

Penguatan Demokrasi Lokal Melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah

Suharizal¹

ABSTRACT

Democracy at the local level becoming a necessity for achieving the goals of regional autonomy. Furthermore, the strengthening of democracy at the local level being the significant pillar in strengthening democracy at the national level. The strategic step to consolidate democracy at the local level particularly in terms of the regional head elections is by elimination the position of deputy regional head . This paper is describes the problems about the circumstances after head local election specially the relationship between Regional Head and Deputy Regional Head along with the idea about the elimination of the position of Deputy Regional Head.

Keyword: *Regional Head elections, Regional Head, Deputy Regional Head*

PENDAHULUAN

Esensi Demokrasi dalam Otonomi Daerah

Otonomi daerah terkait erat dengan demokrasi. Konsekuensinya, harus ada tata cara dan mekanisme pengisian jabatan-jabatan secara demokratis, terutama pada jabatan-jabatan

¹ Dr. Suharizal, S.H., M.H., staf pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas.

politik.² Colin Rallings dan Michael Thrasher lebih jauh menilai bahwa Pemilu di tingkat lokal menjadi sebuah indikator penting bagi jalannya pemerintahan di daerah. Dalam bukunya *Local Elections in Britain* dijelaskan sebagai berikut;³

Local elections provide us with important indicators about the state of local government. Concerns about the health of local democracy can be addressed by comparing past and present levels of voter participation, the extent of competition and contestation for council seats, the role of non-party, minor and fringe party candidates, and other related issues.

Lebih jauh dijelaskan;

"The concept of local democracy is highly valued in the public imagination. Although constitutionally subordinate to a sovereign parliament it would be unthinkable for central government to challenge the principle of a democratically elected system of local government".⁴

Pelaksanaan demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah memang sudah menjadi kebutuhan di hampir semua negara pada masa sekarang.⁵ Brian C. Smith menjelaskan sebagai berikut;⁶

"...mainly two categories; there are those that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education.leadership and political stability. At the local level relevant values are equality, liberty and responsiveness".

Dalam perspektif desentralisasi dan demokrasi prosedural, sistem pemilukada merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi demokrasi di aras lokal. Setidaknya, sistem

² I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni Bandung, 2008, Hlm. 21.

³ Colin Rallings dan Michael Thrasher, *Local Elections in Britain*, Routledge, London, 2003, Hlm. 9.

⁴ *Idem*.

⁵ Pandangan ini sebenarnya merupakan gejala umum bagi *nation state* yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menghidupkan partisipasi masyarakat dengan cara yang disebut *participatory democracy* dan *representative democracy*. Otonomi daerah dianggap sebagai instrumen utama untuk menopang kedua cara tersebut, karena bagaimanapun juga dalam suatu *nation state* banyak sekali kepentingan-kepentingan yang bersifat lokal dan kedaerahan yang tidak boleh begitu saja diabaikan. (lihat; Michael Goldsmith, *Politic, Planning, and City*, London: Hutchinson & Co. Publisher Ltd., 1980, Hlm. 16).

⁶ B.C Smith, *Decentralization, The Territorial of The State*, george Allen & Unwin London, 1985, Hlm. 19.

Pemilukada memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik yang ditawarkan oleh model sentralistik "ala" UU Nomor 5 Tahun 1974 atau model demokrasi perwakilan yang diretas oleh UU Nomor 22 Tahun 1999.⁷

Dalam perspektif filosofis, munculnya gagasan tentang pilkada secara langsung itu pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah-daerah yang sedang dimulai. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang kredibel dan didukung oleh rakyat. Pilkada secara langsung juga diharapkan bisa menjadi instrumen pergantian politik, dimana orang terbaik di daerah bisa tampil. Akan lahir orang-orang baru yang lebih bersih dan jujur. Cita-cita bersama ini tidak lain agar dapat mewujudkan hak-hak esensial individu, munculnya moral otonomi dan pada akhirnya melahirnya kemakmuran dan kesejahteraan pada seluruh warganya.

