dan Goldsmith, 1987:168). Apa pun pertimbangannya tersebut, persoalan hubungan atau pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, pada dasarnya merupakan ihtiar untuk mencari keselarasan penggunaan kekuasaan pemerintahan negara secara territorial. Dalam hal ini, pembagian kewenangan Pusat dan daerah juga mencerminkan pemahaman terhadap segi negatif dari sentralisasi dan desentralisasi, apabila dilaksanakan secara berlebihan. Di satu sisi, "bahaya over-sentralisasi selalu ada. Fungsi-fungsi sekali dilaksanakan oleh kementerian dan jawatan pusat sulit untuk didekonsentrasikan atau

didesentralisaikan-terdapat beratus-ratus contoh yang mengerikan dimana penguasa pusat melaksanakan kontrol terhadap tindakan minor pemerintah daerah, yang secara serius mengganggu efisiensi, kompetensi, dan moral. Pada sisi lain, terdapat contoh-contoh desentralisasi dimana ketidak-pedulian, ketidak-efisienan, dan kelesuan benar-benar serius" (Alderfer, 1964:106). Dengan pemahaman itu, perlu untuk selalu disimak bahwa: "kegiatan-kegiatan pemerintahan yang desentralistik dapat memperbaiki kesejahteraan ekonomi. Tetapi, desentralisasi menghendaki koordinasi kebijakan yang erat antara semua tingkatan pemerintahan" (Ter-Minassian, 1997:36).

Berdasarkan pemahaman terhadap karakteristik dan posisi pemeritahan daerah tersebut, terutama dalam wadah suatu negara kesatuan, maka aspek pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah menjadi suatu kebutuhan yang krusial. Melalui pembinaan dan pengawasan yang efektif dapat diharapkan berlangsungnya proses penyelenggaraan pemerintahan yang lancar pada semua jenjang dalam mencapai tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan demokratis.

Secara umum, pembinaan selalu ditujukan untuk peningkatan kondisi yang lebih baik dari waktu ke waktu. Kondisi ini dapat berkaitan dengan nilai-nilai, kualitas dan kuantitas dari obyek atau subyek yang dibina. Sementara itu pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang bertujuan untuk menjamin agar kegiatan pelaksanaan rencana sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan, baik yang bersifat substansial atau nilai-nilai maupun yang bersifat prosedural. Dengan pengawasan diharapkan tujuan yang tercapai benar-benar dapat membangun kondisi yang diinginkan secara efisien dan efektif. Dalam konteks keberadaan daerah otonom, pengawasan berperan sebagai penjamin terbangunnya daerah yang maju, terciptanya keadilan regional, terwujudnya masyarakat yang sejahtera dalam bingkai sistem dan kepentingan nasional.

Pembinaan yang dilakukan oleh Pusat terhadap Daerah dapat mencakup aspek-aspek politik, administratif, fiskal, ekonomi, dan sosial budaya. Pada

aspek politik, pembinaan dapat difokuskan pada penguatan lembaga perwakilan rakyat daerah bersamaan dengan lembaga pemberdayaan masyarakat. Pada aspek administratif, pembinaan dapat difokuskan pada penegasan pembagian urusan pemerintahan, serta kewenangan pengelolaannya, terutama berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran. Pada aspek fiskal, pembinaan dapat berfokus pada peningkatan pendapatan asli daerah beriringan dengan pelaksanaan kebijakan transfer dan pinjaman yang ditetapkan oleh Pusat. Pada aspek ekonomi, pembinaan dapat berfokus pada pembangunan ekonomi daerah, yang dapat menjamin kemungkinan berlangsungnya privatisasi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Termasuk dalam kegiatan ini adalah pembinaan dunia usaha dan koperasi. Sedangkan pada aspek sosial budaya, pembinaan diimaksudkan untuk mendorong kemampuan pemerintahan daerah dalam membangun kehidupan masyarakat dengan kesadaran berkewarganegaraan yang tinggi.

Dengan pemahaman tersebut, pembinaan dapat bersifat penataan (*rearrengement; reorganization*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Penataan dilakukan pada kondisi yang komponen-komponen sistemnya dinilai sudah mencukupi sesuai kebutuhan yang berkembang, namun belum berkonfigurasi secara maksimal. Kjellberg (1995:41) menyatakan bahwa reorganisasi pemerintahan daerah antara lain akan menyangkut struktur, fungsi, dan organisasi internal. Struktur berkaitan dengan ekspansi ranah publik, fungsi menunjuk pada peranan negara, dan organisasi internal menyangkut implementasi program-program untuk mewujudkan negara kesejahteraan.

Pemberdayaan dilakukan pada kondisi yang komponen sistem dinilai sudah mencukupi, tetapi belum mampu berperan karena kendala-kendala tertentu. Humes & Martin (1969:177) menyatakan bahwa hubungan antara unit-unit lokal dan pemerintah pusat mempunyai pengaruh kritis terhadap struktur pemerintahan daerah, dan lebih penting lagi, terhadap bagaimana unit-unit lokal beroperasi. Dalam konteks ini, pemberdayaan terhadap pemerintahan daerah dapat berarti fasilitasi untuk penguatan kapasitas pelaksanaan tugas

pemerintahan daerah, mulai dari aspek kewenangan dan sumberdaya sampai pada kondisi dan partisipasi masyarakat.

Pembangunan dilakukan pada kondisi yang mencakup penataan dan pemberdayaan serta penciptaan komponen sistem yang baru. Studi Perserikatan Bangsa Bangsa (dalam Alderfer, 1964:105-106) menemukan bahwa peranan pemerintah pusat di negara sedang berkembang dalam upaya mengakselerasi pembangunan sosial dan ekonomi mencakup:

1. formulasi rencana untuk alokasi sumberdaya berbasis fungsi dan wilayah.
2. penyediaan bingkai legislatif dan dana untuk program pelaksanaan rencana.
3. penyediaan kepemimpinan, stimulasi, kebijakan, dan standar teknis pelayanan berlingkup nasional.
4. penciptaan perangkat administratif dan pelatihan personil.
5. pelaksanaan penelitian.
6. pengenalan ide-ide baru kepada masyarakat.
7. supervisi dan dukungan pada unit-unit lokal.
8. pelaksanaan semua hal yang tidak dapat dilakukan oleh unit-unit yang lebih kecil.