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan di sejumlah negara di berbagai belahan dunia, Smith mengemukakan empat alasan untuk ini.⁸

Pertama, demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*free societies*). *Kedua*, pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti-demokratis di

⁷ Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, peran dan posisi Pemerintah Pusat dalam rekrutmen kepala daerah sangat besar. Selain sebagai kepala daerah, sekaligus sebagai kepala wilayah (wakil pemerintah pusat di daerah-sesuai dengan asas dekosentrasi). UU Nomor 22 Tahun 1999 memberi perubahan yang radikal terhadap pola hubungan DPRD dengan Kepala Daerah. Karena dalam UU itu, Kepala Daerah sepenuhnya menjadi kepala daerah otonom yang dipilih dan bertanggungjawab pada DPRD. Model ini dipandang sangat sangat *legislative heavy* sehingga posisi kepala daerah sangat lemah.

⁸ B.C. Smith, *Local Government and the transition to democracy: A Review Article*. Public Administration and Development. 1998, Hlm. 85-86.

dalam suatu pemerintahan yang sentralistik. Kecenderungan seperti ini, khususnya terjadi di masa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis. Di dalam transisi ini pemerintah daerah memiliki posisi tawar menawar yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas dengan pemerintah pusat.⁹

Ketiga, demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relatif terbatas dan masyarakatnya lebih tahu di antara satu dengan lainnya dianggap sebagai dasar argumen bahwa partisipasi masyarakat di daerah itu lebih bermakna apabila dibandingkan dengan di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan adanya *deliberative democracy*, yakni adanya komunikasi yang lebih langsung di dalam berdemokrasi.¹⁰

Munculnya gagasan pilkada langsung pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl, disamping untuk menghindari munculnya tirani, demokrasi juga bermaksud untuk mencapai tujuan-tujuan yang lain. Diantaranya adalah terwujudnya hak-hak esensial individu, terdapatnya kesamaan politik, munculnya moral otonomi, terdapatnya kesempatan untuk menentukan posisi dari diri individu, dan adanya kesejahteraan. Di dalam konteks demikian, munculnya demokratisasi di daerah melalui pilkada langsung diharapkan tidak hanya memiliki muara terdapatnya kebebasan rakyat di daerah untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Proses itu diharapkan bisa melahirkan kemakmuran dan kesejateraan rakyat di daerah.¹¹

Menurut Philip Mawhood¹² dan J. A. Chandler¹³, pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar. Dalam kaitannya dengan pemilu di tingkat lokal, mengutip pendapat Alan R. Ball,

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis; Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, Hlm. 45.

¹² Philip Mawhood, *Decentralization; the Concept and the Practice. Local Government in the Third World*. Chichester: John Willey & Sons. 1983, Hlm. 3.

¹³ J. A. Chandler, *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*. London and New York: Routledge, 1993, Hlm. 78.

pemilu dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan Aktualisasi nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan, khususnya di daerah.¹⁴

Terwujudnya pemerintahan daerah yang (lebih) demokratis merupakan cita-cita semua bangsa termasuk di dalamnya Indonesia. Namun upaya tersebut akan menjumpai suatu persoalan belum jelasnya mengenai tolok ukur yang bersifat universal untuk menilai apakah suatu pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang demokratis atau tidak. Keberadaan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dianutnya konsep desentralisasi sangat berkaitan erat dengan konsep demokrasi (kerakyatan) sehingga pemerintahan yang terbentuk merupakan pemerintahan yang berkedauletan rakyat.

Demokrasi bukan sesuatu gejala otonom yang terlepas dari gejala-gejala lain. Bahkan dapat dikatakan, timbul tenggelamnya atau pasang surutnya demokrasi pada waktu-waktu tertentu dipengaruhi oleh berbagai gejala diluarnya berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya. Berbagai faktor tersebut akan mempengaruhi berbagai dasar pemikiran tentang demokrasi, mekanisme demokrasi dan lain-lain yang pada gilirannya akan melahirkan berbagai corak demokrasi dengan berbagai predikat yang diletakkan kepadanya.¹⁵

Bagir Manan menyatakan bahwa kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi, seperti keberadaan badan perwakilan, pemilihan umum bukanlah jaminan kehadiran demokrasi. Demokrasi bukan sekedar lembaga atau pranata. Demokrasi adalah juga mekanisme, bahkan tidak berlebihan

¹⁴ Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, London and Basingstoke, The Macmillan Press Ltd, 1981, Hlm. 125. Dalam bahasa Arend Lijphart, keterbatasan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, melalui lembaga perwakilan maupun melalui bentuk partisipasi rakyat. Demokrasi sering diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*by the people, of the people, for the people*). Lihat; Arend Lijphart, *Democratic*, Yale University Press, New Haven and London, 1984, Hlm.1.