Dalam konteks pembinaan yang berdimensi pembangunan ini, dapat dicatat pendapat Kjellberg (1995:42) yang menyatakan bahwa walaupun tidak ada teori tentang pemerintahan daerah otonom, namun terdapat tiga kelompok nilai yang umumnya dinilai esensial bagi pemerintahan daerah otonom, yakni: kebebasan atau otonomi, demokrasi atau partisipasi, dan efisiensi. Rhodes (dalam Hambleton, 1988:135) menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah lebih dari sekedar penyediaan pelayanan, tetapi juga sebagai sarana untuk emansipasi individu dan penciptaan masyarakat merdeka melalui partisipasi warganegara. Selain itu dapat pula disimak tentang dimensi dan tujuan desentralisasi. Hambleton (1988:130) menyatakan tentang tiga dimensi desentralisasi, yakni: a) derajat desentralisasi kekuasaan dari pusat ke pinggiran organisasi; b) derajat penyediaan secara bersama pelayanan yang berbeda pada level lokal; dan c) derajat inisiatif untuk mengkombinasikan

manajerial dengan perubahan politis. Sedangkan mengenai tujuan desentralisasi, Hambleton (1988:132-134) menyatakan lima tujuan desentralisasi, yakni untuk: memperbaiki pelayanan publik, memperkuat akuntabilitas lokal, pelaksanaan distribusi, meningkatkan dukungan publik, dan pengembangan staf.

Berdasarkan nilai pembinaan tersebut, maka pengawasan dapat dikembangkan melalui proses peningkatan akuntabilitas dan melalui proses peningkatan kesadaran diri (*a sense of duty*). Humes & Martin (1969:177-178) menyatakan bahwa pemerintah pusat dapat melakukan kontrol terhadap unit-unit lokal dengan berbagai cara yang saling berhubungan, termasuk hak untuk *me-review* beberapa atau seluruh keputusan-keputusan lokal dan untuk memeriksa, dan bahkan untuk ikut campur, dalam hal-hal yang berkenaan dengan kepegawaian atau keuangan. Lebih lanjut, pemerintah pusat mempunyai prerogatif untuk membentuk, mengubah dan bahkan menghapuskan keberadaan unit-unit lokal, dan juga untuk menentukan kompetensi unit-unit lokal. Elcock (1982:46-52) mencatat berbagai sarana kontrol pusat, yakni: legislasi, keuangan, sanksi untuk pengeluaran oleh Kementerian Keuangan, dan inspektorat departemen untuk pengawasan ke daerah. Sedangkan Studi Perserikatan Bangsa Bangsa (dalam Alderfer, 1964:107) mencatat 6 tipe jawatan pusat yang melaksanakan fungsi-fungsi yang dapat berkontribusi pada desentralisasi rasional, yakni: kantor organisasi dan metode pusat, kantor kepegawaian pusat, kantor anggaran pusat, jawatan perencanaan pusat, jawatan pembangunan masyarakat, dan kantor markas besar yang menyediakan pejabat lapangan yang generalis.

Dalam upaya rekrutmen kepala atau pemimpin Unit Dasar dan Unit Antara tersebut terlihat bahwa untuk Unit Dasar, rekrutmen kepala daerahnya cenderung untuk bersifat pemilihan secara langsung (*direct democracy*). Kecenderungan tersebut bermula dari pandangan, *pertama*, Unit Dasar adalah unit yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan demikian, Unit Dasar merupakan unit yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, untuk kenyamanan pelayanan tersebut, masyarakat perlu memperoleh kesempatan untuk secara langsung memilih siapa yang akan memimpinya.

Pelayanan langsung berakibat pada interaksi yang berbasis kepercayaan (*trust*). Sedangkan untuk Unit Antara, terdapat paling tidak tiga profil empirik seperti yang dikemukakan oleh Humes & Martin. Dalam mencermati profil empirik tersebut, dalam konteks Indonesia, pertama, perlu diperhatikan arahan konstitusional. Pasal 18B UUD 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala Unit Antara dan kepala Unit Dasar, dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut paling tidak mengindikasikan ada badan perwakilan rakyat pada tingkat Unit Antara (provinsi). Berdasarkan arahan ini, profil empirik satu (Unit Antara sebagai perangkat dekonsentrasi) versi Humes & Martin tidak dapat menjadi pilihan. Pilihan kedua, yakni Unit Antara dengan "*dual function*" seperti *prefect* di Perancis tampak mirip dengan arahan UU tentang pemerintahan daerah pada umumnya. Kemiripan ini sekaligus menegaskan bahwa untuk tingkat provinsi pertimbangan "*representativeness*" bukan prioritas utama dibandingkan pada lingkup Unit Dasar. Implikasinya, rekrutmen kepala daerahnya dapat menggunakan mekanisme *representative democracy*. Sedangkan untuk pilihan profil empirik ketiga, yakni terpisah antara pemimpin "*local-self government*" dan "*local-state government*." Profil ini dinilai telah memunculkan dualisme pemerintahan, dengan implikasi tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. *Strong Mayor System*

Mayor-council system sering juga disebut dengan *mayor-commission government system*. Ini merupakan salah satu dari dua bentuk pemerintah daerah (bentuk lainnya adalah *council manager*). Karakter dari sistem ini adalah kepala daerah dipilih secara langsung oleh pemilih. Variasi dari *mayor-council* ini sangat tergantung dengan hubungan antara legislatif dan eksekutif, dapat berbentuk *weak mayor* atau *strong mayor system*.

Dalam sistem *strong mayor*, kepala daerah yang terpilih mempunyai kewenangan administratif yang sangat luas. Bahkan dalam sistem ini kewenangan kepala daerah tidak dibagi dengan wakilnya. Di Amerika Serikat

pun juga tidak terdapat wakil kepala daerah. Namun demikian, kepala daerah dapat menunjuk *chief administrative officer*.

Kewenangan penuh kepala daerah tersebut sangat sesuai dengan yang tercantum dalam UUD 1945 dalam Pasal 18 ayat (4) yang memberi pesan bahwa konstitusi hanya mengamanatkan pemilihan kepala daerah saja tanpa menyebut jabatan wakil kepala daerah. Gubernur, Bupati dan Walikota adalah nama jabatan untuk kepala daerah baik untuk tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dengan demikian, pembentuk undang-undang memiliki keleluasaan untuk mengatur jabatan wakil kepala daerah. Artinya, bisa saja Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih dan memegang jabatan tanpa didampingi wakil, atau pengaturan mengenai pemilihan wakil kepala daerah dalam undang-undang dapat saja dilakukan berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Secara formal *nomenklatur* kepemimpinan satu paket menyatakan adanya posisi kepala dan wakil kepala (daerah). Demikian juga, mungkin, sebelum paket tersebut diluncurkan, sudah ada kesepakatan-kesepakatan diantara kedua pihak misalnya tentang pembagian "kekuasaan" diantara mereka. Tetapi harus disadari bahwa kesepakatan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak diatur atau diakomodasikan dalam undang-undang, sehingga apabila ada cedera dengan kesepakatan tersebut atau salah satu dirugikan (terutama dalam hal ini posisi wakil kepala daerah), tidak dapat digugat. Di sinilah problematika itu muncul karena ada hal-hal selama ini tersembunyi, namun justru merupakan energi pemicu ketidakharmonisan hubungan dan lain-lain.