¹⁵ I Gede Panjaitan Astawa, *Op-cit.*, Hlm. 67.

apabila disebutkan, mekanisme yang demokratik merupakan penentu untuk mengukur kehadiran demokrasi yang riil, baik dalam kehidupan negara atau pemerintahan maupun kehidupan masyarakat pada umumnya. Secara kultural demokrasi akan subur bila ditopang oleh tingkah laku demokratik seperti kesiapan berbeda pendapat, kesiapan untuk kalah, kesiapan bersaing secara jujur sikap damai dan lain-lain.¹⁶

Salah satu tujuan dari pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dibaca pada bagian konsideran menimbang (a), yang berbunyi sebagai berikut;

"bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".¹⁷

MAKNA PASAL 18 AYAT (4) UUD 1945 DAN POSISI WAKIL KEPALA DAERAH

Menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 64.

¹⁷ Ada perbedaan model pemerintahan daerah dari UU Nomor 5 Tahun 1974 di masa orde baru dengan UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di era reformasi. UU Nomor 5 Tahun 1974 menganut apa yang disebut dengan *structural efficiency model*, yaitu model yang menekankan efisiensi dan efektivitas pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan dan pembangunan. Akibat penekanan ini demokrasi dikorbankan. UU 22 Tahun 1999 menganut *local democracy model*, yang menekankan pentingnya demokrasi dan keanekaragaman pemerintahan daerah. Sedangkan UU 32 tahun 2004 merupakan hibrida, campuran dari kedua undang-undang di atas. Kalau kita baca, di dalam UU Nomor 5 tahun 1974 kata efisiensi, daya guna disebut berulang-ulang. Sedangkan kata demokrasi disebut sekali saja. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 kata demokrasi disebut berulang, tapi efektivitas, efisiensi tidak pernah disebut. Kalau dalam UU 32 Tahun 2004, demokrasi disebut 10 kali, efisiensi 10 kali dan efektivitas 7 kali.

daerah yang demokratis. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumen sentralisasi, karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematik pemerintahan daerah yang merupakan antitesis dari sentralisasi.¹⁸

Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dari rumusan pasal ini, dapat ditarik beberapa persoalan penting;

1. UUD 1945 tidak mengharuskan Kepala Daerah dipilih secara langsung, dan calon kepala daerah tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik.

Hal ini berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tegas dinyatakan dalam Pasal 6A UUD 1945 bahwa dipilih langsung oleh rakyat dan diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Rumusan ini dapat dibaca dalam Pasal 6A ayat (1) dan (2) yang berbunyi sebagai berikut;

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
2. Frasa “dipilih secara demokratis” tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis sebagaimana dapat dibaca dalam Pasal 7 UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik,¹⁹ junta Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang berbunyi sebagai berikut;

Partai Politik berfungsi sebagai sarana:

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong op-cit*, Hlm 9-10.

¹⁹ UU Nomor 31 Tahun 2002 diganti dengan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan mulai berlaku sejak tanggal 4 Januari 2008.

- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
 - c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
 - d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
 - e. *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.* (garis miring tebal –penulis)
3. Rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tatacara dan prosedural Pemilu sebagaimana dinyatakan dalam beberapa pasal amandemen ketiga (Tahun 2001). Artinya, Pilkada langsung, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon kepala daerah, adalah lembaga yang juga menjadi penanggungjawab pelaksanaan Pemilu (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu legislatif) yaitu KPU(D).
Dalam Bab VIIIB UUD 1945 tentang Pemilihan Umum (yang merupakan hasil amandemen ketiga), pasal 22E ayat (1) menyatakan;

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Pasal 22E ayat (2) menyatakan; “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Sedangkan sebagai pelaksananya disebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) menyatakan; “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Menurut penulis, karena amandemen Pasal 18 UUD 1945 adalah amandemen kedua, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 merupakan amandemen ketiga, maka secara hukum mempunyai makna bahwa pelaksanaan Pasal 18 ayat (4), khususnya lembaga yang melakukan rekrutmen pasangan calon Kepala Daerah harus merujuk pada Pasal 22E, karena logika hukumnya kalau oleh pengubah UUD 1945 Pasal 18 dianggap bertentangan dengan Pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam amandemen

ketiga rumusan yang terdapat dalam Pasal 18 akan diubah dan disesuaikan dengan Pasal 22E, namun kenyataanya hal itu tidak pernah terjadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap pasal 18 merupakan hasil amandemen kedua UUD 1945.

4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati Dan Wakil Walikota) tidak diharuskan dipilih satu paket dengan kepala daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi Wakil Kepala Daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem Pemerintahan Daerah.²⁰

DISHARMONIS HUBUNGAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH PASCA-PEMILUKADA

Salah satu faktor penentu keberhasilan efektivitas pemerintahan daerah adalah hubungan baik (harmonisasi) antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya. Dalam konteks pemilukada, dalam pola kepemimpinan satu paket, hubungan harmonis itu harus dimulai dari proses pencalonan.

Dalam sejarah Pemerintahan Daerah, perangkat hukum yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah masih memposisikan jabatan Wakil Kepala Daerah hanya sebatas pelengkap bagi jabatan Kepala Daerah. Tugas utama Wakil Kepala Daerah hanya sebatas membantu Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam setiap UU yang mengaturnya, terdapat variasi cara pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah. 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. 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

²⁰ Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah dibahas pada Bab V.

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.²¹

UU Nomor 32 Tahun 2004 menciptakan praktek baru dimana calon Wakil Kepala Daerah memiliki fungsi yang juga berdimensi politik, yakni memperluas basis dukungan politik calon 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.²² Hal ini dapat dibaca dari rumusan Pasal 26 UU Nomor 32 Tahun 2004;

Pasal 26 UU Nomor 32 Tahun 2004

- (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
 - b. membantu kepala daerah dalam mengordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
 - c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;

²¹ Pasal 36 PP 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, mengatakan, (1) peserta pemilihan adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik secara berpasangan. (2) partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah kursi DPRD atau 15 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

²² Wakil Bupati Sragen, Agus Faturrahman, pada seminar “Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Efektivitas Pemerintahan” hasil kajian Fisip Universitas Diponegoro, tanggal 17 November 2009 di Semarang mengutarkan; “Pengalaman saya sebagai wakil bupati Sragen, justru menyadari bahwa fungsi wakil tidak berguna kecuali hanya menghamburkan anggaran negara saja. Saya sudah minta revisi UUNomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah supaya wakil kepala daerah diberi kewenangan, bukan hanya diberi penugasan” (Koran Jawa Pos, 18 November 2009).

- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/ atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 - e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
 - f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
 - g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.²³

Dengan demikian, Pasal 26 UU Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan, tugas seorang Wakil Kepala Daerah lebih terfokus pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya koordinasi, fasilitasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring serta tugas-tugas lain yang sebenarnya dapat dilaksanakan oleh dinas daerah ataupun lembaga teknis daerah. Kalaupun ada tugas-tugas lain yang dilaksanakan seorang Wakil Kepala Daerah yang terkait dengan pengambilan kebijakan, biasanya ditentukan oleh kesepakatan atau *bargaining* antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah maupun partai politik pengusung pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

²³ Jika dicermati, tugas wakil kepala daerah berdasar UU 32/2004 tersebut ada beberapa tambahan dibandingkan UU Nomor 22 Tahun 1999. Yakni, terkait tambahan tugas melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan pelestarian sosial, budaya, dan lingkungan hidup. Sebelumnya, pada UU Nomor 22 Tahun 1999, tugas itu tidak termaktub. Sementara tugas dan wewenang Kepala Daerah, sesuai Pasal 25 UU 32 Tahun 2004, adalah memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengajukan rancangan perda; menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan DPRD. Selain itu, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksana kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan; melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketidakjelasan kewenangan yang dimiliki oleh Wakil Kepala Daerah menjadi salah satu faktor penting terjadinya ketidakharmonisan (disharmonisasi) antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.²⁴ Faktor lain adalah latar belakang pribadi juga dapat memicu ketidak harmonisasi pasangan Kepala daerah, dan fasilitas kesejahteraan yang didapat hingga pembagian peran kekuasaan yang terkesan tidak seimbang. Dalam hal jumlah pendapatan, misalnya, memang bisa berpotensi menjadi pemantik kecemburuan.²⁵

Diluar faktor di atas, faktor lain adalah karena adanya perbedaan ideologi dalam perencanaan pembangunan dan masalah kepentingan politik menjelang akhir masa jabatan. Tiga atau dua tahun menjelang berakhirnya masa jabatan, yang sering mencuat ke publik adalah aroma persaingan, gesekan, rebutan pengaruh dan rivalitas yang berujung pada konflik. Apalagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya baru menjabat satu periode. Di satu sisi Kepala Daerah masih menginginkan posisi yang sama untuk periode berikutnya. Hal yang samapun diinginkan oleh Wakil Kepala Daerah.²⁶