Harus disadari bahwa dalam pemilihan kepemimpinan sistem paket, suara yang diperoleh (manakala paket tersebut memenangkan pemilihan) merupakan suara bersifat kolektif-kumulatif, bukan suara yang bersifat diskrit. Penjelasannya, bahwa suara yang diperoleh adalah karena paket yang bersifat integral. Sebagai ilustrasi, A (dari partai A) terpilih menjadi kepala daerah, karena berpasangan dengan B (dari partai B). Demikian juga B menjadi wakil kepala daerah karena berpasangan dengan A. Seandainya paket tersebut

demikian komposisi pasangannya tidak demikian, mungkin saja A dan B tidak menjadi pimpinan di daerah pemilihannya.

Berdasarkan ilustrasi tersebut, maka terpilihnya paket tersebut merupakan **prestasi bersama (kolektif)**. Salah satu tidak bisa mengklaim sebagai prestasi dirinya terpisah dari prestasi pasangannya. Dalam keadaan demikian, keduanya mempunyai kedudukan yang setara, karena satu sama lain saling mengisi dan menerima.

Dalam perjalanan pengelolaan pemerintahan, terlihat bahwa kepala daerah lebih dominan dalam menentukan dan memutuskan kebijakan-kebijakan pemerintahan ketimbang wakil kepala daerah. Hal inilah yang kemudian menjadi problematika seperti **rivalitas dan perbedaan preferensi, ketidakjelasan kewenangan, tanggung jawab** dan masalah **penggantian wakil kepala daerah** jika berhalangan tetap.

B. Landasan Sosiologis

1. Pemerintahan Daerah

Di bawah UU No. 32 tahun 2004, dilakukan perubahan-perubahan substansial. Perubahan-perubahan yang dilakukan menyangkut: (1) Pilkada secara langsung; (2) Penguatan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah terhadap Kabupaten/ Kota; (3) mekanisme pengawasan baik internal Pemerintah daerah maupun eksternal oleh Pemerintah (Pusat) kepada daerah otonom; (4) penguatan instansi sektoral Pusat di daerah dengan dimungkinkannya pengembangan instansi vertikal; (5) mekanisme penyerahan wewenang kepada sistem *ultra vires* sepenuhnya (6) penegasan kembali mekanisme perencanaan pembangunan; dan (7) pergeseran pengaturan pemerintahan Desa.

Pengawasan internal DPRD dalam pola baru dalam pergeseran dari Prancis ke Jerman, menempatkan DPRD sebagai partner dan memiliki kekuasaan pada saat Pilkada langsung dalam kerangka menjaring Kepala daerah yang kompeten, berkualitas, kapabel mengayomi masyarakat, dan seterusnya. Bahkan di Aceh, peran DPRD menjadi berkurang ketika calon independen muncul disahkan menurut peraturan yang berlaku.

DPRD hanya menerima Keterangan Laporan Pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah. Pemerintah saja yang menerima pertanggungjawaban Kepala Daerah. Menurut hukum positif, Pemerintah yang dapat mengoreksi pertanggungjawaban tersebut.

Karena hanya menerima keterangan pertanggungjawaban, seyogyanya pengawasan dilakukan tidak hanya mengevaluasi laporan keterangan tersebut. Langkah yang paling tepat adalah lakukan pengawasan pada saat proses pemerintahan berjalan berupa *monitoring*. Dapat saja evaluasi dilakukan dengan *standard* atau tolok ukur yang justru dibuat pada saat formulasi kebijakan bersama DPRD. Dengan demikian, pengawasan dengan monitoring dan evaluasi tersebut dilakukan selama proses kerja tahunan pemerintah berjalan.

Seperti disinggung di atas, jika instrumen *monitoring* dikembangkan oleh DPRD, maka kunci utamanya adalah pada saat formulasi kebijakan bidang pemerintahan yang menuntut adanya Peraturan Daerah dimana DPRD pasti terlibat. Catatlah semua dokumen tersebut, ketahui adanya sasaran yang hendak dicapai dari Perda tersebut, cari *standard* (ukuran) keberhasilannya. Selama proses *monitoring*, ukuran-ukuran tersebut menjadi pedoman. Keberhasilan MONEV DPRD sangat tergantung dari kualitas Perda. Jika Perda bidang pemerintahan tidak jelas, tidak memuat tolok ukur keberhasilannya, MONEV DPRD praktis tidak berjalan dengan baik.

Monitoring DPRD dapat dilakukan dengan melakukan 'dengar pendapat' dengan pemerintah daerah. DPRD dapat memanggil jika terjadi kekeliruan-kekeliruan dalam proses pemerintahan. Dengar pendapat juga dapat dilakukan untuk menjaring pendapat kalangan eksternal pemerintah sebagai penguat *monitoring* dan evaluasi (MONEV) DPRD terhadap pemerintah daerah.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak terdapat satu pasal pun yang menyebutkan adanya wilayah administrasi di RI untuk kepentingan dekonsentrasi dengan jelas. Dalam bab 1 pasal 1 ayat 8, disebutkan: "Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di

wilayah tertentu.” Frasa “di wilayah tertentu” bagi operasi instansi vertikal dinilai cukup ‘*absurd*.’ Frasa tersebut juga dapat membuka peluang perbedaan batas yurisdiksi antara peta administrasi lapangan dengan peta yurisdiksi daerah otonom tertentu baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota.

Menurut UU ini pun Provinsi sebagai wilayah yurisdiksi operasi Gubernur selaku wakil pemerintah tidak didefinisikan sebagai wilayah administrasi. Menurut sebagian pakar hal ini akan otomatis mengikuti peta dari Provinsi sebagai daerah otonom.

Secara teoritis, pandangan seperti ini tidak bersifat menyeluruh karena wilayah administrasi akibat dari dekonsentrasi bukan hanya ditujukan kepada Gubernur namun juga kepada instansi vertikal. Perubahan seperti ini nampak akan berakibat pada pendefinisian dari konsep dekonsentrasi dalam praktek kenegaraan di RI.

Dalam UU No.32 tahun 2004 tampak Gubernur tidak diberi tugas untuk berhadapan dengan instansi vertikal. Padahal teori wakil pemerintah tidak demikian. Hoessein (1978) merujuk Fried (1963) menyebutkan terdapatnya tanggungjawab wakil pemerintah sebagai integrator dan koordinator seluruh instansi vertikal di daerahnya.

Membangun sistem pemerintahan daerah dengan menempatkan seorang wakil pemerintah di daerah bukan sekedar persoalan teknis pemerintahan menurut pendapat Fried (1963) sebab di dunia ini seperti ditulis di depan jika tidak dianut penempatan wakil pemerintah (administrasi lapangan generalis), maka terdapat sistem lain yang berpola ‘fungsional’ yang mengandalkan instansi vertikal (administrasi lapangan sektoral). Oleh karena itu, dituntut konsistensi dalam mengembangkan masing-masing sistem tersebut.