²⁴ Dalam sebuah diskusi rutin di Badan Litbang Depdagri, Wakil Gubernur Jawa Barat, Dede Yusuf, mengemukakan, kewenangan Wakil Kepala Daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 26 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dianggap sangat terbatas dan cenderung sumir. Akibatnya, memicu hubungan yang tidak harmonis antara kepala daerah dan wakilnya. Padahal, pemilihan kepala daerah dan wakilnya dilakukan secara satu paket. (<http://www.indonesia-monitor.com/main/index.php>? Diakses tanggal 12 Maret 2010).

²⁵ Pemberian Biaya Penunjang Operasional (BPO). Merujuk PP 109 Tahun 2000, tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, ternyata Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota mendapat biaya penunjang operasional. Besarnya disesuaikan dengan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten/Kota bersangkutan. Dan, BPO ini jauh lebih tinggi ketimbang insentif/gaji rutin bulanan yang didapat Kepala Daerah. Berbeda dengan Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah tingkat Kabupaten/Kota tidak ada tambahan dana dari biaya penunjang operasional tersebut. Pasal 9 ayat (2) PP Nomor 109 Tahun 2002 yang hanya menyebutkan Kepala Daerah saja yang dapat. Artinya, Wakil Kepala Daerah secara tertulis tidak memperolehnya. Padahal, untuk pemerintahan di tingkat provinsi, jelas disebutkan baik Kepala Daerah (Gubernur) maupun Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur) disediakan BPO.

²⁶ Sebagai contoh Walikota Padang Fauzi Bahar dan Wakil Walikota Yusman Kasim, sama-sama mencalonkan diri sebagai calon Walikota Padang pada pilkada Agustus 2008. Pilkada ini dimenangkan oleh pasangan Fauzi Bahar dan Mahyeldi. Pada Pilkada Gubernur yang digelar Juli 2010, Fauzi Bahar mencalonkan diri sebagai Gubernur Sumatera Barat 2010-2015.

Dibanyak daerah, biasanya, konflik dimulai saat pengisian jabatan struktural di jajaran pemerintahan. Masing-masing berpacu menempatkan orang-orangnya pada pos strategis dan "basah". Sebab pilkada langsung membutuhkan ongkos politik yang mahal. Tim sukses perlu diakomodir untuk mengumpulkan pundi-pundi rupiah, membayar belanja politik sebelumnya dan menyiapkan belanja politik tahap berikutnya. Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan yang mendapat alokasi anggaran cukup besar sering menjadi ajang rebutan pengaruh. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bersaing untuk menempatkan mantan tim sukses, famili, orang dekat, dan kaum kerabat di posisi pengambil kebijakan. Tujuannya, menguasai dan mengendalikan semua proyek di instansi tersebut.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Warsito menyebutkan telah terjadi berbagai macam konflik antara Kepala Daerah dan wakilnya yang tersebar di 26 daerah Jawa Tengah sebagai sampel. Konflik yang banyak terjadi justru karena adanya perbedaan ideologi dalam perencanaan pembangunan. Meskipun dari 26 daerah tersebut sebanyak 73 persen pencalonan Kepala Daerah dan wakilnya berdasarkan koalisi, hanya sedikit konflik yang dilatarbelakangi perbedaan ideologi politik.²⁷

Selain konflik tersebut di atas, menurut Warsito, hubungan antara Kepala Daerah dan wakilnya justru banyak terjadi harmonisasi yang semu. Kesemuan ini tidak mudah ditangkap pihak luar padahal di dalamnya terdapat konflik. Hal tersebut juga karena adanya budaya Jawa yang cenderung *ewuh pakewuh* dimana Wakil Kepala Daerah akan menerima apa yang ada walaupun sebenarnya dia mempunyai

²⁷ Sumber; <http://www.fisip.undip.ac.id/index.php?>. Diakses tanggal 12 Maret 2010. Survei dilaksanakan dengan wawancara mendalam terhadap 114 informan yang terdiri atas 7% kepala daerah/wakil, 32% birokrat, 16% anggota DPRD, 16% pengurus parpol, 10% aktivis LSM, 7% pengurus ormas, 10% ketua/anggota KPU di daerah, dan 1% organisasi profesi. Daerah yang diteliti meliputi Kabupaten Kudus, Kabupaten Pati, Kabupaten Demak, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Pekalongan, Kota Tegal, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Magelang, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Semarang, Kabupaten Jepara, Kabupaten Sragen, Kota Semarang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Brebes, Kota Pekalongan, Kota Salatiga, Kabupaten Blora, Kabupaten Batang, dan Kabupaten Grobogan.

konsep perencanaan pembangunan daerah yang bagus.²⁸

Disharmonis antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena faktor menjelang Pilkada (dimana satu atau keduanya mencalonkan diri kembali atau *incumbent*) terjadi di Kabupaten Bangkalan, Madura. Dianggap tidak bisa kerja sama dengan Bupati R KH Fuad Amin Imron dalam mengendalikan roda pemerintahan, Wakil Bupati Muhammaddong akhirnya diusulkan lengser oleh DPRD setempat. Bahkan, ketegangan belakangan telah menyeret ke gejolak masa. Akibatnya, roda pemerintahan kini berlangsung tidak kondusif.²⁹

Kejadian serupa juga pernah terjadi di Surabaya yang akhirnya mendudukkan Wakil Walikota Bambang DH sebagai Walikota menggantikan almarhum Sunarto Sumoprawiro. Ketegangan juga terjadi di Kabupaten Gresik. Bupati Gresik Robbach Mashum dan Wakil Bupati Sambari Halim sama-sama berebut dukungan dari partai politik untuk menjadi orang nomor satu. Perseteruan antara Bupati Flores Timur Simon Hayon dan Wakil Bupati Yoseph Lagadoni Herin memperpanjang daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang tidak harmonis di tengah masa jabatannya. Ketidakharmonisan ini juga terjadi di kabupaten Nusa Tenggara Timur.³⁰ Bahkan disharmonis Kepala Daerah dan pasangannya telah memicu Depdagri untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di daerah. Ini jelas sebuah kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi di daerah.³¹

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Selama Pilkada tahun 2008 misalnya, sebanyak 68 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hingga Bulan Juli 2008 mengajukan pengunduran diri kepada Mendagri karena kembali maju dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). dari 68 *incumbent* yang mengundurkan diri, sebanyak 26 orang merupakan Bupati yang mencalonkan diri kembali menjadi Bupati, 15 Wakil Bupati yang mencalonkan diri jadi Bupati, tujuh Wali Kota yang mencalonkan Walikota, lima Bupati mencalonkan Gubernur, lima Wakil Bupati mencalonkan Wakil Bupati, empat Wakil Walikota mencalonkan Walikota dan tiga Gubernur mencalonkan Gubernur. Di samping itu, masing-masing satu orang Wakil Gubernur mencalonkan Gubernur, satu Wakil Gubernur mencalonkan Wakil Gubernur, satu Bupati mencalonkan Wakil Gubernur dan satu Wakil Walikota mencalonkan Wakil Walikota.

³⁰ Sumber: http://www.jawapos.co.id/index.php?act=detail_c&id=159246. Diakses tanggal 12 Maret 2010.

³¹ Tim Balitbang Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dengan pimpinan rombongan Anwar Siregar, tanggal 29 Mei 2008 berkunjung ke Kabupaten Tapanuli Utara untuk melihat hubungan kerja Bupati Torang Lumbantobing

Keretakan menyangkut perbedaan pendapat antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terjadi di Kota Medan. Mutasi pejabat Pemerintah Kota Medan ditentang oleh Walikota. Guna menyelesaikan persoalan tersebut, Gubernur Sumatera Utara Rudolf M. Pardede terpaksa harus ikut campur menyelesaiakannya. Perseteruan yang sama juga terjadi antara Bupati dan Wakil Bupati Asahan.³²

Di Provinsi Jambi, gambaran rivalitas dan konflik kepentingan tersebut, setidaknya tampak pada penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kota Jambi. Antara Walikota dengan Wakil Walikota bersaing berebut pengaruh. Tidak bisa dibayangkan jika hubungan ini terus berlanjut. Membingungkan aparat Pemerintah Daerah di bawahnya. Kinerja pemda pun menjadi terganggu. Sebab, persaingan politik akhirnya juga merasuk ke dalam diri birokrasi pemerintahan. Kepala SKPD hingga Camat kewalahan karena harus melayani kepentingan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang hubungannya sedang tidak harmonis. Birokrasi pun terbelah menjadi dua kubu dan mulai timbul saling curiga.³³ Kondisi itu tentu berpengaruh kepada pelayanan publik di daerah. Isu mundur Sekretaris Daerah Kota Jambi baru-baru ini, juga dipicu oleh adanya rivalitas dan konflik kepentingan di atas.³⁴

Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di era pilkada langsung menunjukkan bahwa hubungan yang harmonis pasangan Kepala Daerah mayoritas terjadi hanya pada satu tahun pertama masa kepemimpinan empat tahun sisanya mereka akan saling

dengan Wakil Bupati Drs Frans A. Sihombing MM. terkait dengan telah pecah kongsi Bupati Torang Lumbantobing dan Wakil Bupati Drs Frans A Sihombing berhubung keduanya akan kembali mencalonkan diri pada Pilkada Taput 2008 dengan dukungan partai politik yang berbeda. (<http://hariansib.com/?p=33615>. diakses tanggal 20 Maret 2010).

³² Koran Seputar Indonesia, 12 Novermber 2007.

³³ Pembagian peran dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan juga bisa memicu konflik. Wakil kepala daerah sebagai pembantu daerah sering hanya menjadi “ban serep”. Arahananya sering tidak dengar meski itu baik. Dia juga tidak punya kewenangan eksekutorial. SKPD tetap berorientasi kepada kepala daerah. Karena kepala daerah yang mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pengangkatan atau pemberhentiananya pada jabatan tertentu yang bisa menebar ancaman bagi semua kepala SKPD.

³⁴ Helmi, artikel, Rivalitas dan Konflik Kepentingan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Catatan Akhir Tahun (Hukum dan Politik), Harian Jambi Ekspres edisi 31 Desember 2009.

bersaing memperebutkan pengaruh. Keretakan antara Kepala Daerah dan wakilnya mencapai puncak terutama menjelang pilkada. Sebab, yang sering terjadi, Kepala Daerah tetap ingin maju atau mempunyai jago sendiri dan wakilnya juga bersiap maju pilkada.

Apalagi, mereka dari partai politik berbeda yang membuat mereka bersaing berebut pengaruh. Jika hubungan dua pucuk pimpinan tersebut tidak harmonis, itu tentu akan membingungkan aparat Pemerintah Daerah di bawahnya. Kinerja Pemerintah Daerah pun menjadi terganggu. Sebab, persaingan politik akhirnya juga merasuk ke dalam diri birokrasi pemerintahan.³⁵

PENGHAPUSAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, pilkada langsung merupakan desentralisasi politik yang bertujuan agar efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam hubungan antara struktur pemerintahan di daerah dan efisiensi dan efektivitas pilkada langsung, menghapus jabatan Wakil Kepala Daerah yang otomatis tidak adanya pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah, adalah langkah yang paling strategis dan konstitusional. Paling tidak terdapat 3 (alasan) yang memperkuat tesis ini;

1. **Alasan konstitusional.** Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagaimana disebutkan terdahulu tidak menyebutkan posisi Wakil Kepala Daerah. Hal ini dianggap sebagai dasar konstitusional menghilangkan jabatan Wakil Kepala Daerah, yang otomatis tidak adanya pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah.

³⁵ Mardiyanto, mantan Menteri Dalam Negeri, Dalam rapat kerja antara Mendagri dengan Komisi II DPR RI 3 Juni 2009 berkomentar; "Memang, wakil kepala daerah ada yang setelah duduk, satu atau dua tahun kemudian bertanya-tanya kapan ya kepala daerahnya non aktif," (Kompas, 4 Juni 2000. diakses di <http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=18455#>, diakses tanggal 12 Maret 2010).

2. **Praktek dalam penyelenggaraan pemerintahan era pilkada langsung.** Berkaca dari realita kekinian, dengan adanya Wakil Kepala Daerah sering terjadi *conflict of interest* maupun *conflict of politic* dengan Kepala Daerahnya. Muaranya, efektifitas pemerintahan yang diemban keduanya tidak berjalan.
3. **Alasan efisiensi dan efektivitas pemerintahan di daerah.** Regulasi yang mengatur pemerintahan di daerah memberikan kewenangan yang terbatas, dan duplikasi kewenangan dengan organ-organ lainnya.

Add. 1. Alasan konstitusional.