2. Wakil Kepala Daerah

Pola pemilihan kepemimpinan dalam satu paket tetapi berasal dari unsur terbukti menimbulkan rivalitas. Di tingkat daerah rivalitas kepala daerah dan wakilnya tak dapat dipungkiri bahwa banyak hubungan kepala daerah dan wakilnya tidak harmonis. Bahkan ada salah seorang wakil kepala daerah di

Jawa Barat tidak mau masuk kantor, karena tidak setuju dengan kebijakan bupati terkait dengan izin penggunaan genset oleh sebuah industri tekstil. Demikian juga dalam penentuan atau pengisian personalia perangkat daerah, terutama jabatan eselon II, sering muncul perebutan untuk menempatkan “orang-orangnya” dalam jabatan yang dipandang strategis.

Rivalitas ini terjadi karena, meskipun secara formal, wakil kepala daerah adalah “wakil” kepala daerah tersebut, namun secara riil wakil kepala daerah adalah wakil partai yang “dikawinkan” dengan kepala daerah yang berasal dari partai yang berbeda, bukan atas dasar usulan atau pilihan kepala daerah terpilih atau kepala daerah *incumbent*. Dengan adanya rivalitas, fungsi dan tugas wakil kepala daerah yaitu membantu kepala daerah dalam menjalankan berbagai kebijakan bisa terbengkalai, karena alih-alih membantu, malah sibuk “mengintip” berbagai momen kelemahan dan kelengahan kepala daerah atau sengaja membiarkan kepala daerah menggali lubang sendiri terjerat hukum atau mendapatkan hukuman, yang mengharuskan dirinya diberhentikan. Dalam kondisi demikian, wakil kepala daerah dengan “lenggang kangkung” otomatis menjadi kepala daerah.

Di samping masalah rivalitas, antara kepala daerah dan wakilnya juga bisa saja memiliki preferensi yang berbeda untuk suatu kebijakan atau pilihan tertentu baik yang didasarkan atas kepentingan atau pertimbangan subjektifnya. Perbedaan ini akan menjadi masalah manakala perbedaan tersebut mencuat ke permukaan.

Dalam pola kepemimpinan paket di era reformasi, tugas kepala daerah sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 adalah membantu kepala daerah, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dan melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah apabila berhalangan. Pembagian tugas secara terperinci dilakukan atas kesepakatan kedua pihak yang dirumuskan dan diputuskan dalam ketentuan tersendiri.

Garis tugas yang sangat umum dalam undang-undang dan pembagian kerja secara rinci yang diserahkan kepada kesepakatan kedua pihak bisa

menimbulkan suasana tawar-menawar (*bargaining position*) antara kedua belah pihak, yang hasilnya bisa saja memuaskan atau tidak memuaskan salah satu pihak, atau keduanya sama-sama tidak puas karena sebagian kewenangannya terambil oleh pihak lain.

Problem selanjutnya, jika pun ada pembagian tugas dan kewenangan yang telah dibagi tersebut, apa bentuk kewenangan wakil kepala daerah tersebut. Dapatkah wakil kepala daerah mengeluarkan suatu kebijakan? Jika ya, dalam bentuk apa kebijakan tersebut? Jika staf menuntut suatu kebijakan harus tertulis (sebagai bukti jika ada masalah hukum di kemudian hari), dapatkah wakil kepala daerah menandatangani surat keputusan atau surat penunjukkan? Jika tidak, apa bentuk kewenangan tersebut?

Problematika selanjutnya adalah seberapa jauh seorang wakil kepala daerah bertanggung jawab terhadap suatu kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah daerah yang dipimpinnya, terlebih apabila kebijakan tersebut menimbulkan masalah dan tuntutan hukum baik pidana maupun perdata. Logikanya, sesuai dengan kepemimpinan satu paket, maka baik kepala daerah maupun kepala daerah sama-sama memikul tanggung jawab hukum termasuk harus diperiksa aparat hukum dan tuntutan di pengadilan, karena kebijakan tersebut prosesnya dan diputuskan dalam mekanisme dimana wakil kepala daerah pun terlibat dalam perumusan dalam bentuk masukan, saran dan pertimbangan, bahkan juga kepentingannya.

C. Landasan Yuridis

1. Aspek Regulasi Pemilihan Gubernur secara Tidak Langsung (oleh DPRD) dan Pemilihan Bupati/Walikota secara Langsung

Berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B yaitu pada Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada saat Sidang Umum Tahunan

MPR-RI tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2001, Pasal 22E lahir melalui Perubahan Ketiga, tetapi tidak memasukkan ketentuan Pasal 18 ayat (4) melainkan hanya ketentuan Pasal 18 ayat (3) yang mengatur mengenai DPRD. Hal ini dapat diartikan bahwa Konstitusi tidak hendak memasukkan pemilihan kepala daerah dalam pengertian pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyebutkan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Atau dapat dikatakan bahwa MPR-RI sebagai lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengamandemen konstitusi tidak menganggap ketentuan Pasal 18 ayat (4) tidak bertentangan dengan Pasal 22E, sehingga pada perubahan ketiga ayat tersebut tidak dipindahkan/dimasukkan dalam Pasal 22E. Adapun pengertian frasa “dipilih secara demokratis” tidak harus dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih secara tidak langsungpun (melalui DPRD) dapat diartikan demokratis, sepanjang prosesnya demokratis. Harus diingat, bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa tidak dimasukkannya Pasal 18 ayat (4) pada Bab Pemilihan Umum dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah keputusan politik yang cukup bijaksana dalam memelihara keberagaman daerah, stabilitas politik dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa sesuai dengan sejarah pembentukan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat berbeda filosofi serta maksud dan tujuannya, sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (4) yang mengatur pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis tidak dimasukkan dalam Pasal 22E (Bab VII B Pemilihan Umum). Dengan demikian pemilihan kepala daerah bukan termasuk dalam rezim pemilihan umum anggota DPR, DPD, Presiden dan

Wakil Presiden, dan DPRD, karena Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (4) UUD45 dapat dilakukan melalui dua cara, yakni melalui pemilihan oleh DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat.

Hal lain yang juga penting untuk ditegaskan kembali dari ketentuan konstitusi mengenai pemerintahan daerah bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah, tetap dalam kerangka implementasi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal.¹ Seperti juga disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 naskah asli “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga”.²

Hal di atas perlu ditegaskan untuk mengingatkan bahwa pemerintahan daerah yang terbentuk hasil pemilihan kepala daerah langsung betapapun mendapat legitimasi langsung dari rakyat harus tetap menyadari kedudukannya sebagai daerah yang merupakan bahawan pemerintah pusat dan harus menjalankan kebijakan pemerintah pusat.

UUD 1945 mengatur bahwa pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas dua susunan, yakni susunan pertama adalah provinsi, dan susunan kedua yang wilayahnya terdapat dalam susunan pertama, adalah kabupaten/kota. UUD tidak mengatur secara eksplisit apakah keberadaan susunan tersebut bersifat hirarkhis.

Dalam hal kepemimpinan pemerintahan daerah, UUD 1945 mengatur bahwa provinsi, kabupaten/kota masing-masing akan dipimpin oleh Gubernur, Bupati/Walikota. Rekrutmen Gubernur, Bupati/Walikota dilakukan melalui

¹ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2002) hlm. 21

² Penjelasan Pasal 18 angka I UUD 1945 naskah asli

pemilihan secara demokratis. Dalam pengaturan kepemimpinan pemerintahan daerah tersebut, UUD 1945 tidak mengatur tentang keberadaan Wakil Gubernur, Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah berbagai isu telah menampil, yang antara lain berkaitan dengan: a) penerapan pemilihan secara langsung sebagai terjemahan dari ketentuan UUD yang berbunyi “dipilih secara demokratis,” b) keberadaan jabatan wakil kepala daerah dan cara rekrutmennya, dan c) pengaturan apakah seseorang yang telah menjabat sebagai Kepala daerah selama dua periode berturut-turut dapat mencalonkan diri sebagai Wakil Kepala Daerah.

Terhadap isu pertama, yakni apakah rekrutmen kepala daerah termasuk dalam kelompok pemilihan umum atau tidak, dapat dicermati jawabannya dari pengaturan oleh UUD. Dalam UUD diatur bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Istilah ini dalam UUD dibedakan dari istilah lain yang berlaku untuk rekrutmen Presiden, yakni dipilih secara langsung. Ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur rekrutmen kepala daerah melalui dipilih secara langsung telah memunculkan dua pendapat. Pendapat pertama menyatakan bahwa dipilih secara demokratis tidak mesti berarti dipilih secara langsung. Menurut kelompok pendapat ini, dipilih secara demokratis mencakup dua model, yakni dipilih melalui perwakilan, dan dipilih secara langsung. Apa pun opsi yang diambil, menurut kelompok ini, kedua cara tersebut akan menghasilkan pemimpin daerah yang memiliki legitimasi yang sama. Pendapat kedua, walaupun berlandaskan pada pemahaman yang sama, menegaskan bahwa pemilihan secara langsung memiliki legitimasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemilihan melalui perwakilan. Dengan demikian, apabila UU sudah mengatur penerapan opsi tertinggi maka penerapan tersebut merupakan kemajuan optimal, dan oleh karena itu jangan “dimundurkan kembali” menjadi “dipilih melalui perwakilan.

Dalam memahami perbedaan argumen kedua kelompok tersebut diperlukan beberapa penegasan pandangan, baik mengenai makna “dipilih secara demokratis” maupun mengenai “pemerintahan daerah” sebagai berikut:

1. Pengertian “dipilih secara demokratis” dapat bermakna: a) dipilih melalui badan perwakilan, dan b) dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedua mekanisme pemilihan tersebut memiliki legitimasi yang sama, dan oleh karena itu, persoalan aplikasinya untuk pemilihan kepala daerah terletak pada pertimbangan sesuai tidaknya dengan kebutuhan. Kebutuhan tersebut ditentukan oleh fungsi yang diemban oleh pemerintahan daerah.
2. Pengertian “pemerintahan daerah” dapat dibedakan antara pemerintahan daerah yang menjadi Unit Dasar, dan pemerintahan daerah yang menjadi Unit Antara. Dalam kasus Indonesia, pemerintahan daerah dibedakan antara kabupaten/kota (Unit Dasar) dan provinsi (Unit Antara).
3. Pada praktek pemerintahan daerah secara universal, Unit Dasar berfokus pada pemberian pelayanan, sedangkan Unit Antara berperan utama dalam pengkoordinasian. Dari segi wilayahnya, Unit Dasar bersifat lokal, dan Unit Antara bersifat regional. Oleh karena itu, pada lingkup Unit Antara, aktivitas dalam proses pemerintahan lebih bersifat dekonsentrasi dan kurang pada aspek perwakilan.
4. Berdasarkan fungsi yang diemban oleh Unit Dasar dan Unit Antara berbeda, maka mekanisme pemilihan kepala daerah untuk Unit Dasar (kabupaten/kota) dan Unit Antara (provinsi) dapat berbeda.

Berdasarkan beberapa butir pandangan tersebut dapat dikemukakan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah, baik untuk kabupaten/kota maupun untuk provinsi harus mencerminkan mekanisme “dipilih secara demokratis.” Namun demikian, untuk Unit Dasar, pemilihan kepala daerahnya seharusnya bersifat “dipilih secara langsung oleh rakyat” (*direct democracy*). Keseharusan tersebut berdasarkan pemikiran bahwa, *pertama*, kabupaten/kota sebagai Unit Dasar adalah jenjang pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan demikian, kabupaten/kota merupakan unit yang langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, untuk kenyamanan pelayanan tersebut, masyarakat perlu memperoleh kesempatan untuk secara langsung memilih siapa yang akan memimpinnya. Pelayanan langsung berakibat pada interaksi yang berbasis kepercayaan (*trust*). Sedangkan untuk provinsi sebagai Unit Antara, perlu diperhatikan pengaturan Pasal 18B UUD

1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala Unit Antara dan kepala Unit Dasar, dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut paling tidak mengindikasikan ada badan perwakilan rakyat pada tingkat Unit Antara (provinsi). Selain itu, perlu dipertimbangkan pula bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa Gubernur memiliki fungsi ganda, yakni sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai Wakil Pemerintah. Pengaturan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa untuk tingkat provinsi pertimbangan "*representativeness*" bukan prioritas utama dibandingkan pada lingkup Unit Dasar. Implikasinya, rekrutmen kepala daerahnya dapat menggunakan mekanisme dipilih oleh badan perwakilan (*representative democracy*).

Implikasi lebih lanjut dari opsi Gubernur dipilih oleh badan perwakilan (DPRD) adalah perlunya pengaturan persyaratan bakal calon Gubernur yang lebih menjamin terpilihnya calon yang memiliki kapabilitas sebagai wakil Pemerintah. Dalam hal ini, persyaratan bakal calon perlu ditambah dengan butir "mendapat pertimbangan pemerintah pusat." Pemenuhan terhadap persyaratan tersebut dapat berupa langkah-langkah sebagai berikut:

1. DPRD melakukan pendaftaran calon sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bakal calon yang terdaftar diajukan kepada pemerintah pusat untuk diberi pertimbangan.
3. Untuk memberikan pertimbangan, pemerintah pusat membentuk tim independen, yang keanggotaannya terdiri dari unsur-unsur pemerintah, dan organisasi profesi. Hasil pertimbangan berupa kualifikasi bakal calon.
4. Bakal calon yang "qualified" disampaikan kepada DPRD untuk ditetapkan menjadi calon kepala daerah, dan kemudian dilakukan pemilihan oleh DPRD.
5. Calon dengan suara terbanyak (hasil pemilihan) oleh DPRD disampaikan kepada pemerintah pusat untuk disahkan.

2. Persoalan Calon Berpasangan

Persoalan calon berpasangan berkaitan dengan pengaturan mengenai keberadaan jabatan wakil kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara historis, dalam pemerintahan daerah di Indonesia, selalu dikenal adanya wakil kepala daerah. Tugas utama wakil kepala daerah adalah membantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Namun dalam setiap UU yang mengaturnya terdapat variasi cara rekrutmen wakil kepala daerah tersebut. UU Nomor 22 Tahun 1948 mengatur bahwa wakil kepala daerah ditunjuk apabila kepala daerah berhalangan. Penunjukan itu tidak berakibat lahirnya jabatan baru (Wakil Kepala Daerah) pada samping jabatan Kepala Daerah. Wakil kepala daerah ditunjuk dari anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Anggota DPD yang ditunjuk sebagai wakil kepala daerah tetap sebagai anggota DPD. UU Nomor 5 Tahun 1974 mengatur bahwa wakil kepala daerah sudah merupakan jabatan permanen dengan pejabatnya yang merupakan pejabat karir. Jumlah wakil kepala daerah menurut UU ini sesuai dengan kebutuhan daerah. UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur bahwa wakil kepala daerah dicalonkan berpasangan dengan calon kepala daerah dan dipilih melalui perwakilan (oleh DPRD). UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa wakil kepala daerah dicalonkan berpasangan dan dipilih secara langsung (oleh warganegara yang memiliki hak memilih).

Dengan perkembangan pengaturan yang terakhir, peran wakil kepala daerah selain untuk membantu pelaksanaan tugas kepala daerah, juga berdimensi politik, yakni memperluas basis dukungan politik kepala daerah. Untuk hal yang kedua, yakni perluasan basis dukungan politik, wakil kepala daerah secara politis juga memiliki kedudukan yang sama dengan kepala daerah. Namun keadaan ini tidak terjadi pada saat kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dilantik untuk duduk dalam jabatan. Sejak saat pelantikan tersebut, wakil kepala daerah merupakan pembantu atau bahkan "subordinate" dari kepala daerah. UU menentukan bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Implikasinya, kedudukan keuangan dan kedudukan protoler wakil kepala daerah seringkali dianggap tidak "fair" oleh wakil kepala daerah. Akibat lebih lanjut adalah terbangunnya kecenderungan

hubungan kerja yang kurang harmonis dari pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kecenderungan tersebut antara lain tercermin dari pengungkapan keinginan wakil kepala daerah untuk menjadi calon kepala daerah pada pilkada berikutnya hanya beberapa saat setelah duduk dalam jabatan. Keadaan tersebut menjadikan kepemimpinan pemerintahan daerah berlangsung tidak kondusif: wakil kepala daerah secara *latent* menjadi pesaing yang tidak sehat bagi kepala daerah. Keadaan ini antara lain tercermin dari kasus berupa ketika wakil kepala daerah berhalangan tetap, banyak jabatan wakil kepala daerah tersebut yang tidak diupayakan untuk diisi oleh kepala daerah *incumbent*.

Perkembangan keadaan tersebut memunculkan pertanyaan: apakah jabatan wakil kepala daerah masih diperlukan? Kalau ya, apakah calon wakil kepala daerah dipilih atau diangkat? Dalam pemilihan atau pengangkatan tersebut, apakah calon wakil kepala daerah berpasangan dengan kepala daerah atau tidak? Jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut sebagian telah terjawab dari praktek pemilihan atau pengangkatan wakil kepala daerah sebagaimana telah diatur dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia. Jawaban lain dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Keberadaan jabatan wakil kepala daerah tidak disebutkan atau diisyaratkan dalam UUD. Oleh karena itu, keberadaan jabatan ini tidak bersifat *imperative* menurut UUD. Apabila akan diadakan, pengaturannya tergantung pada UU yang mengaturnya.
2. UU tentang pemerintahan daerah umumnya mengatur bahwa wakil kepala daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah. Pengaturan tanggungjawab tersebut menunjukkan kedudukan yang tidak sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan bahkan menyiratkan posisi sebagai "subordinate."
3. Posisi yang tidak setara dan cenderung bersifat "subordinate" mengingatkan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selayaknya tidak dicalonkan berpasangan. Pencalonan yang demikian itu memberikan beban moral dan sumberdaya yang besar bagi calon wakil kepala daerah untuk memenangkan pilkada. Dalam konteks ini,

pemenangan pilkada merupakan beban bersama bagi pasangan calon. Padahal pada saat kemenangan diperoleh, dan pasangan calon tersebut dilantik, hubungan di antara keduanya tidak lagi bersifat kemitraan tetapi sudah menjadi hierarkis.

4. Kalau jabatan wakil kepala daerah diadakan dengan tujuan utama untuk membantu kepala daerah dapat dengan optimal melaksanakan tugasnya, maka perlu dipertimbangkan bahwa setiap kepala daerah memiliki kepribadian dan gaya kepemimpinan masing-masing. Kekondusifan hubungan kerja antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagian besar akan dipengaruhi oleh penilaian kepala daerah terhadap motivasi dan gaya kerja wakil kepala daerah. Dalam konteks ini, pencalonan wakil kepala daerah semestinya bermula dari kepala daerah yang membutuhkan wakil kepala daerah.
5. Pencalonan wakil kepala daerah oleh kepala daerah terpilih memunculkan status jabatan wakil kepala daerah, dengan dua opsi, yakni: *administrative career* atau *political appointee*. Sebagai *administrative career*, rekrutmen wakil kepala daerah akan berupa pengangkatan dan berasal dari kalangan pegawai negeri, sedangkan sebagai *political appointee*, rekrutmennya akan memerlukan persetujuan, atau paling tidak, pertimbangan dari DPRD dan calonnya dapat berasal dari semua kalangan. Apapun pilihan alternatif rekrutmennya, karena wakil kepala daerah dicalonkan oleh kepala daerah terpilih, maka masa jabatannya sama dengan masa jabatan kepala daerah terpilih yang mencalonkannya. Pada saat kepala daerah berhalangan tetap, maka berakhir juga masa jabatan wakil kepala daerah.

Berdasarkan butir pemikiran tersebut, maka dalam penyempurnaan pengaturan pilkada, calon berpasangan sebaiknya ditiadakan. Implikasinya, untuk jabatan wakil kepala daerah dilakukan pengaturan sebagai berikut:

1. Jabatan Wakil kepala daerah adalah jabatan *administrative career*.
2. Kepala Daerah terpilih mengusulkan satu nama kepada DPRD untuk mendapat pertimbangan DPRD.

3. Calon yang telah mendapat pertimbangan DPRD disampaikan kepada pemerintah pusat untuk disahkan pengangkatannya.
4. Persyaratan calon wakil kepala daerah sama dengan persyaratan kepala daerah (kecuali untuk pencalonan).
5. Masa jabatan wakil kepala daerah adalah sama dengan masa jabatan kepala daerah yang mengusulkannya.

BAB III

RUANG LINGKUP NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, yang kemudian dibahas secara mendalam guna mencari solusi dalam Bab II, maka selanjutnya untuk proses *drafting* Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah ini disusun dengan menggunakan struktur sebagai berikut :

A. Konsiderans

Pada dasarnya konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Rancangan Undang-Undang yang terdiri dari unsur filosofis, sosiologis dan yuridis. Adapun unsur-unsur pertimbangan dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah adalah sebagai berikut:

1. Unsur Filosofis

Bahwa dalam rangka mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain diarahkan agar mampu melahirkan kepemimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan prinsip demokrasi, persamaan, keadilan, dan kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Unsur Sosiologis

Bahwa untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis dengan memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, pemilihan pemimpin pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan;

3. Unsur Yuridis

Bahwa penyelenggaraan pemilihan pemimpin pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

4. Unsur Psiko-Politik

Bahwa untuk menegaskan materi pengaturan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang merupakan bagian dari pengaturan pemerintahan daerah dan demi menjamin pengaturan yang lebih rinci, komprehensif dan spesifik maka pengaturan pemilihan kepala daerah perlu dibuat dalam suatu undang-undang tersendiri;

B. Dasar Hukum

Dasar Hukum memuat dasar kewenangan pembuatan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan undang-undang tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Lampiran Nomor 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun dasar hukum pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah adalah Pasal 18 ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Ketentuan Umum

Bagian ini merumuskan mengenai ketentuan umum yang berisikan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim, dan hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya. Bagian ketentuan umum ini mencerminkan asas, maksud dan tujuan sebagaimana diatur dalam ketentuan Lampiran Nomor 74 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dituangkan dengan memaparkan beberapa alternatif rumusan. Dalam hal ini asas dan tujuan bersumber pada nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun ketentuan umum yang cukup krusial dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah misalnya mekanisme Pemilihan Gubernur, mekanisme pemilihan Bupati/Walikota, kedudukan wakil kepala daerah serta *e-voting* (penggunaan instrumen elektronik untuk proses pemilihan).

D. Materi Pokok yang Akan Diatur

Bagian ini menguraikan rumusan materi pokok (muatan) Undang-Undang yang perlu diatur. Materi pokok dituangkan dalam bentuk rumusan norma beserta alternatifnya dan sedapat mungkin telah disusun secara sistematis dalam bab pengaturan. Sistematisasi dari pengaturan pokok tersebut misalnya terdiri dari pengaturan hak dan kewajiban, pengaturan kewenangan dan kelembagaan, pengaturan mekanisme dan pengaturan larangan-larangan.

Ketentuan mengenai sanksi administratif atau sanksi keperdataan dapat dituangkan dalam materi muatan suatu Rancangan Undang-Undang jika diperlukan, terutama apabila terjadi pelanggaran norma terhadap materi pokok yang diatur. Sanksi administratif dapat berupa antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa antara lain ganti kerugian.

Adapun substansi pada materi pokok yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah adalah Ketentuan Umum, Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/Walikota, Ketentuan Pidana, Ketentuan Lain-lain, Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup.

E. Ketentuan Pidana

Bagian ketentuan pidana dirumuskan di dalam sistematisasi konsep awal Rancangan Undang-Undang, dalam artian ketentuan pidana tidak harus ada dalam setiap Undang-Undang. Namun demikian, dalam konteks Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dimana di dalam materi pokok yang diatur terdapat hal-hal yang diformulasikan sebagai larangan, kewajiban dan atau keharusan maka ketentuan pidana terformat dalam klausul batang tubuh rancangan undang-undang. Hal ini bertujuan agar materi muatan rancangan undang-undang dapat berlaku secara efektif dengan menerapkan suatu unsur paksaan dalam bentuk sanksi pidana.

F. Ketentuan Peralihan

Memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan mulai berlaku, agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari sebagaimana diatur dalam Lampiran Nomor 100 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah ini manajemen transisi diatur dalam suatu klausu dimana Pemungutan suara dalam pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 diselenggarakan pada tahun 2013.

G. Ketentuan Penutup

Memuat ketentuan mengenai penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan, nama singkat, status peraturan perundang-undangan yang sudah ada, dan saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan beserta alternatifnya sebagaimana diatur dalam ketentuan Lampiran Nomor 111 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

BAB IV

KESIMPULAN

Sebagai penutup naskah akademik ini akan dikemukakan beberapa kesimpulan dan saran sebagaimana berikut ini,

Kesimpulan

1. Pasal 18B UUD NRI 1945 menyatakan bahwa gubernur, bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala Unit Antara dan kepala Unit Dasar, dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis tersebut menimbulkan berbagai persepsi yang berbeda. Di satu sisi, pemilihan demokratis dipersepsikan dengan metode pemilihan langsung. Namun, ada juga persepsi yang mengemukakan bahwa pemilihan dapat dilakukan dengan cara dipilih DPRD dengan masih menjunjung tinggi aspek demokrasi.
2. Susunan dan posisi pemerintahan daerah tersebut juga menggambarkan hubungan di antara pemerintahan daerah, yang dalam konteks Indonesia, adalah hubungan antara Unit Dasar (kabupaten/kota) dan Unit Antara (provinsi). Selama ini konsep tentang unit dasar dan unit antara ini masih ambigu dalam tataran pelaksanaannya. Padahal penegasan konsep tersebut merupakan sebuah prasyarat untuk membentuk sistem pemerintah daerah yang baik.
3. Pola pemilihan kepemimpinan dalam satu paket tetapi berasal dari unsur partai terbukti menimbulkan rivalitas. Di tingkat daerah rivalitas kepala daerah dan wakilnya tak dapat dipungkiri bahwa banyak hubungan kepala daerah dan wakilnya tidak harmonis.

Rekomendasi

1. Undang-undang tentang pemilihan gubernur dan bupati/walikota sangat diperlukan untuk memberikan landasan hukum untuk mewujudkan pemerintah daerah yang efektif.
2. Perlu membedakan metode pemilihan gubernur dan bupati/walikota. Perbedaan ini didasarkan dengan melihat kedudukan gubernur dan bupati/walikota tersebut. Gubernur harus didudukkan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (sebagai fungsi dekonsentrasi), sedangkan bupati/walikota lebih mengedepankan fungsi desentralisasi.
3. Perlu mempertimbangkan kedudukan wakil kepala daerah. Dalam UUD NRI 1945 tidak pernah disebut secara eksplisit tentang keberadaan wakil kepala daerah. Oleh karena itu, perlu mempertimbangkan metode pengangkatan wakil kepala daerah yang akan diatur dengan suatu undang-undang khusus.

Daftar Pustaka

- Aminuddin dan A. Zaini Bisri, 2005, *Pilkada Langsung Problem dan Prospek Sketsa Singkat Perjalanan Pilkada 2005*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Arsil, Fitra, et., al. "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Menjamin Perlindungan Hak-Hak Konstitusional: Analisis Hilangnya Hak Memilih dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah" penelitian kerjasama antara Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- Arsil, Fitra, *Hilangnya Hak Pilih Rakyat dalam Pilkada*, (Makalah tanpa tempat dan tanggal).
- _____, Hak Pilih di Pilkada DKI Jakarta, *Koran Seputar Indonesia* (Sindo), 6 Juli 2007.
- Asfar, Muhammad, *Sistem Pilkada Langsung: Beberapa Problem, Implikasi Politik dan Solusinya*, Jurnal Politika Vol.1, No. 1, Mei 2005.A.H. Birch, *Representation*, London; Pall Mall Press Ltd. 1971.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1996.
- _____, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia, 1981.
- Chandler, J. A., (1993), *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, (London and New York: Routledge).
- Cheema, G. Shabbir, et al., (1983), *Implementing Decentralization Policies: An Introduction*, dalam G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, (1983), *Decentralization and Development: Policies Implementation in Developing Countries*, (London: Sage Publications).
- Creswell, John. W, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, United States of America: Sage Publication, Inc., 1994.
- Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo, (ed), *Revitalisasi Sistem Politik*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 1996.
- Fitriyah, *Sistem dan Proses Pilkada Langsung*, Analisis CSIS Vol. 34, No. 3, September 2005.
- Haris, Syamsuddiin, ed., *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2000.
- Haris, Syamsuddin, "Pilkada Langsung dan Masa Depan Otonomi Daerah", *Jurnal Politika*, Vol. 1, No. 1, Mei 2005.

- Harun, Refly, *Pilkada Langsung: Antara Rezim Pemilu dan Rezim Pemda dan Tujuh Rekomendasi Perbaikan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Pekanbaru, Riau, 9 Desember 2005.
- Harrop, Martin and Muller, *Election and Voters*, Hampshire and London; The MacMillan Press, 1987.
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan*, Jakarta: Pustaka Quantum, 2000.
- Hoessein, Bhenyamin, (1997), Tantangan Global dan Tanggapan Lokal: Desentralisasi Demokrasi dan Efisiensi, *Manajemen Pembangunan*, No. 19/V/April 1997.
- Isra, Saldi, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Catatan Kritis atas Beberapa Isu Krusial dalam UU No. 32 Tahun 2004", *Jurnal Politika*, Vol. 1, No. 1, Mei 2005.
- Legge, J.D., (1961), *Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: a Study in Local Administration 1950-1960*, (New York: Cornell University Press).
- Legowo, Tommy A., *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Good Governance dan Masa Depan Otonomi Daerah*, *Jurnal Desentralisasi* Vol. 6, No. 4, Tahun 2005.
- Marijan, Kacung, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran dari Pilkada secara Langsung*, Surabaya: Eureka dan Pusdeham, 2006.
- Mawhood, Philip, (1983), *Decentralization: the Concept and the Practice*, dalam Philip Mawhood, ed, (1983), *Local Government in the Third World*, (Chicester: John Willey & Sons).
- Muis, Abdul, Critical Issue: Pilkada Langsung sesuai UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 6 Tahun 2005, *Jurnal Desentralisasi*, Vol. 6, No. 4, Tahun 2005.
- Nadapdap, Binoto, Pasang Surut Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, *Sociae Polites Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. V, No. 22, Tahun 2005.
- Norton, Alan, (1994), *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, (Hants: Edward Elgar Ltd).
- Nurhasim, Moch., (ed.), *Konflik Antar Elit Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, 2003.

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-III/2005.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007.
- Ratnawati, Tri, *Desentralisasi dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia*, 2003.
- Reynolds, Reilly, Ellis (ed.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: IDEA, 2005.
- Romli, Lili, "Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal, *Analisis CSIS*, Vol. 34, No. 3, 2005.
- Rondinelli A. Dennis, et al., (1983), *Decentralization in Developing Countries: A Riview of Recent Experience*, (New York: World Bank).
- Sahdan, Gregorius, Muhtar Haboddin (ed., et al.), *Negara Dalam Pilkada Dari Collapse State ke Weak State*, Yogyakarta, IPD Press, 2008.
- _____, *Politik Pilkada Tantangan Merawat Demokrasi*, Yogyakarta, IPD Press, 2008.
- Sahdan, Gregorius, Distorsi dan Paradoks Demokrasi dalam Pilkada, *Analisis CSIS*, Vol. 34, No. 3, 2005.
- Santiago Nino, Carlos, *The Ethics of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1991
- Santoso, Topo, *Reformasi Perundang-Undangan Terkait Penegakan Hukum Pemilu*, (Makalah tanpa tempat dan tanggal)
- _____, "Pilkada dan Sang Incumbent". *Kompas* 29 April 2005.
- Silitonga, Benget, Pilkada dan Pembajakan Demokrasi, *Kompas* 21 Februari 2005.
- Siregar, R.H., Pilkada, Pil Pahit atau Manis, *Suara Pembaruan* 25 Februari 2005.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, Jakarta: UI Press, 1986.
- Surbakti, Ramlan, Pilkada adalah Pemilu, *Kompas* 4 Februari 2005.

- Smith, B., *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin, 1985.
- Suko Susilo, Basrowi, dan Sudikin, *Sosiologi Politik*, cet. 1, Surabaya: Yayasan Kampusina, 2003
- Supriyanto, Didik, *Beberapa Masalah Penyelenggaraan Pilkada*, (makalah tanpa tempat dan tanggal).
- Surbakti, Ramlan, Biaya Penyelenggaraan Pemilu, *Kompas* 7 Desember 2007.
- Susilo, Suko, Basrowi, dan Sudikin, *Sosiologi Politik*, cet. 1, Surabaya: Yayasan Kampusina, 2003.
- S2PLOD UGM, *Final Report Rapid Evaluation Pilkada 2005*, Yogyakarta; 2005.
- UUD 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945 Lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002), Bandung: M2S Bandung, 2004.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah tangganya Sendiri.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Urbaningrum, Anas, Antisipasi Masalah-masalah Dalam Penyelenggaraan Pilkada Langsung, *Jurnal Politika* Vol.1, No. 1, Mei 2005.
- Yappika, Laporan Penelitian Konteks Historis Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22/1999 Menjadi UU No. 32/2004), 2006.