Argumentasi dari usulan ini adalah bahwa sesungguhnya konstitusi tidak menyebutkan posisi Wakil Kepala Daerah termasuk dalam objek yang dipilih dalam pilkada. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.³⁶ Dalam konstitusi ini tidak disebutkan mengenai jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota. Oleh karena itu, keberadaan jabatan ini tidak bersifat *imperative* menurut UUD. Apabila akan diitiadakan (dihilangkan), pengaturannya amat tergantung pada UU yang mengaturnya. Dengan demikian, dalam rangka efektivitas sistem pilkada, penghapusan posisi Wakil Kepala Daerah adalah konstitusional.

Add. 2. Praktek dalam penyelenggaraan pemerintahan era pilkada langsung.

Seringkali antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terjadi hubungan yang kurang harmonis dan tidak kondusif bagi kelancaran pembangunan di daerah. Padahal kesatuan visi antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan faktor penting demi menjamin penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good*

³⁶ Selain mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah, ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) ini juga 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.

governance). Banyak daerah pasca pilkada langsung terjadi konflik dan disharmonisasi hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³⁷ Lemahnya keberadaan Wakil Kepala Daerah dapat juga disebabkan perbedaan basis politik antara keduanya, dan hal itu akan berdampak semakin memperbesar potensi konflik antara mereka yang menyebabkan pemerintahan tidak efektif.

Add. 3. Alasan efisiensi dan efektivitas pemerintahan di daerah.

Perangkat perundang-undangan yang mengatur 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." Seluruh tugas dan fungsi dari Wakil Kepala Daerah sesungguhnya dapat dilakukan oleh SOTK lain, seperti Sekretaris Daerah misalnya.

Karena, yang mengelola roda birokrasi pemerintahan adalah Sekretaris Daerah, bukan Wakil Gubernur, Wakil Bupati atau Wakil Wali Kota. Jika lembaga Wakil Kepala Daerah ini ditiadakan, kita sudah menghemat triliunan rupiah uang negara yang selama ini dialokasikan untuk pos Wakil Kepala Daerah. Sumber dana yang ada dapat dimanfaatkan oleh negara untuk membangun sarana dan prasarana yang menunjang pertumbuhan ekonomi rakyat untuk meningkatkan taraf hidupnya. Sebab fungsi pemerintahan dapat dijalankan oleh birokrasi di bawah komando Sekretaris Daerah. Jika Sekretaris Daerah melakukan manuver politik karena ingin mengincar posisi Kepala Daerah akan "mati langkah" jika dimutasi oleh Kepala Daerah. Beda dengan wakil kepala daerah tak dapat diberhentikan kepala daerah.

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

³⁷ Lihat pembahasan Bab V sub A.5; Fluktuasi (Ketidakseimbangan) Hubungan Kepala Daerah dan DPRD.

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.

UU menentukan bahwa Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Implikasinya, kedudukan keuangan dan kedudukan protokoler 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*.³⁸

³⁸ Di dalam praktik dan keprotokoleran, tampak nyata bahwa wakil kepala daerah tidak termasuk dalam unsur Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah) yang terdiri dari kepala daerah, Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Kepolisian Resort, Komandan Kodim dan Ketua Pengadilan Negeri. Wakil kepala daerah baru masuk dalam jajaran Muspida jika kepala daerah berhalangan. Begitu pula dalam pemasangan tanda nomor kendaraan dinas dimana kepala daerah diberi nomor 1 (satu) sedangkan wakil kepala daerah diberi nomor 5 (lima). Artinya, secara protokoler, wakil kepala daerah bukan saja menjadi orang kedua sesudah kepala daerah tetapi justru menjadi orang kelima setelah kepala daerah (1), ketua DPRD (2), Kepala Kejaksaan (3) dan Ketua Pengadilan (4).

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Chandler, J. A, *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*. London and New York: Routledge, 1993,
- Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis; Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni Bandung, 2008.
- Lijphart, Arend, *Democratic*, Yale University Press, New Haven and London, 1984.
- Philip Mawhood, Decentralization; the Concept and the Practice. *Local Government in the Third World*. Chichester: John Wiley & Sons. 1983.
- Rallings, Colin and Michael Thrasher, *Local Elections in Britain*, Routledge, London, 2003.
- Goldsmith, Michael, *Politic, Planning, and City*, London: Hutchinson & Co. Publisher Ltd., 1980.
- Smith, B.C, *Decentralization, The Territorial of The State*, george Allen & Unwin London, 1985, Hlm. 19.
- , *Local Goverment and the transition to democracy: A Riview Article*. Public Administration and Development. 1998
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik