

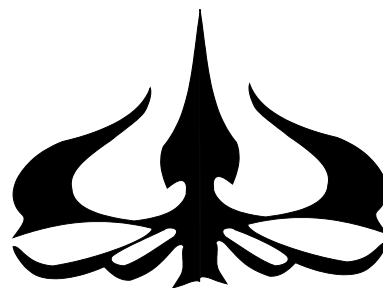
DISERTASI

**REKONSEPSI HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH
DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASCA
PERUBAHAN UUD NEGARA RI TAHUN 1945 DALAM RANGKA
MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum**

Jakarta, 31 Maret 2015

**Tri Sulistyowati
NIM: 210101008**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS TRISAKTI
JAKARTA 2015**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, atas Berkah, Rahmah, Hidayah, dan Inayah-Nya, penelitian dan penulisan disertasi yang berjudul "Rekonsepsi Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat" dapat diselesaikan dengan baik.

Substansi disertasi ini menguraikan diskursus mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Bertitik tolak pada ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, maka perdebatan tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan, yaitu pemilihan kepala daerah secara langsung atau melalui DPRD telah mengakibatkan kegaduhan di DPR pada akhir tahun 2014. Sejak tahun 2005, dengan ditetapkannya UU No.32 Tahun 2004, maka kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, yang ternyata tidak serta merta menghasilkan perubahan yang mensejahterakan rakyat akibat banyaknya korupsi yang diantaranya banyak dilakukan oleh kepala daerah. Oleh karena itu timbul keinginan untuk merubah cara pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan oleh DPRD. Berdasar pada latar belakang tersebut, maka DPR mensahkan UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih melalui DPRD. Karena timbul penolakan dari berbagai kalangan masyarakat, maka Presiden RI menetapkan Perppu No.1 Tahun 2014 (UU No.1 Tahun 2015) yang menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014 dan menentukan kembali bahwa kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Meskipun undang-undang yang bersifat definitif telah disahkan, namun perdebatan mengenai mekanisme pengisian jabatan kepala daerah masih menjadi perdebatan hingga saat ini. Tujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan nasional dan tujuan diselenggarakannya otonomi daerah pada akhirnya menjadi sedikit terabaikan. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu dilakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga tidak lagi mempertentangkan cara pengisian jabatan kepala daerah secara langsung atau tidak, tetapi lebih kepada perhatian terhadap upaya untuk mensejahterakan masyarakat. Dengan mengingat ketentuan yang terdapat dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18, 18A, 18B, Pasal 23 Ayat (1), dan Pasal 33 Ayat (3) dan (4), dan Pasal 34 maka perlu dirumuskan kembali tentang hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga tujuan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan.

Disertasi ini dapat terselesaikan berkat dukungan, bantuan, dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini menyampaikan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Trisakti, Bapak Prof.Dr. Thoby Mutis beserta para Wakil Rektor Universitas Trisakti yang telah memberikan kesempatan sekaligus perhatian kepada penulis selama menempuh pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti.
2. Dr. H Endar Pulungan, SH,MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Trisakti yang pada tahun 2011 telah memberikan kesempatan, dorongan serta semangat untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti.
3. Dr. H. I Komang Suka'arsana, SH,MH, saat ini menjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Trisakti yang telah memberikan dukungan moril dan materiil, sehingga penulis dapat mengikuti perkuliahan dan menyelesaikan penulisan disertasi dengan lancar.
4. Prof. Dr. Eryantouw Wahid, SH,MH, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti yang dengan sabar dan penuh ketulusan terus memberi semangat dan mendorong penulis untuk segera menyelesaikan studi.
5. Prof. Dr. Bintang Regen Saragih, SH selaku Promotor yang dengan kepakaran beliau serta kesabaran dan kearifan seorang Bapak telah mengarahkan, memberi masukan dan membimbing penulis mulai dari penyusunan proposal hingga selesainya penyusunan disertasi ini.
6. Dr. Endang Pandamdari, SH,CN,MH selaku Ko-Promotor dan Sekretaris Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti yang dengan sabar dan teliti memberikan arahan dan masukan dalam penyusunan disertasi ini.
7. Segenap Tim Penguji, pada saat Ujian Proposal, Ujian Seminar Hasil Penelitian, Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, yaitu:
 - a. Prof. Dr. Eryantouw Wahid, SH,MH
 - b. Prof. Dr. Bintang Regen Saragih, SH
 - c. Prof. Dr. Abdullah Sulaiman, SH,MH
 - d. Prof. Dr. Maria Farida Indrati, SH,MH
 - e. Dr. Endang Pandamdari, SH,CN,MH
 - f. Dr. Endyk M Asror, SH,MH
8. Para Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Trisakti: Dr.Hj Wahyuni Retno Wulandari, SH,MH, Hj. Endang Suparsetyani, SH,MH, Dr. Bambang Sucondro, SH,MH yang telah memberikan dukungan moril dan materiil selama masa studi penulis

9. Prof. Dr. Saldi Isra, SH,MH; Prof Dr Siti Zuhro; Dr. Pataniari Siahaan, ST,MH; Firman Jaya Daely, SH; Abdullah Dahlan, SH (ICW); selaku nara sumber yang telah memberikan masukan yang sangat bermanfaat dalam penyusunan disertasi ini.
10. Bapak Winarso, SH,MH,(Ombudsman RI) Sekretariat DPR RI, khususnya Bapak Narso pada bagian Humas, rekan-rekan ICW, Bapak Budi Prasetyo, bagian arsip dan dokumentasi KPK.
11. Dr. Dhany Rahmawan, SH,MH, Dr Hj. Irene Mariane, SH,CN,MH, Dr. Irene Eka Sihombing, SH,CN,MH, Dr. Fery Edwar, SH,MH atas dukungan dan dorongan semangatnya
12. Teman-teman seangkatan penulis dalam menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti: Dr. Hj Wahyuni Retno Wulandari, SH,MH; Dr. Muhadi; Dr. Leopold, SH,MH; Simona Bustani, SH,MH, Rosdiana, SH,MH; Sulistyowati, SH,MH; Affandi M, SH,MH, Saputra Lianta Indra, SH,MH; Wilhelmus, SH,MH; Baharuddin, SH,MH
13. Ninuk Wijiningsih, SH,MH, sahabat terbaik yang tiada henti memberi semangat dan kerjasama yang tulus, Dr. Elsi Kartika Sari, SH,MH, Novina Sri Indiraharti, SH,MH; Sri Untari Indah Artati, SH,MH; Ermania Widjajanti, SH,MH; Dr. Trubus P Rahadiansyah; Setyaningsih, SH,MH
14. Segenap rekan Dosen Biasa dan Luar Biasa FH Universitas Trisakti
15. Rekan-rekan Asosiasi pengajar Hukum Acara MK (APHAMK) DPD DKI Jakarta
16. Prof.Dr. Esmi Warasih, SH,MS (Undip), Dr. Fifiana Wisnaeni, SH,MH (Undip); Dr. Lita Tyesta ALW, SH,MH (Undip); Dr. Retno Saraswati, SH,MH, (Undip), Dr. Max Boli Sabon, SH,MH (FH Atmajaya, Jakarta); Dr. Martitah, SH,MH (Unes Semarang) Dr. Indah S Ramadhan, SH,MH (Unes Semarang), Dr. Dwi Andayani BS (Untar) terima kasih untuk waktu yang disediakan untuk berdiskusi.
17. Ibu Sri Kresnowati, SH selaku Kepala Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Trisakti beserta seluruh jajaran karyawan baik di Fakultas Hukum maupun Program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum yang telah memberikan bantuan dengan tulus.

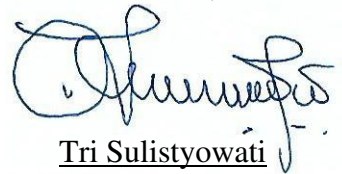
Ucapan terima kasih yang tiada terhingga kepada Ibunda Hj. Madinah dan ayahanda H. Suroto Sriyono, Ibu mertua Hj. Saimah yang selalu mendoakan dan memberikan kasih sayang tiada henti, kakak-kakakku Eko Susilo-Nurchani, Dwi Agus Indriani-Yugo Nugroho, serta kakak-kakak dan adik-adik keluarga besar Martadipura yang terus memberikan semangat dan doa untuk menyelesaikan studi ini.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih yang tiada henti kepada suami tercinta, Kusbandi Martadipura yang telah memberikan cinta, kasih sayang, dukungan moral, material, dan spiritual dan mencurahkan seluruh waktunya untuk selalu mendampingi dan membantu penulis dalam melakukan penelitian dan penulisan disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini belum mampu memotret dan menjawab seluruh persoalan hukum pengisian jabatan kepala daerah yang terus berkembang di Indonesia. Oleh karena itu, penelitian lebih lanjut masih perlu dilakukan untuk memperoleh gambaran yang lengkap mengenai permasalahan hukum pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat dan menjadi setitik bukti pengabdian penulis kepada ilmu pengetahuan, keluarga, almamater, bangsa dan negara. Aamiin.

Jakarta, Maret 2015

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tri Sulistyowati', written in a cursive style.

Tri Sulistyowati

NPM: 210101008

Ringkasan Disertasi ini adalah suntingan dari naskah Disertasi dan telah disunting dengan mempertimbangkan berbagai hal termasuk penghapusan catatan-catatan kaki dengan tanpa mengurangi penghargaan kepada sumber-sumber yang telah dikutip. Apabila diperlukan, sumber kutipan dapat dirujuk pada naskah disertasi selengkapnya.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, (cet IV) 2013

Achmad Ali cet 3, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Juddicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010,

Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011

Agus Santoso, *Hukum, Moral, dan Keadilan, Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012

Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Cet I, Madani Press, Jakarta, 2000

Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1986

A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003

Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, Seri Prisma, Jakarta: LP3ES, 1986

Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Jakarta: Djambatan, 1960

Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999

Ateng Syafrudin,(a) *Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropa dan Perencanaan Pembangunan*, PT Bandung Press, Sumur Bandung, Bandung, 1973

Ateng Syafrudin, (b) *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985

Attamimi,A.Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV, Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta

Aziz Satyagama, *Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Konstitusi*, Disertasi Universitas Brawijaya, 2012

Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1999

Bagir Manan,(a) *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang: Unsika, 1993

Bagir Manan,(b) *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet I, Jakarta:PSH, 1994

Bagir Manan,(c) *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, 2001

Bagir Manan,(d) *Teori dan Politik Konstitusi* , FH UII Press, 2003

Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa* (Jilid I), Jakarta: Dewaruci Press, 1981

Bernard L Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed revisi, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008

Budiardjo, Miriam, ed., *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982

Dahl, Robert A(a), *On Democracy*, terj, A Rahman Zainudin, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor, 2001

Dahl , Robert A(b), *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora, Jakarta: Rajawali Press, 1985

Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Bandung: Universitas Pajajaran, 2000

David Osborn dan Ted Gabler, *Reinventing Government*, USA: Penguin Book, 1993

Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentraliisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009

Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianatan Demokrasi ala Orde Baru*, Bandung: Rosda, 2000

Ernst Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet V, PT Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan, Jakarta, 1983

Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet V, Binacipta, Bandung, 1974

Friedman, Lawrence M, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York:Russell Sage Foundation, 1975

Friedrich, Carl Joachim, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Raisul Muttaqien Terj.*Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, Bandung: Nusa Media, 1969

Gadjong, Agussalim Andi,, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007

Gaffar, Janedjri M, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2013

G.J Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas

Hadjon, Philippus M,(a) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1985

Hadjon, Philipus M.(b) *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam Pro justitia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universits Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI

Halperin, Morton H, et all, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Great Britain: Routledge, 2005

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007

Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1999

Hart, H.L.A, *Law, Liberty, and Morality*, California, USA: Stanford University Press, 1962,

Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960

Hoessein, Bhenyamin,(a) *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Disertasi UI, 1993

Hoessein, Bhenyamin,(b) *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009

I Nengah Sunata, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip Demokrasi*, Tesis, Udayana, 2011

Ismani HP, *Dasar-dasar Ilmu Pemerintahan*, FIA Unibraw dan IKIP Malang, 1996

Jazim Hamidi (a), *Hermeneutika Hukum*, Malang: UB Press, 2011

Jazim Hamidi (b), *Mengenal Lebih Dekat Hermeneutika Hukum: Perspektif Falsafati dan Metode Interpretasi*, dalam *Butir-Butir Pemikiran Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2008

Jimly Asshiddiqie(a), *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtar Baru Van Hoeve, 1994

Jimly Asshiddiqie, (b) *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006

Jimly Asshiddiqie, (c) *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Setjen MKRI, 2006

Jimly Asshiddiqie,(d) *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, dalam Jurnal Konstitusi, vol 3 nomor 4, Desember 2006

Jimly Asshiddiqie (e), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007,

Jimly Asshiddiqie,(f) *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta:Kompas, 2010

Jimly Asshiddiqie,(g) *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

Joeniarto, *Negara Hukum*, YHB Gajah Mada, Yogyakarta, 1968

Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001

Kaelan, *Negara kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2013,

Kaloh, J, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

Kartohadiprodjo, Soediman, Achmad Suhardi Kartohadiprodjo et all, (editor), *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Jakarta: Gatra Pustaka, 2010

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2009

Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia* Jakarta: Penerbitan S.K. Seno, 1945

Koesoemaatmadja, RDH, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta Bandung, 1975

Kusumaatmadja, Mochtar,(a) , *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2013

Kusumaatmadja, Mochtar,(b) *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: LPHK FH Unpad, 1976

Lebacqz, Karen, *Six Theories of Justice*, terj Yudi Santoso, Teori-Teori Keadilan, Bandung: Nusa Media, 1986

Lembaga Adiministrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta,Lembaga Administrasi Negara dan BPKP, 2000

Lily Rasjidi,(a) *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993

Lily Rasjidi,(b) *Dasar-Dasar Filsafat Hukum dan Teori Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001

Lita Tyesta ALW, *Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Disertasi, Universitas Diponegoro 2013.

Logemann, Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht, terj. Makkatutu dan JC Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Ichtiar Baru - Van Hoeve, 1948

Lotulung, Paulus Effendi, Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi, dalam buku "*Hukum Administrasi dan Good Governance*", Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010

Lubis, Solly,(a) *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1972

Lubis, Solly,(b) *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undang Pemerintah Daerah, Alumni*, Bandung,1975

Lubis, Solly, (c) *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju, 2009

Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume IV No.1 Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, 2011

Mahfud MD,(a) *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999

Mahfud MD, (b) *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998

Mass, Arthur, *Area and Power, A Theory of Local Government*, Glencoe, : Illionois: The Free Press, 1959,

Mill, John Stuart, *Utilitarianism*, New York: Bobbs-Merril, 1957

Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994,

Munir Fuady(a), *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009

Munir Fuady(b), *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013

Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007

Nisjar S Karhi, Beberapa Catatan tentang "Good Governance", *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol 1 No.2, 1997

Poespowardojo, Soerjanto, *Filsafat Pancasila, Sebuah Pendekatan Sosio Budaya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994

Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press, 1996

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, , 1971

Rawls, John, *A Theory of Justice*, terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006

Retno Saraswati, *Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Ringkasan Disertasi, Semarang, Universitas Diponegoro, 2011

Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*, Elek Media Komputindo, Jakarta

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006,

Ridwan Mukti, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Beragam di Indonesia: Implikasi Makna Restriktif Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945*, Disertasi, Unsri, 2013.

Rienow ,Robert, *Introduction to Government*, 3rd edn, New York, 1966

Riwokaho, Joseph, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Jakarta: Rajawali, 1988

RM A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: BP FHUI, 2009

Robet, Robertus, *Dari Demokrasi ke Republik*, Jentera Jurnal Hukum, Edisi Khusus 2008,

Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008

Saragih ,Bintan R, (a), *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Radar Jaya, 1987

Saragih, Bintan R, (b), *Politik Hukum*, Bandung: CV Utomo, 2006

Sarundajang, *Arus Balik kekuasaan dari Pusat ke Daerah*, Jakarta, 1993,

Satjipto Rahardjo (a), cet III, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991

Satjipto Rahardjo,(b) *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009

S.E Finer, *Comparative Government*, Pinguin, London, 1978

Sidharta, Arief B, Revisitasi Pemikiran Prof Soediman Kartohadiprodjo tentang Pancasila Berkaitan Dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan*, Bandung, 17 Oktober, 2009

Situmorang, Victor M. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 1994

Smith, Brian C, Decentralization, Territorial Dimension of State, Terj. Tim MIPI, *Desentralisasi, Dimensi Teritorial Suatu Negara*, 2012

Smith, Brian C, *Local Government and the Transition to Democracy: A Review Article in Public Administration and Development*, 1998

Soehino (a), *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Cet I, Liberty, Yogyakarta, 1984

Soehino b), *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Edisi Pertama, Cet I, BPFE, Yogyakarta, 1991,

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1985

Sorensen, Georg, Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World, terjemahan I Made Krisna, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2003

Sudarsono Hardjosoekarto, *Eksplorasi Sistemik Profil Kepemimpinan Kepala Daerah: Studi Kasus Kepemimpinan Walikota Surakarta*, Prosiding The 4th International Conference on Indonesian Studies: Unity, Diversity, and Future

Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada,

Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

Syamsuddin Haris, Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi Atau Problem? , *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 42 Tahun 2013

Strong, CF, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, 5th Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960

Strong, CF, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Terjemah SPA Teamwork, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, 2004

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI*, Jilid I,(Jakarta: Gunung Agung)

Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000

Utrecht, E.(a) *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: NV Bali Buku Indonesia, 1957

Utrecht,E. (b) *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ikhtiar, 1962

Utrecht E (c), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet V, Jakarta: PT Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan, 1983

Wheare, KC, *Modern Constitution*, terjemahan Muhammad Hardani, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005 cet II)

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep dan Metode*, Malang: Setara Pres, 2013

Wijaya, H. A. W, *Percantohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta,1998

Winokan, Elizabeth E, *Kedudukan, Wewenang, dan Peranan Gubernur di Era Otonomi Daerah*, Disertasi, Universitas Hasanuddin, 2012

Yudha Bhakti Adhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung:Alumni, 2000

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia, Jakarta, 2011

Makalah

Siti Zuhro, Urgensi Pilkada Serentak, disampaikan dalam *Konferensi Nasional Hukum Tata Negara*, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014

Suharto, makalah seminar, 2006, *Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan Melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia*, IRE Yogyakarta dan Perkumpulam Prakarsa Jakarta, UGM, 25 Juli 2006

Peraturan:

UUD Negara RI Tahun 1945

Tap XV/MPR/1998 tentang *Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka NKRI*

Tap IV/MPR/2000 tentang *Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*

Tap I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*

UU No.1 Tahun 1945 tentang *Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*

UU No.22 Tahun 1948 tentang *Pemerintahan Daerah*
UU No.1 Tahun 1957 tentang *Pemerintahan Daerah*
Penpres No.6 Tahun 1959 tentang *DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah*
Penpres No.5 Tahun 1960 tentang *DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah*
UU No.18 Tahun 1965 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*
UU No.5 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*
UU No.22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*
UU No..25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*
UU No.32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*
UU No.8 Tahun 2005 tentang *Perubahan Pertama Atas UU No.32 Tahun 2004*
UU No.17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*
UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang *Partai Politik*
UU No.12 Tahun 2008 tentang *Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004*
UU No.15 Tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilu*
UU No.22 Tahun 2014 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*
UU No.23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*
Perppu No.1 Tahun 2014 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*
Perppu No.2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas UU No.23 Tahun 2014*

Risalah Sidang dan Putusan MK

Risalah Sidang Perubahan Kedua UUD 1945 (Setjen MPR RI)
Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (MK RI)
Risalah Sidang pembahasan UU No.32 Tahun 2004
Risalah Sidang pembahasan UU No.23 Tahun 2014
Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

Inter Parliamentary Union, *Universal Declaration on Democracy*, Kairo, September 16, 1997

Kamus

Algra, N.E, et al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, terj Saleh Adiwinata, A Teloeki, Boerhanoeddin St Batoeah, Jakarta: Bina Cipta,1983

Anton M Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka,1995

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1990, cet III)

ABSTRAK

Sejak berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Setelah 10 tahun berlangsung, dapat dikatakan bahwa kesejahteraan masyarakat di beberapa daerah belum terwujud. DPR kemudian menetapkan UU No.22 Tahun 2014 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih melalui DPRD. Ketentuan ini kemudian menimbulkan penolakan dari sebagian masyarakat, sehingga Presiden RI menetapkan Perppu No.1 Tahun 2014 (UU No.1 Tahun 2015) dan mengatur bahwa kepala daerah kembali dipilih secara langsung oleh rakyat. Apakah Pilkada langsung ini sudah sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah? Maka perlu dilakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui konsep hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah pasca Perubahan UUD 1945, mengetahui dampak pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap kesejahteraan masyarakat di daerahnya, dan menemukan konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dan ideal bagi masyarakat Indonesia sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan penelitian yang diharapkan, maka dipergunakan pendekatan yuridis sosiologis, karena obyeknya bukan hanya norma-norma hukum semata, melainkan juga meneliti tentang kenyataannya di masyarakat. Data yang dipergunakan data sekunder, dan data primer yang diperoleh melalui observasi/pengamatan di beberapa daerah, yang selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif. Kesimpulannya pengisian jabatan kepala daerah setelah Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara pemilihan secara langsung oleh rakyat, dan diikuti oleh calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik, gabungan partai politik, maupun perorangan. Dengan menggunakan indikator tingkat kemiskinan masyarakat, pelayanan publik, dan jumlah korupsi, pilkada langsung tidak serta merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, apabila dibandingkan dengan pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh DPRD. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah harus disesuaikan dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia, dan bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus tetap berpedoman pada nilai-nilai Pancasila, dan UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 1,18,18A,18B,33 dan 34. Pengisian jabatan kepala daerah tidak harus dilakukan dengan cara yang sama, tetapi dapat bervariasi sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan. Pelaksanaan demokrasi secara langsung atau tidak langsung, selain tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 juga sesuai dengan Pasal 21 (1) UDHR. Sebagai rekomendasi, a. Perlu dilakukan langkah-langkah: mempertegas letak titik berat otonomi daerah, mempertegas fungsi dan peran Parpol dalam rekrutmen calon kepala daerah, dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait. b.keterlibatan lembaga yang memiliki kompetensi (KPK dan PPATK) untuk melakukan rekam jejak calon kepala daerah dalam rangka mewujudkan *clean and good governance*, c. menyusun undang-undang tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota sesuai amanat Pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945, sebagai bagian "*grand design*" penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kata kunci: rekonsepsi hukum, kepala daerah, kesejahteraan masyarakat.

ABSTRACT

Since the enactment Law No.32 of 2004, the position of regional head is filled through direct election by the people. After 10 years of progress, it can be said that the welfare of the people in some areas have not yet realized. Parliament then assign Law 22 Year 2014, which stipulate that the regional head chosen by parliament. This provision then lead to the rejection from the majority of society, thus the President set a government regulations in lieu of Law No.1 Year 2014 (Act No.1 of 2015) and provides that the head of the area re-elected directly by the people. Is this direct elections are in accordance with the conditions of Indonesian society and will able to improve the welfare of the people in the area? It is necessary to conduct research aimed to determine the law governing the concept of the filling the position of regional head of post Indonesian Constitution 1945 Amendment, to determine the impact of the implementation of direct local elections to the welfare of the people, and to find the concept of filling the position of regional head that is relevant and ideal for people of Indonesia so as to realize the public welfare. To achieve the expected goal of the research, juridical sociological approach is used, because the object is not only legal norms, but also examines the reality in society. The data used are secondary data and primary data obtained through observation which was then analyzed qualitatively juridical. In conclusion the filling of regional head position after the amendment of Indonesian Constitution 1945 is done by direct election by the people, followed by the regional head candidates proposed by the political party, coalition of political parties, and individuals. By using community poverty level indicator, public services and the amount of corruption, direct election does not necessarily improve the welfare of the people, when compared with the filling of position through the regional head election by parliament. Mechanism to fill regional head position must be adjusted to the conditions and situation of Indonesian society, and aims for the welfare of society. Reconception of law must remain in compliant with the values of Pancasila and the Indonesian Constitution 1945 Chapter 1, 18, 18A, 18B, 33, and 34. Filling the position of regional head should not be done in same way, but can vary according to local conditions and aspirations of the people concerned. Implementation of democracy, directly or indirectly must not in conflict with Indonesian Constitution 1945 and also in accordance with Article 21 UDHR. My recommendations are as follows: a. necessary steps that need to be taken: to confirm the priority of autonomy, reinforce the function and the role of political parties in the recruitment of candidates for Regional Head and to synchronize related regulations, b. involvement competent institutions (KPK and PPATK) to perform a background check of prospective regional head in order to realize a clean and good governance, c. develop legislation concerning the relationship of authority between the central government and the provincial, district, and city, or between provinces and districts and cities as being mandated by Article 18A Indonesian Constitution 1945 as the Grand Design of the regional administration.

Keyword: law reconception, regional head, welfare of community

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
TIM PENGUJI	iii
PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GRAFIK	xix
DAFTAR DIAGRAM	xx
DAFTAR SINGKATAN	xxi

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Identifikasi Permasalahan	18
C. Tujuan Penelitian	19
D. Manfaat Penelitian	19
D.1. Manfaat Teoritis	19
D.2. Manfaat Praktis	20
E. Kerangka Teori dan Konseptual	20
E.1. Kerangka Teori	20
E.1.a Teori Kedaulatan Rakyat dan Negara Hukum	21
E.1.b. Teori Negara Kesatuan	31
E.1.c. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	33
E.2 Kerangka konseptual	35
F. Metode Penelitian	53
F.1. Tipe Penelitian	53
F.2 Sifat Penelitian	56
F.3 Jenis Data	57

F.4 Cara Pengumpulan Data	58
F.5 Analisis Data	61
G. Perbandingan Dengan Penelitian Sebelumnya	62
H Sistematika Penulisan.....	68

BAB II : KONSEP NEGARA KESATUAN DAN DEMOKRASI DALAM KERANGKA HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

A. Negara Kesatuan

A.1. Pengertian Negara Kesatuan dan Asas-asas Negara Kesatuan	75
A.1.1. Pengertian Negara Kesatuan	75
A.1.2. Asas-asas Negara Kesatuan	82
A.2. Teori Pembagian Kekuasaan Dalam Negara Kesatuan	87
A.3. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah	89
A.3.1. Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah	93
A.3.2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	95
A.3.2.1. Desentralisasi	95
A.3.2.1.a. Ajaran/Sistem Rumah Tangga Materil	97
A.3.2.1.b. Ajaran/Sistem Rumah Tangga Formil	98
A.3.2.1.c.. Ajaran Rumah Tangga Riil	99
A.3.2.2. Dekonsentrasi	101
A.3.2.3. Tugas Pembantuan (<i>Medebewind</i>)	102
A.3.3. Otonomi Daerah	102
A.3.3.1. Pengertian Otonomi	102
A.4. Bentuk-bentuk Negara Kesatuan.....	109

B. Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

B.1. Demokrasi	112
B.2. Konsep Kedaulatan Rakyat.....	125
B.3. Konsep Kedaulatan Rakyat Dalam UUD Negara RI Tahun 1945	132

C. Konsep Negara Hukum

C.1. Pengertian Negara Hukum	137
C.2. Perkembangan Negara Hukum	139
C.3. Konsep Negara Kesejahteraan	143

D. Teori Tentang Jabatan dan Wewenang

D.1. Teori tentang Jabatan	146
D.2. Teori Kewenangan	152

xi

E. Hukum Sebagai Norma dan Hubungannya Dengan Keadilan

E.1. Hukum Sebagai Norma	155
E.2. Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Sumber Tertib Hukum Yang Tertinggi...	158
E.3. Hukum, Moral, dan Keadilan	162
E.3.1. Hubungan Hukum dan Moralitas	162
E.3.2. Hubungan Hukum dan Keadilan	169
E.3.2.a. Teori Keadilan Klasik	169
E.3.2.b. Teori Keadilan Yang Berdasar Liberalisme	171
E.3.2.c. Keadilan Dalam Perspektif Sila Kelima Pancasila	173

F. Konsep Good Governance Dalam Rangka Penyelenggaraan Pelayanan Publik

F.1. Karakteristik Good Governance	175
F.2. Perwujudan Good Governance Dalam Praktek Pemerintahan	181

G. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

G.1. Landasan Landasan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	184
G.1.1. Landasan Filosofis	184
G.1.2. Landasan Yuridis (<i>Juridische Grondslag</i>)	185
G.1.3. Landasan Sosiologis	188
G.1.4. Landasan Politis	188
G.2. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	189
G.2.1. Jenis Peraturan Perundang-Undangan	189
G.2.2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	191
G.2.3. Asas-Asas Materi Muatan	191
G.2.4. Prosedur Penyusunan Undang-Undang	192

BAB III: POTRET PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Potret Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia

xiii

A.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945	196
A.1.a. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah	196
A.1.b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1948 ...	201
A.1.c. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.1 Tahun 1957	207
A.1.d. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960 tentang DPRD GR dan Sekretariat Daerah	208
A.1.e. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.18 Tahun 1965.....	210
A.1.f. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.5 Tahun 1974.....	211
A.1.g. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1999	213
A.2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945	221
A.2.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.32 Tahun 2004	221
A.2.2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.23 Tahun 2014 ...	230
B. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah	
B.1. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Sebelum Perubahan UUD 1945	235
B.1.a. Berdasarkan UU No.1 Tahun 1945	235
B.1.b. Menurut UU No.22 Tahun 1948	237
B.1.c. Menurut UU No.1 Tahun 1957	241
B.1.d. Masa Berlakunya Penpres No.6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960.	242
B.1.e. Menurut UU No.18 Tahun 1965	244
B.1.f. Menurut UU No.5 Tahun 1974	247
B.1.g. Menurut UU No.22 Tahun 1999	249
B.2. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945	249
B.2.1. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Berdasar UU No.32 Tahun 2004.....	249
B.2.2. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Berdasar UU No.23 Tahun 2014.....	251
C. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945	
C.1. Pada Masa Berlakunya UU No.32 Tahun 2004	255

C.2. Pada Masa Berlakunya UU No.8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No.3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	258
C.3. Pada Masa Berlakunya UU N0.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	259
C.4. Pada Masa Berlakunya UU No. xiii Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	263
C.5. Pada Masa Berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppuu) No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	278

D. Deskripsi Permasalahan-Permasalahan Yang Muncul Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Setelah Pelaksanaan Pilkada Secara Langsung280

D.1. Aspek Penyelenggaraan Pelayanan Publik	281
D.2. Kondisi Kesejahteraan Masyarakat	286
D.2.a. Hasil Penelitian Melalui Observasi/Pengamatan	286
D.2.b. Hasil Penelitian Dari Instansi Terkait	289
D.3. Korupsi yang Dilakukan Oleh Kepala Daerah dan Anggota DPRD	300
D.4. Biaya Penyelenggaraan Pilkada yang Tinggi	307
D.5. Konflik Yang Muncul di Masyarakat Pasca Pilkada.....	309
D.6. Gugatan Hasil Pilkada	311

E. Perbandingan Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Beberapa Negara313

Bab IV: Konsep Hukum Pengisian Kepala Daerah yang Sesuai Dengan Tujuan

Otonomi Daerah yang Mensejahterakan Masyarakat

A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional Indonesia

A.1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Sebagai Bagian Dari Politik Hukum Nasional di Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	315
A.2. Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Setelah Perubahan UUD 1945	326

B. Perwujudan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat.

B.1. Memaknai Demokrasi Dengan Pemilihan Langsung dan Melalui Perwakilan di DPRD336

B.1.1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dengan Pemilihan Langsung 340

B.1.2. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dengan Pemilihan oleh DPRD346

B.1.3. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Tengah Masa Jabatan351

B.1.3.a. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih atau diangkat secara berpasangan352

B.1.3.b. Kepala daerah dan wakil kepala diangkat secara terpisah353

B.2. Kaitan Antara Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Secara Langsung Dengan Kemampuan Pemerintah Daerah Untuk Menyelenggarakan Kesejahteraan Rakyat354

B.3. Keterkaitannya Dengan Pelayanan Publik dan *Good Governance*361

C. Langkah-Langkah Strategis Yang Harus Dilakukan Untuk Menyusun Kembali Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah

C.1. Mempertegas Letak Titik Berat Otonomi Daerah.....369

C.2. Mempertegas Pengaturan Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah dan Daerah, dan Antara Provinsi dan Kabupaten, Kota 374

C.3. Mempertegas Fungsi dan Peran Partai Politik Dalam Rekrutmen Calon Kepala Daerah377

C.4. Sinkronisasi Peraturan Perundangan-Undangan di Bidang Pemerintahan Daerah dan Beberapa Undang-Undang Yang Terkait381

C.4.1. Sinkronisasi Dengan UU tentang Pemerintahan Daerah.....383

C.4.2. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu385

C.4.3. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Partai Politik385

C.4.4. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif387

C.4.5. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD388

C.4.6. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan388

C.4.7. Sinkronisasi dengan Undang-Undang Hak Asasi Manusia389

D. Rekonsepsi Hukum tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

D.1. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berdasar Pancasila dan Demokratis Konstitusional389

D.2. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berkeadilan Dan Mensejahterakan Masyarakat.....404

Bab V: Penutup

A. Simpulan421

B. Rekomendasi426

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Demikian bunyi ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagai konsekuensi diantunya susunan negara kesatuan, maka seluruh wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah yang terdiri dari daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945, daerah-daerah tersebut diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal 18 menentukan bahwa Negara Kesatuan RI 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 dalam undang-undang. Selanjutnya pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dibentuknya pemerintahan daerah pada dasarnya adalah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Pemerintahan daerah dibentuk guna mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, di samping karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif dibandingkan dengan pemerintahan yang sentralistis bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui desentralisasi, akan lebih mudah mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah juga berhak menetapkan peraturan

daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penyerahan urusan dari pemerintah kepada daerah inilah yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan otonomi daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi otonomi daerah. Salah satu faktor yang penting adalah kapabilitas kepemimpinan kepala daerah (*leadership capability*). kapabilitas kepemimpinan kepala daerah ini penting dalam optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹ Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau Negara. Efektivitas pemerintahan Negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakhampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah, berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Dalam rangka otonomi daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, Daerah memiliki pemerintah daerah yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis. Pasal 18 Ayat (4) tersebut hanya menentukan bahwa proses pemilihan kepala daerah dilakukan secara "demokratis", tidak ada ketentuan dan penjelasan tentang bagaimana cara yang "demokratis" itu hendak dilaksanakan. Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A Ayat (1) yang menyatakan bahwa: " Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Rumusan dalam Pasal 6A tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden harus dilakukan

¹ Sudarsono Hardjosoekarto, *Eksplorasi Sistemik Profil Kepemimpinan Kepala Daerah: Studi Kasus Kepemimpinan Walikota Surakarta*, Prosiding The 4th International Conference on Indonesian Studies: Unity, Diversity, and Future", hal 821

secara langsung, sesuai dengan amanat UUD. Artinya, apabila tidak dilaksanakan secara langsung, maka akan melanggar konstitusi. Untuk pemilihan kepala daerah, dengan "hanya" menyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, para penyusun perubahan Undang-Undang Dasar tidak menentukan secara pasti bahwa pemilihan harus dilaksanakan secara langsung. Dengan membaca Risalah sidang pembahasan perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat diketahui bahwa sebenarnya pengubah UUD telah memberi kesempatan kepada pembentuk undang-undang, yaitu DPR dengan persetujuan Presiden untuk memberikan ruang tafsir yang luas (disebut dengan *open legal policy*) terhadap makna demokratis, apakah akan dilaksanakan dengan cara demokrasi langsung atau melalui demokrasi perwakilan. Kedua cara tersebut, baik dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah maupun pemilihan secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah cara yang demokratis. Hal ini dapat ditelusuri dari Risalah Sidang pembahasan perubahan pasal-pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian menterjemahkan ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dalam Pasal 24 Ayat (5)² jo Pasal 56 Ayat (1)³ yang menentukan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Tentang bagaimana teknis pelaksanaan pemilihan tersebut, kemudian dikeluarkan Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam peraturan pemerintah tersebut dengan jelas ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah menjadi ranah kewenangan Komisi Pemilihan Umum

² Ketentuan Pasal 24 Ayat (5) menyebutkan bahwa: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan". Ketentuan dalam ayat (2) tersebut berkaitan dengan penyebutan Gubernur untuk kepala daerah provinsi, bupati untuk kepala daerah kabupaten, dan walikota untuk kota. Sedangkan ketentuan ayat (3) berkenaan dengan wakil kepala daerah.

³ Pasal 56 Ayat (1) berbunyi: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Daerah (KPUD). Dengan demikian menjadi jelas bahwa cara bagaimana pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah itu dilaksanakan diserahkan kepada pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini disebut sebagai rezim pemerintahan daerah, bukan rezim Pemilu.⁴ Adanya perbedaan penafsiran tentang eksistensi Pilkada ini mempunyai implikasi terhadap penentuan lembaga yang berwenang untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah.⁵ Sebagai pelaksanaan ketentuan dari Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) UU No.32 Tahun 2004, maka untuk pertama kali pada bulan Juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Perdebatan beberapa ahli hukum tata negara, politisi, dan masyarakat luas tentang penerapan mekanisme "demokratis" dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah makin mengemuka menjelang dilakukannya penggantian UU No.32 Tahun 2004. Ketentuan yang berhubungan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung ini juga telah beberapa kali diajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi RI⁶.

Pada awalnya, tujuan ditetapkannya pilihan pada pemilihan kepala daerah secara langsung adalah untuk mengurangi dampak negatif yang muncul dari diselenggarakannya pemilihan kepala daerah oleh DPRD, karena banyaknya praktek KKN terkait kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Namun setelah

⁴ Masalah Pilkada ini termasuk dalam rezim Pemerintahan Daerah atau rezim Pemilu ini dalam perjalanannya menimbulkan permasalahan, terkait dengan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pilkada, termasuk di dalamnya sengketa hasil Pilkada. Pada awalnya, penyelesaian sengketa Pilkada dilakukan oleh Mahkamah Agung, dimana MA dapat melimpahkan kewenangannya kepada Pengadilan Tinggi yang kewenangan absolutnya meliputi wilayah yang di dalamnya terjadi sengketa Pilkada. Setelah dikeluarkannya UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua UU No.32 Tahun 2004, kewenangan untuk mengadili sengketa Pilkada beralih dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.

⁵ Sebelum lahirnya UU No.12 Tahun 2008, pemilihan kepala daerah menjadi rezim atau kewenangan pemerintahan daerah, jadi tidak tergolong sebagai kegiatan Pemilu. Selanjutnya dalam UU No.12 Tahun 2008 ditegaskan bahwa Pilkada diselenggarakan secara langsung dan merupakan kewenangan dari KPU dan KPUD, sehingga Pilkada merupakan kegiatan Pemilu. Sementara itu, Pasal 24 C ayat (1) menyatakan bahwa: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu. Karena Pilkada berubah rumusan menjadi Pilukada yang penyelenggaraannya menjadi kewenangan KPU, maka kewenangan mengadili sengketa Pilukada merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi RI.

⁶ Yaitu Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004. Berdasarkan catatan MK sejak tahun 2003 hingga 2010, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah diuji sebanyak 24 kali ditambah 11 kali uji materi UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU No.32 Tahun 2004

kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dihilangkan dan kepala daerah dipilih secara langsung, permasalahan yang berkaitan dengan praktek-praktek korupsi dan *money politic* juga masih berlangsung. Akibatnya baik sistem pemilihan langsung maupun pemilihan oleh DPRD dituntut untuk ditinjau ulang kembali.

Kalau dirunut dari latar belakang pembentukannya, UU No.32 Tahun 2004 merupakan koreksi atas kelemahan-kelemahan yang ada dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU No.22 Tahun 1999 tersebut merupakan pelaksanaan dari amanat TAP XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka NKRI, yang menerapkan prinsip otonomi seluas-seluasnya. UU No.22 Tahun 1999 ini juga bertentangan dengan Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945, karena dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak memiliki hubungan hierarki satu sama lain (Pasal 4 Ayat (2) UU No.22 Tahun 1999). Sementara Pasal 18 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa: " NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Ketentuan Pasal 18 ini jelas-jelas menunjukkan adanya hubungan hierarki di antara tingkat pemerintahan daerah tersebut. Selain itu, berlakunya UU No.22 Tahun 1999 juga telah menimbulkan "raja-raja kecil" di daerah sebagai akibat luasnya otonomi daerah yang diberikan kepada Daerah, yang tanpa bisa dikontrol oleh gubernur. Oleh karena itu UU No.32 Tahun 2004 mengatur kembali prinsip hubungan antara Pemerintah, Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Dalam UU No.32 Tahun 2004 ditentukan bahwa pengisian jabatan kepala daerah untuk pertama kali dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan secara langsung. Apabila dilihat dari latar belakangnya, ide penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung ini diilhami oleh ketentuan Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Ketentuan ini kemudian

diadopsi oleh pembentuk undang-undang dalam rangka menyusun UU No.32 Tahun 2004 beserta perubahannya, yaitu UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa sebagai kepala pemerintahan di daerah, Gubernur, Bupati/Walikota dan para wakilnya juga dipilih secara berpasangan dalam pemilihan umum kepala daerah secara langsung. Padahal apabila dibaca dari ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai payung hukum dari ketentuan tentang pemilihan kepala daerah, tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, tanpa harus menyimpang dari amanah konstitusi, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan cara-cara lain, sepanjang dilakukan secara demokratis.

Adanya ide penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yang kemudian mulai dilaksanakan pada bulan Juni tahun 2005 ini juga merupakan dampak dari dianutnya prinsip otonomi yang luas. Sebelum adanya gerakan reformasi di segala bidang yang dimulai pada tahun 1998, yang salah satunya mengakibatkan adanya Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ditentukan bahwa kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh DPRD. Sebagai buah dari reformasi di segala bidang tersebut, maka dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan daerahpun juga mengalami perubahan pengaturan. Undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah yang diundangkan setelah reformasi yaitu UU No.22 Tahun 1999 dan setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah UU No.32 Tahun 2004 yang telah diubah sebanyak dua kali dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008. UU No.32 Tahun 2004 ini pada akhirnya diganti dengan disahkannya tiga undang-undang, yaitu UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung dalam UU No.32 Tahun 2004 tersebut kemudian diganti dengan pengaturan dalam undang-undang tersendiri, yaitu melalui UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa kepala daerah, yaitu gubernur, bupati, dan walikota dipilih oleh DPRD. Dengan demikian, rakyat

tidak lagi memilih kepala daerahnya secara langsung, melainkan melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Setelah UU No.22 Tahun 2014 ditandatangani oleh Presiden RI dan diundangkan dalam Lembaran Negara pada tanggal 30 September 2014, maka Presiden RI mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perppu) No.1 Tahun 2014 yang isinya adalah menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014. Dalam Perppu No.1 Tahun 2014 tersebut ditentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Perppu ini dikeluarkan Presiden RI dengan alasan bahwa UU No.22 Tahun 2014 yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa. Presiden mempergunakan alasan kegentingan yang memaksa untuk menetapkan Perppu ini berdasarkan tafsir yang pernah dikeluarkan dalam Putusan MK No.138/PUU-VII/2009.

Dikeluarkannya Perppu No.1 Tahun 2014 yang secara hukum mengakibatkan tidak berlakunya UU No.22 Tahun 2014 ternyata tidak serta merta menghentikan polemik yang terjadi di dalam masyarakat mengenai bagaimana cara pengisian jabatan kepala daerah. Sampai saat ini masih terjadi pertentangan dalam lembaga DPR mengenai formulasi yang tepat untuk mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah. Perppu No.1 Tahun 2014 ini pada akhirnya disetujui oleh DPR pada tanggal 20 Januari 2015. Namun demikian, persetujuan yang diberikan oleh DPR ini diikuti dengan beberapa revisi yang akan dilakukan terhadap Perppu yang disetujui tersebut. Setelah melalui pembahasan di DPR, Perppu No.1 Tahun 2014 ini disetujui dan disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015, yang kemudian diubah dengan UU No.8 Tahun 2015.

Dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah, sejak awal kemerdekaan sampai dengan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, jabatan kepala daerah diisi dengan melalui penunjukan langsung oleh pemerintah pusat dan pemilihan melalui DPRD. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ini baru mengalami perubahan sejak berlakunya UU No.32 Tahun 2004, yaitu kepala daerah tidak lagi dipilih dan diangkat oleh DPRD, tetapi dipilih oleh rakyat secara langsung

melalui pemilihan umum, yang dikenal dengan sebutan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada atau disebut juga Pilkada).

Permasalahan pengisian jabatan kepala daerah ini tidak semata-mata berkaitan dengan pengangkatan dan pemilihan kepala daerah pada waktu yang ditentukan sesuai dengan periode pelaksanaan pemilu atau Pemilukada. Pengisian jabatan kepala daerah dapat juga dilakukan karena kosongnya jabatan kepala daerah yang disebabkan kepala daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Terhadap kepala daerah yang berhenti karena berbagai sebab tersebut, maka akan dilakukan proses pengisian jabatan kepala daerah yang bersangkutan. Sebelum berlakunya UU No.22 Tahun 2014, yang kemudian dicabut dengan Perppu No.1 Tahun 2014, maka jabatan kepala daerah yang kosong karena sebab-sebab tersebut otomatis akan diisi oleh wakil kepala daerah, baik wakil gubernur, wakil bupati, maupun wakil walikota. Ketentuan tersebut diubah dengan syarat berapa sisa waktu jabatan kepala daerah yang akan digantikan, yaitu apakah kurang dari 18 bulan, ataupun lebih dari 18 bulan. Apabila sisa waktu jabatan kepala daerah lebih dari 18 bulan, maka untuk pengisian jabatan kepala daerah akan dilakukan pemilihan kembali oleh DPRD.

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat pertama kali diselenggarakan di Indonesia pada bulan Juni tahun 2005. Dengan provinsi sebanyak 34, 409 kabupaten, dan 93 kota pada saat ini, maka sudah kurang lebih 1026 kali negara Indonesia menyelenggarakan Pilkada.⁷ Selama berlangsungnya jabatan Pemilukada (atau sering disebut juga Pilkada) tersebut, sebagian besar diikuti dengan berbagai persoalan yang muncul, diantaranya adalah kerusuhan yang terjadi antara para pendukung calon (konflik horisontal), dugaan politik uang, saling mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi karena tidak puas dengan perolehan dan penghitungan suara, dan lain-lain. Setelah terpilihnya kepala daerah, persoalan ini makin diperparah dengan perilaku kepala daerah pada umumnya yang bertentangan dengan hukum, baik itu korupsi, maupun tindakan-tindakan tercela lainnya, yang mengakibatkan banyak di antaranya

⁷ Pada saat tulisan ini dibuat, sesuai data dari Kemendagri, Pilkada yang dilakukan untuk memilih Gubernur telah berlangsung sebanyak 63 kali, pemilihan Bupati sebanyak 776 kali, dan pemilihan Walikota sebanyak 187 kali.

diseret ke ranah hukum. Sampai bulan Agustus tercatat sebanyak 668 kepala daerah⁸, baik Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota mengalami tuntutan hukum, bahkan beberapa di antaranya sudah dijatuhi hukum dan sedang menjalani masa hukumannya di lembaga pemasyarakatan. Kondisi ini jelas-jelas tidak sesuai dengan cita-cita yang hendak diwujudkan dalam otonomi daerah, yaitu *good governance*, pemerintahan yang baik.

Dari gambaran di atas, menunjukkan bahwa terjadinya berbagai bentuk tindakan yang bertentangan dengan hukum, terutama tindakan koruptif yang dilakukan oleh kepala daerah ini merupakan salah satu dampak lanjutan dari adanya Pilkada. Bagi calon kepala daerah, dana yang dibutuhkan dalam rangka pencalonannya meliputi jumlah yang besar sekali, sehingga setelah berhasil duduk sebagai kepala daerah ada upaya untuk "mengembalikan modal" yang telah dikeluarkan selama proses pencalonan, kampanye, sampai terpilih menjadi kepala daerah, ditambah biaya untuk menyelesaikan sengketa, apabila ternyata terjadi permohonan ke Mahkamah Konstitusi. Mengingat biaya yang telah dikeluarkan untuk menjadi kepala daerah itu terlalu banyak, maka segala cara akan dilakukan untuk memperoleh keuntungan atas jabatan kepala daerah yang disandangnya. Namun terjadinya berbagai bentuk perilaku koruptif ini tentu saja bukan semata-mata disebabkan oleh diselenggarakannya Pilkada secara langsung.. Terdapat faktor-faktor lain yang memungkinkan untuk menyebabkan terjadinya tindakan korupsi, sehingga perlu dilakukan penelitian lebih lanjut.

Alasan-alasan yang dikemukakan tersebut di atas sebagian menjadi alasan mengapa sebagian besar anggota DPR berpendapat untuk memilih cara pemilihan Kepala Daerah tidak langsung dengan melalui DPRD. Setelah undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah oleh DPRD disahkan, maka kemudian muncul reaksi penolakan dari beberapa kalangan yang menghendaki pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung. Banyaknya reaksi penolakan dari masyarakat ini telah menjadi dasar bagi Presiden RI untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, karena situasi

⁸ Jumlah ini muncul dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang No.22 Tahun 2014 di DPR

tersebut secara subyektif dianggap sebagai suatu kegentingan yang memaksa. Dengan dikeluarkannya Perppu No.1 Tahun 2014, maka pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia kembali dilakukan secara langsung. Selanjutnya Perppu No.1 Tahun 2014 ini disetujui dan disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015, yang kemudian diubah dengan UU No.8 Tahun 2015. Sejak mulai berlakunya Perppu yang kemudian disahkan menjadi undang-undang ini, maka kepala daerah dipilih oleh rakyat melalui pemilihan secara langsung. Bahkan pemilihan kepala daerah secara langsung ini akan dilaksanakan secara serentak mulai bulan Desember 2015. Meskipun sudah ditentukan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara langsung dan serentak di seluruh wilayah NKRI, namun pada kenyataannya dengan masih banyaknya kendala teknis, maka masih terdapat polemik tentang perlu tidaknya kepala daerah ini dipilih secara langsung.

Dengan demikian, maka menjadi penting dilakukan penelitian guna mencari format pengisian jabatan kepala daerah yang ideal dan cocok untuk diberlakukan di Indonesia, sehingga tujuan otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat dapat diwujudkan. Sesuai dengan tujuan nasional negara RI yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu: "...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara RI yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dari rumusan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, maka jelas bahwa tujuan negara yang hendak dicapai bangsa Indonesia adalah masyarakat yang sejahtera, berdaulat, dan berkeadilan, dengan berdasar pada nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, segala

kebijakan yang diambil oleh penyelenggara negara, termasuk pemerintah dan pembentuk undang-undang harus ditujukan pada tercapainya tujuan nasional tersebut. Termasuk dalam hal ini adalah pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah.

Pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus berorientasi pada pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dengan tetap mengakui kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, perdebatan pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung melalui DPRD tidaklah menjadi hal pokok dalam penyusunan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah ke depan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis tidak harus diterjemahkan dengan pemilihan secara langsung. Secara teoritis, cara demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara langsung maupun secara tidak langsung. Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat harus dilaksanakan berdasar UUD Negara RI Tahun 1945.

Apabila dikembalikan pada ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai dasar hukum pemilihan kepala daerah, maka tidak ditemukan adanya kewajiban untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah melalui pemilihan secara langsung. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 hanya menentukan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Cara demokratis tidak harus diterjemahkan dengan cara dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah secara langsung.⁹ Oleh karena itu, sebenarnya memperdebatkan pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung sebagai tafsir ketentuan pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 adalah tidak diperlukan. Dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah, yang harus diutamakan dan menjadi bahan pertimbangan utama adalah bagaimana dengan mekanisme tersebut dapat dipilih kepala daerah yang mampu memimpin daerahnya menjadi masyarakat yang sejahtera.

⁹ Secara teoritis dikenal adanya bentuk demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung/demokrasi perwakilan

Di dalam demokrasi, prasyarat utamanya adalah keikutsertaan dan partisipasi yang luas dari seluruh anggota masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Daniel S Lev berpendapat bahwa makin banyak orang terlibat, makin demokratis suatu sistem. Arti demokrasi politik adalah bahwa semua orang (dewasa) langsung ikut serta dalam pemerintahan. Kalau begitu jelas bahwa di seluruh dunia sekarang tidak ada satu negara pun yang demokratis. Dan memang tidak mungkin. Mau tidak mau, dalam negara modern tidak bisa minta suara tentang setiap isu yang mau diputuskan.¹⁰

Kualitas demokrasi dapat dilihat sebagai hasil, isi, dan prosedur. Sebagai hasil, kualitas demokrasi menggambarkan sejauhmana pemerintah dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat pemilihnya dan merespon kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam konteks *governance*. Demokrasi sebagai isi mencerminkan sejauhmana masyarakat dan asosiasi memiliki kesetaraan politik dan dapat memberikan penilaian terhadap kinerja pemerintah. Dimensi kualitas prosedural dalam demokrasi dicerminkan oleh adanya prinsip *rule of law*, partisipasi, kompetisi, dan akuntabilitas. Demokrasi memerlukan kontrol masyarakat terhadap keputusan publik dan pembuat keputusan publik. Selain itu demokrasi juga memerlukan kesetaraan antar masyarakat dalam relasinya dengan keputusan publik. Prinsip dasar ini menjadi landasan *good governance*, yakni partisipasi, representasi, akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan solidaritas.¹¹

Dalam praktek ketatanegaraan modern, secara umum demokrasi dapat dilaksanakan dalam dua cara, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung (demokrasi perwakilan). Artinya, untuk melaksanakan demokrasi, rakyat dapat menunjuk wakilnya yang terlembagakan dalam suatu institusi, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah), yang akan mewakili suara mereka dalam rangka partisipasinya di bidang politik dan pemerintahan.

UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai beberapa pengertian, sekurang-kurangnya ada

¹⁰ Daniel S Lev, dalam Robet, Robertus, *Dari Demokrasi ke Republik*, Jentera Jurnal Hukum, Edisi Khusus 2008, hal 13

¹¹ Siti Zuhro, Urgensi Pilkada Serentak, disampaikan dalam *Konferensi Nasional Hukum Tata Negara*, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014

ambiguity atau ketidaktentuan mengenai: lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide, dan praktek demokrasi (*either in the institutions or device employed to effect the idea or in the cultural or historical circumstances by which word, idea and practice are conditioned*).¹²

Dengan melihat fakta-fakta mengenai demokrasi tersebut, serta mencermati persoalan-persoalan yang muncul sejak diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung di Indonesia, maka perlu dicari solusi untuk mencari format yang cocok dan ideal dalam pengisian jabatan kepala daerah. Hal ini menjadi sangat penting, mengingat kedudukan dan peran kepala daerah dalam rangka otonomi daerah berdasar UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa tugas dan wewenang Kepala Daerah diantaranya adalah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dengan demikian Kepala Daerah memiliki posisi sentral dan strategis dalam sistem Pemerintahan Daerah. Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan Daerah, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif, kreatif, serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah.

Dengan posisi sentral yang demikian penting ini, maka permasalahan kepala daerah menjadi sangat penting untuk memperoleh perhatian secara ilmiah. Seiring dengan perkembangan masyarakat dan hukum, maka masyarakat menuntut agar Kepala Daerah yang terpilih mempunyai komitmen tinggi atas pekerjaannya, *capable*, bersih dan inovatif. Namun akhir-akhir ini muncul kekhawatiran yang sangat besar dari masyarakat terhadap peranan Kepala Daerah. Hal ini dapat terjadi, mengingat fenomena yang terjadi adalah maraknya Kepala Daerah yang terjerat kasus hukum sehingga membuat mereka tidak mungkin untuk menjalankan tugas dan wewenangnya secara efektif.

¹² Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008) hal 105

Di samping banyaknya Kepala Daerah yang mengalami masalah hukum, dalam rangka otonomi daerah, pada kenyataannya banyak Daerah yang relative “tidak mengalami perkembangan”, baik dari segi ekonomi maupun kehidupan sosial masyarakatnya. Kepala Daerah tidak mampu menggerakkan partisipasi masyarakat yang ada di daerahnya, sehingga Daerah tidak mampu bersaing menghadapi tantangan global. Beberapa Kepala Daerah sering menyibukkan diri untuk "mengamankan posisinya" agar lolos permasalahan hukum. Akibatnya Kepala Daerah menjadi tidak fokus untuk mengurus daerahnya, sehingga cita-cita untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta pemerintahan daerah yang baik tidak tercapai.

Di lain pihak, ada beberapa kepala daerah yang mampu melaksanakan tugasnya sebagai kepala daerah yang sesuai dengan harapan masyarakat, misalnya Walikota Bandung dan Walikota Surabaya yang sering menjadi bahan pemberitaan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa keberhasilan seorang kepala daerah untuk memimpin daerahnya dipengaruhi juga oleh nilai-nilai kepribadian kepala daerah itu sendiri. Oleh karena itu, dalam rangka penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, syarat integritas calon kepala daerah sangat penting untuk menjadi bahan pertimbangan.

Pemilihan kepala daerah pada kenyataannya merupakan hajatan politik untuk memilih kepala daerah, baik Gubernur, Bupati, atau Walikota. Oleh karena itu, satu hal yang paling penting adalah bagaimana memperoleh kepala daerah yang berkualitas, yang mampu memimpin daerah dan menciptakan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan cita-cita otonomi daerah. Apabila dikaitkan dengan peran kepala daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka pemilihan kepala daerah secara langsung bukan semata-mata merupakan satu-satunya pilihan untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah. Hal terpenting yang menyangkut kepala daerah adalah bagaimana mengisi jabatan kepala daerah, sehingga dampaknya lebih banyak manfaat yang diperoleh daripada dampak negatifnya.

Apabila dirunut sejarahnya ke belakang, sebelum dilakukannya Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang diantaranya juga mengakibatkan perubahan pada ketentuan tentang Pemerintahan Daerah, hal mengenai pengisian jabatan

kepala daerah ini tidak menjadi persoalan. Sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, dan sebelum terjadinya perubahan paradigma dalam otonomi daerah¹³, kepala daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan oleh DPRD. Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui Pemilukada. Setelah undang-undang ini diganti dengan UU No.22 Tahun 2014, maka pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mekanisme pemilihan oleh DPRD. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan dikeluarkannya Perppu No.1 Tahun 2014 dan Perppu No.2 Tahun 2014 yang merubah ketentuan tentang pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD.¹⁴

Diselenggarakannya Pilkada secara langsung, di satu sisi memiliki keunggulan karena lebih bersifat demokratis, tetapi di sisi yang lain menimbulkan dampak negatif yang berimplikasi terhadap kemampuan daerah untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan mewujudkan *good governance*. Padahal tujuan diselenggarakannya otonomi daerah diantaranya adalah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dalam arti *good local governance*. Dampak negatif itu dapat terjadi karena dalam beberapa kasus, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung kemudian diikuti dengan terjadinya konflik horisontal antar pendukung calon, dan terjadinya politik uang dalam proses pemilihannya. Oleh karena itu, terdapat pilihan apakah Pilkada secara langsung ini akan terus dipertahankan untuk selanjutnya atau dicari formulasi yang lain untuk pengisian jabatan kepala daerah ini.

Pengalaman di negara lain yang melaksanakan otonomi daerah, melaksanakan pengisian jabatan kepala daerah dengan cara pemilihan secara langsung maupun pengangkatan dengan variasi. Di Negara Belanda misalnya, sebagai negara kesatuan, untuk mengisi jabatan kepala daerah tidak dilakukan pemilihan secara langsung. Cara ini lebih efisien, ekonomis, dan tidak berpotensi

¹³ Yaitu perubahan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan paradigma sentralistik menjadi paradigma desentralistik, yang ditandai dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999. Dalam undang-undang tersebut dianut prinsip otonomi seluas-luasnya, meskipun kepala daerah belum ditentukan untuk dipilih secara langsung melalui Pemilukada. Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 dengan dua kali perubahan, yaitu dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008, serta PP No.6 Tahun 2005, maka kepala daerah, baik Gubernur, Bupati maupun walikota dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilukada.

¹⁴ Perppu No.1 Tahun 2014 telah disetujui oleh DPR dan disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 yang selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015

untuk menyebabkan konflik horisontal di antara anggota masyarakat. Sementara itu, negara Korea Selatan menggunakan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak (untuk memilih 16 Gubernur dan 230 kepala daerah yang setara dengan Kabupaten/Kota). Seperti halnya negara Indonesia, pelaksanaan otonomi daerah di Korea Selatan mengalami pasang surut dipengaruhi oleh keputusan rezim yang berkuasa. Di negara Perancis kepala daerah (disebut ketua *conseil regional*, ketua *conseil general*) dipilih dari dan oleh anggota *conseil*. Artinya, rakyat tidak memilih kepala daerahnya secara langsung.

Dari contoh pengisian jabatan kepala daerah di ketiga negara tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa meskipun suatu negara itu menganut paham demokrasi, dalam pelaksanaannya dapat menggunakan cara-cara yang melibatkan masyarakat secara langsung maupun dengan cara perwakilan. Oleh karena itu, pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui cara pemilihan secara langsung bukanlah suatu keharusan. Kesejahteraan masyarakat adalah faktor utama yang harus menjadi pertimbangan.

Dalam rangka memperoleh kepala daerah yang memenuhi kriteria dan kapasitas dalam rangka mewujudkan tujuan mensejahterakan masyarakat tersebut, maka perlu dirumuskan peraturan yang jelas tentang bagaimana pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang hidup di dalam masyarakat, yang sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, dan yang dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini seperti yang diutarakan oleh Plato dan Aristoteles, bahwa hukum dan perundangan sangat penting untuk menata *polis* (negara). Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka tatanan atau bangunan politik yang baik (*politeiai*) selalu berupa aturan hukum, yaitu aturan yang sesuai hukum.¹⁵ Plato melanjutkan pemikirannya bahwa tatanan *polis* yang baik hanya bisa diwujudkan dengan membuat peraturan mendasar atau *nomos*.¹⁶

Dengan menciptakan kembali hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka diharapkan tercipta keadaan masyarakat yang aman,

¹⁵ Friedrich, Carl Joachim, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Raisul Muttaqien Terj. *Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, (Bandung: Nusa Media, 1969), hal 19

¹⁶ Ibid, hal 20

damai yang memungkinkan untuk tercapainya tujuan otonomi daerah yang mensejahterakan masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja¹⁷, bahwa arti dan fungsi hukum dalam masyarakat adalah ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum. Ketiga fungsi hukum ini kemudian ditambah satu fungsi lagi oleh Bintan R Saragih, yaitu fungsi kesejahteraan.¹⁸

Untuk menciptakan sistem hukum yang dicita-citakan tersebut, perlu juga diperhatikan pendapat Friedman mengenai sistem hukum, yaitu bahwa sistem hukum itu meliputi struktur hukum, substansi hukum, dan kultur atau budaya hukum. Membangun sistem hukum haruslah memperhatikan institusi apa yang akan dipergunakan untuk membangun sistem hukum tersebut, dalam hal ini adalah pemerintahan daerah itu sendiri. Komponen substantif mencakup segala apa yang merupakan keluaran dari suatu sistem, termasuk dalam hal ini adalah peraturan-peraturan yang dibentuk untuk mengatur pengisian jabatan kepala daerah. Bagaimana sistem hukum itu dapat berlaku di masyarakat, sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakat itu sendiri. Dengan menimbang kompleksnya permasalahan pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dilakukan pengkajian dari berbagai aspek, baik dari aspek filosofis, politik, hukum, dan sosial.

Mengingat begitu pentingnya kedudukan dan peran kepala daerah, maka pemikiran tentang bagaimana mekanisme yang cocok bagi negara Indonesia untuk memperoleh dan menciptakan kepala daerah yang mampu mengemban tugas untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah menjadi sangat penting. Dengan menciptakan suatu sistem dan mekanisme yang baik dalam pengisian jabatan kepala daerah, maka diharapkan akan diperoleh kepala daerah yang berkualitas, cakap, yang mampu mengatasi tantangan global dan berbagai tuntutan yang muncul di masyarakat. Inilah yang dimaksud dengan rekonseptualisasi, yaitu sebuah langkah untuk mengkaji ulang atau meninjau kembali terhadap ide dasar dari hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, untuk kemudian dibangun konsep yang lebih baik.

¹⁷ Kusumaatmadja, Mochtar, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2013), hal 3-4

¹⁸ Saragih, Bintan R, *wawancara dengan penulis*, tanggal 25 Maret 2014

Melalui rekonsepsi hukum dalam pengisian jabatan kepala daerah, dan melalui mekanisme yang baik, maka akan diperoleh kepala daerah yang mampu membangun daerahnya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan diselenggarakannya otonomi daerah. Ketentuan tentang bagaimana pemilihan kepala daerah itu terakhir diatur dalam UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Berdasar pada ketentuan tersebut, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan secara langsung yang diselenggarakan secara serentak di NKRI. Pada kenyataannya di lapangan, sampai saat ini dengan melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung yang diharapkan mampu menghasilkan kepala daerah yang berkualitas dan mensejahterakan masyarakat, ternyata tidak secara nyata-nyata berhasil. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan paradigma baru belum berhasil diwujudkan.

Oleh karena pengisian jabatan kepala daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasar asas otonomi daerah, maka perlu juga diperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah. Dengan mengingat fungsi hukum yang demikian penting, maka perlu dilakukan penelitian untuk memperoleh format hukum yang cocok dan ideal untuk mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Dengan demikian, maka akan dilakukan rekonsepsi terhadap hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga dengan konsep hukum yang baru akan diperoleh kepala daerah yang berkualitas, yang mampu melaksanakan tugas untuk memimpin daerah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

B. Identifikasi Permasalahan

Dalam penelitian ini yang akan menjadi pokok permasalahan adalah

1. Bagaimana konsep hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945?
2. Apakah dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sejak tahun 2005 telah berhasil mensejahterakan masyarakat di daerah?.

3. Bagaimana konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dan ideal dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang mensejahterakan masyarakat (rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah)

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan bertujuan untuk :

1. Mengetahui konsep hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan Kepala setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 .
2. Mengetahui dampak pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 terhadap kesejahteraan masyarakat di daerahnya
3. Menemukan konsep hukum yang sesuai dan ideal dalam pengisian jabatan kepala Daerah, sehingga dapat mewujudkan tujuan otonomi daerah dengan menggunakan paradigma baru yang dapat mensejahterakan masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

D.1. Manfaat Teoretis

Secara teoritis temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bagi pengembangan Hukum Otonomi Daerah berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah yang bertujuan mensejahterakan masyarakat dan mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Sedangkan berkaitan dengan Ilmu Perancangan Undang-Undang, diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah dapat mengikuti paradigma baru pemerintahan daerah, yang tidak lagi memandang otonomi daerah dari sudut kekuasaan dan hukum semata, tetapi telah bergeser lebih kepada aspek ekonomi.

D.2. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini, diharapkan dapat memberi masukan kepada DPR dan Presiden dalam melakukan perubahan atau pembentukan undang-undang yang terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, terutama rekomendasi tentang bagaimana sistem pengisian jabatan kepala daerah yang cocok dan ideal untuk diterapkan di Indonesia, sehingga otonomi daerah dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan pemerintahan yang baik.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

E.1. Kerangka Teori

Guna menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, maka akan dimulai dengan pemikiran yang berdasar pada teori kedaulatan rakyat. Teori kedaulatan rakyat dipilih sebagai *grand theory* karena teori ini dapat dipergunakan untuk menjelaskan filosofi yang bersifat makro tentang letak kedaulatan dalam suatu negara. Sesuai dengan ajaran teori kedaulatan rakyat, maka kekuasaan tertinggi di dalam negara berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan yang dimiliki oleh negara haruslah memiliki pembatasan kekuasaan, sehingga lahirlah negara demokrasi konstitusional.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.¹⁹Terkait dengan adanya pembatasan kekuasaan tersebut, maka digunakanlah teori negara hukum, yang mensyaratkan adanya pembatasan kekuasaan dalam bentuk pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan.

Dalam teori pembagian kekuasaan, dapat dibedakan antara pembagian kekuasaan secara vertikal maupun horisontal, Secara vertikal, maka kekuasaan

¹⁹ Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 107

yang ada dalam negara dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu sebagai *middle theory* digunakan teori negara kesatuan, yang berguna untuk menjelaskan kedudukan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, maka diperlukan pengaturan yang jelas, sehingga berkaitan pula dengan teori negara hukum yang akan bermanfaat untuk menjelaskan bagaimana konsep hukum yang ideal yang harus dibentuk untuk menjamin bahwa pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah akan menghasilkan kepala daerah yang mampu mewujudkan pemerintahan daerah yang mensejahterakan masyarakat. Untuk menemukan konsep hukum yang ideal dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah ini juga diperlukan ajaran moralitas hukum yang disampaikan oleh Lon L Fuller dan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya untuk menyusun konsep hukum yang ideal tersebut, diperlukan teori pembentukan perundang-undangan dan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mukhtar Kusumaatmadja sebagai *applied theory*.

E.1.a Teori Kedaulatan Rakyat dan Negara Hukum

Inti dari teori demokrasi atau kedaulatan rakyat adalah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Konsep demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan telah memberikan ruang kepada rakyat atau kelompok rakyat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan cara membuat dan menjalankan peraturan sendiri. Rakyat atau kelompok rakyat diberi kebebasan dalam rangka menentukan nasibnya. Dalam hubungannya dengan pemerintahan di Daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta rakyat atau masyarakat. Keterlibatan atau partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan maupun melalui bentuk partisipasi

rakyat. Demokrasi juga sering diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*by the people, of the people, for the people*).

Halperin menyatakan demokrasi juga diartikan sebagai masyarakat, dimana kekuasaan politik berasal dari rakyat melalui pemilihan kepala eksekutif, partisipasi dalam partai politik, pembagian kekuasaan, dan pelaksanaan hak-hak politik dasar dan kebebasan termasuk kebebasan berpikir, bicara, pers, dan berserikat. (*We define democracies as societies in which political authority is derived from the citizenry through their selection of chief executive, participation of competing political parties, adherence to institutions of shared power, and exercise of basic political rights and liberties (including freedom of thought, speech, press, and association)*).²⁰

Pada awalnya, demokrasi yang berkembang di Yunani Kuno adalah demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan, dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas, serta jumlah penduduk sedikit. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).²¹

Menurut Georg Sorensen, pembicaraan mengenai demokrasi harus meliputi tidak hanya teori tentang cara-cara yang dimungkinkan untuk mengorganisasikan pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga *filsafat* tentang apa yang seharusnya (yaitu cara-cara terbaik membangun pemerintahan) dan pemahaman tentang *pengalaman praktis* mengorganisasikan pemerintahan dalam masyarakat yang berbeda dan pada waktu yang berbeda.²²

Pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter, yang menyatakan metode demokratis adalah penataan kelembagaan untuk

²⁰ Halperin, Morton H, et all, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, (Great Britain: Routledge, 2005), hal 66

²¹ Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 109

²² Sorensen, Georg, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, terjemahan I Made Krisna, Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah),(Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset,2003), hal 2-3

sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara²³. Artinya demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Di antara pemilihan, keputusan tersebut dibuat oleh politisi. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil yang mereka pilih sebelumnya. Menurut Schumpeter, kemampuan untuk memilih di antara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi.²⁴

Robert A Dahl berpendapat bahwa demokrasi dapat diciptakan secara otonom dan dapat pula diciptakan kembali apabila terdapat kondisi yang menguntungkan untuk itu.²⁵ Berdasar pendapat ini, bagaimana perwujudan demokrasi, apakah akan dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat. Masyarakatlah yang berhak menentukan bagaimana demokrasi itu hendak diwujudkan. Di samping itu, Dahl juga mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan Negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.

Soekarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945 mengatakan bahwa "Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara "semua buat semua", "satu buat semua, semua buat satu". Saya yakin, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. ...Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup ..."²⁶

²³ Schumpeter dalam *Ibid*, hal 14

²⁴ *Ibid*

²⁵ Dahl, Robert A, *On Democracy*, terj, A Rahman Zainudin, 2001, *Perihal Demokrasi*, (Jakarta: Yayasan Obor,1999), hal 12

²⁶ Soekarno dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna*, (Jakarta: PT Gramedia, 2011), hal 383

Mohammad Hatta, seperti dikutip oleh Bagir Manan²⁷ menggambarkan hubungan antara desentralisasi, khususnya otonomi dengan dasar kedaulatan rakyat atau kerakyatan dengan menyatakan bahwa:

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri, seperti *Gemeenteraad*, *Provincial Raad*, dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi). Jadinya bukan saja persekutuan yang besar, rakyat semuanya mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan”.

Alexis de Tocqueville berpendapat bahwa kehadiran lembaga pemerintahan tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebebasan: *“a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institutions it cannot have the spirit of liberty”*.²⁸ Kebebasan (*liberty*) merupakan salah satu karakteristik kedaulatan rakyat. Dengan demikian suatu pemerintahan yang merdeka tetapi tanpa disertai oleh semangat untuk membangun lembaga pemerintahan tingkat daerah tidaklah akan mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena tidak mempunyai semangat kebebasan.

Robert Rienow menyatakan bahwa ada dua alasan pokok membentuk pemerintahan tingkat daerah, yaitu:

Pertama: *“that a democratic people should form the habit of deciding of public matters that directly affect them”*

²⁷ Hatta dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*,(Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1994) hal 33

²⁸ Tocqueville dalam *ibid*

Kedua: “*that different requirements of the various communities can be satisfied only by letting each make the rules and lay the plans for its own governance*”.²⁹

Pada bagian lain Rienow menegaskan bahwa: “*Handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the control of democracy. It is more than training, it is very essence of the popular system*”.³⁰

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Mohammad Hatta, Tocqueville, dan Rienow, maka paling tidak ada tiga factor utama yang menunjukkan kaitan erat antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah (desentralisasi) dengan kerakyatan, yaitu:

- 1) Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*)
- 2) Sebagai upaya untuk menumbuhkan kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan (umum) yang bersangkutan langsung dengan mereka. Membiasakan rakyat mengurus dan mengatur sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat local, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratik.
- 3) Sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

Sedikit berbeda dengan pendapat di atas, Hans Kelsen berpendapat bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi “*decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*”.³¹ Bagaimanapun juga, desentralisasi merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Hal ini disebabkan karena desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat, baik kualitatif maupun kuantitatif serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat Pusat saja.

²⁹ Robert Rienow, *Introduction to Government*, 3rd edn, (New York, 1966), hal 573

³⁰ *Ibid*

³¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Russell&Russell, New York, 1973), hal 306-

Sebagai suatu konsepsi, demokrasi dipandang sebagai bentuk yang paling ideal dalam mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak hanya di pusat kekuasaan, tetapi lebih jauh daripada itu perubahan ekskalasi politik diorientasikan pula untuk mengakselerasi agenda demokratisasi di daerah. Pemerintah daerah memiliki peran yang cukup penting untuk mempercepat vitalitas demokrasi. Menurut Djohermansyah Djohan³², ada 4 (empat) alasan, mengapa pemerintah daerah memiliki peran yang penting. Pertama, pemerintah daerah dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan ketrampilan demokrasi terhadap warganya; kedua, pemerintah daerah dapat meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada berbagai kepentingan di daerahnya; ketiga, pemerintah daerah dapat menyediakan saluran dan akses tambahan terhadap kelompok-kelompok yang secara historis termarginalisasi, dan keempat, pemerintah daerah dapat mendorong terwujudnya checks and balances di dalam kekuasaan.

Arti penting demokrasi bagi suatu daerah juga dikemukakan oleh Brian C Smith³³, bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan fondasi penting dan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Argumentasi ini didasari atas asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara langsung dapat diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional. Terhadap hal ini, Smith mengemukakan empat alasan, yaitu:

- a. Demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu sarana pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis. Hal ini tidak lepas dari tingkat proximity dari pemerintah daerah dengan masyarakat, yaitu mendekatkan kehadiran negara melalui pemerintah daerah secara lebih konkrit dan berorientasi melayani publik (*public service oriented*)
- b. Pemerintah daerah dipandang sebagai penyeimbang bagi pemerintah pusat yang cenderung otoriter dan sentralistis, dimana pemerintah daerah memiliki posisi tawar yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas dengan pemerintah pusat.

³² Djohermansyah Djohan, *Pilkada Di Era Otonomi Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Agenda Demokrasi Indonesia*, makalah dalam Konferensi Hukum Tata Negara: Penyelenggaraan Pemilu Serentak, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014, hal 2.

³³ Smith, Brian C, *Local Government and the Transition to Democracy: A Review Article in Public Administration and Development*, 1998, hal 85-86

- c. Demokrasi di daerah dianggap mampu menciptakan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relatif terbatas dan saling mengenal antara satu dengan lainnya dianggap sebagai basis argumentasi bahwa partisipasi masyarakat di daerah itu lebih bermakna apabila dibandingkan di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan adanya *deliberative democracy*, yaitu adanya komunikasi secara lebih langsung di dalam demokrasi.
- d. Legitimasi pemerintah pusat akan mengalami penguatan manakala pemerintah pusat itu melakukan reformasi di tingkat lokal. Penguatan legitimasi ini berkaitan dengan tingkat kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat³⁴.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa penguatan demokrasi di tingkat lokal dapat memberikan kontribusi pada penguatan demokrasi di tingkat nasional. Oleh karena itu, demokrasi yang diimplementasikan dalam pemilihan kepala daerah harus dijamin pelaksanaannya secara damai dan melibatkan kehendak seluruh rakyat. Dengan peran serta dan keterlibatan masyarakat, maka nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat dapat diejawantahkan dalam proses demokrasi tersebut.

Menurut Magnis Suseno, demokrasi yang bukan Negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan control atas Negara hukum.³⁵ Dengan demikian, Negara hukum yang bertopang pada system demokrasi dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis. Disebut Negara hukum demokratis karena di dalamnya mengakomodasi prinsip-prinsip Negara hukum dan prinsip-prinsip demokras

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah Negara hukum (*rechstaat*) yang dilawankan dengan Negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan bahwa: Negara hukum (bahasa Belanda: *rechtstaat*) adalah negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yaitu tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga

³⁴ Ibid

³⁵ Suseno dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada 2006), hal 8

ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.³⁶

Setelah melalui perkembangan tipe Negara hukum formal, yang disebut juga Negara hukum dalam arti sempit karena memisahkan Negara dan masyarakat, dan hanya berfungsi sebagai penjaga maka muncullah negara hukum materiil, yang merupakan Negara hukum modern, yang secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. Inilah yang disebut dengan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), dimana tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Karena semakin luas fungsi Negara modern dalam menyelenggarakan kepentingan umum inilah, maka peran Kepala Daerah dalam mewujudkan kesejahteraan sangat besar.

Tujuan negara Indonesia seperti yang tercantum dalam sila kelima Pancasila adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip keadilan sosial ini sejalan konsep negara kesejahteraan yang dicita-citakan oleh Ir. Soekarno, yaitu persamaan di bidang politik dan ekonomi yang bersendikan semangat kekeluargaan dengan menghargai kebebasan kreatif individu. Pendapat Soekarno ini disebut prinsip "sosio demokrasi", yang memiliki cita-cita untuk menghadirkan keadilan bernegara dan negara yang berkeadilan mensyaratkan adanya emansipasi dan partisipasi di bidang politik yang berkelindan dengan emansipasi dan partisipasi di bidang ekonomi. Prinsip ini kemudian diakomodasi dalam ketentuan Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945.³⁷ Dengan demikian keadilan sosial melalui perwujudan negara kesejahteraan merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Komitmen keadilan menurut alam pemikiran Pancasila berdimensi luas. Peran negara dalam perwujudan keadilan sosial setidaknya ada dalam kerangka:

1. Perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan),

³⁶ Negara Hukum, *Ensiklopedia Indonesia (N-Z)*, N,V,W Van Hoeve, hal 983

³⁷ Yudi Latif, *op.cit*, hal 584

2. Pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan,
3. Proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan, dan sumber daya yang diperlukan, dan
4. Dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.

Yang dituju dari gagasan keadilan ini tidak terbatas pada pemenuhan kesejahteraan yang bersifat ekonomis, tetapi juga terkait dengan usaha emansipasi dalam kerangka pembebasan manusia dari pemberhalaan terhadap benda, pemuliaan martabat kemanusiaan, pemupukan solidaritas kebangsaan, dan penguatan daulat rakyat.³⁸

Selanjutnya perwujudan negara kesejahteraan itu sangat ditentukan oleh integritas dan mutu para penyelenggara negara, disertai dukungan rasa tanggung jawab dan rasa kemanusiaan yang terpancar pada setiap warga. Dalam visi negara ini yang hendak mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, berlaku prinsip "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing". Tidak sepatasnya pejabat negara cuma mau mendapat untung dengan membiarkan rakyat terus buntung. Maka dari itu pokok pikiran keempat UUD Negara RI Tahun 1945 (Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab) mengandung isi yang mewajibkan pemerintahan dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.³⁹

Guna melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari, masing-masing daerah otonom memiliki kepala daerah yang disebut dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Selanjutnya Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa masing-masing kepala pemerintahan daerah tersebut dipilih secara demokratis. Berdasar ketentuan ini, maka diperlukan ketentuan hukum yang mengatur pengisian jabatan kepala daerah tersebut. Ketentuan hukum yang dibuat harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum,

³⁸ *Ibid*, hal 585

³⁹ *Ibid*, hal 607-608

dengan menjunjung tinggi asas kedaulatan rakyat, keadilan dan moralitas yang berkembang di dalam masyarakat.

Dalam pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan kewenangan antara inilah terdapat keterkaitan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Dari ajaran Plato dan Aristoteles diperoleh kesimpulan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Selanjutnya ajaran tentang negara hukum tersebut berkembang pada masa berikutnya, yaitu munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl dan konsep Negara hukum (*rule of law*) yang dikemukakan oleh AV Dicey. Pada intinya dalam negara hukum, hak-hak warga negara harus memperoleh jaminan dalam kerangka hukum sehingga ada kepastian hukum. Prinsip-prinsip negara hukum ini terus berkembang sampai sekarang, sehingga tidak hanya berkaitan dengan kepastian hukum, tetapi juga memiliki ciri adanya asas demokrasi yang melibatkan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu terdapat korelasi yang jelas antara Negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui system demokrasi. Dalam system demokrasi, penyelenggaraan Negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi Negara hukum itu harus ditopang dengan system demokrasi. Hubungan antara Negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Dalam pelaksanaannya, prinsip-prinsip hukum ini berbeda antara negara satu dengan negara lainnya, yang dipengaruhi oleh latar belakang sejarah suatu bangsa, terutama sejarah negara hukumnya.⁴⁰

Philipus M Hadjon mengemukakan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:

- a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat

⁴⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1995) hal 50-51

- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*)
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).⁴¹

Dalam kaitannya dengan konsep Negara hukum, S.E.Finer berpendapat bahwa kedaulatan rakyat berkaitan erat dengan unsure-unsur Negara hukum, dengan menyebutkan tiga asumsi kedaulatan rakyat, yaitu:

- 1) Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi
- 2) Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukan masyarakat (*pluralistic*)
- 3) Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakan suatu pandangan atau pikiran mengenai masyarakat dan moral. Sikap ini antara alain akan mewujudkan toleransi dalam perikehidupan bernegara dan bermasyarakat.⁴²

E.1.b. Teori Negara Kesatuan

UUD Negara RI Tahun 1945 pada Pasal 1 Ayat (1) dengan tegas menentukan bahwa negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sebagai konsekuensi diantunya susunan negara kesatuan tersebut, maka wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota ...⁴³. Masing-masing daerah tersebut memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁴¹ Hadjon, Philippus M, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*,(Surabaya: Bina Ilmu1985), hal 76

⁴² S.E Finer, *Comparative Government*, (Pinguin, London, 1978), halaman 103

⁴³ Pasal 18 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945

Menurut CF Strong, esensi Negara kesatuan adalah Negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain kekuasaan Pemerintah Pusatnya tidak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain pembentuk undang-undang Pusat. Badan pembentuk undang-undang ada di tangan Pusat, yang kemudian dapat mendelegasikan kekuasaan itu kepada badan-badan tambahan yang dapat dihapus sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah Pusat.⁴⁴ Dalam negara kesatuan, adanya pemerintahan daerah juga merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan. Apabila dikelompokkan, maka kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara, yaitu secara vertikal dan horisontal. Dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J Frederich, pembagian kekuasaan secara vertikal dan disebut juga pembagian kekuasaan secara territorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.⁴⁵

Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara territorial, maka dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara umum di antara Negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam Negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan Negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*), maka asas-asas teknis Negara kesatuan dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara kesatuan. Kedua kelompok asas teknis Negara kesatuan dimaksud, yaitu asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi Negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan bagi Negara kesatuan dengan desentralisasi.

⁴⁴ Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, 5th (London: Printed, Sidgwick & Jackson Limited, 1960), hal 116

⁴⁵ Frederich dalam Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 138

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁴⁶ Kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah tersebut diatur di dalam undang-undang yang dibuat Pemerintah.

E.1.c. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka membentuk konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang ideal, maka perlu memperhatikan prinsip keadilan dan moralitas hukum. Teori Keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls didasarkan atas dua prinsip⁴⁷, yaitu: pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas dasar kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang (*each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others*). Kedua, ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa, sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan kepada semua orang, dan (b) berkaitan dengan posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang (*social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all*).

Menurut Rawls, prinsip paling mendasar dari keadilan adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi-posisi mereka yang wajar. Setiap orang harus mengesampingkan atribut-atribut yang membedakannya dengan orang-orang lain seperti kemampuan, kekayaan, posisi sosial, pandangan religius dan filosofis, maupun konsepsi tentang nilai. Untuk

⁴⁶ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁷ Rawls, *A Theory of Justice*, 23rd printing, (Cambridge Massachusetts: The Belknap of Harvard University Press, 1999), page 60-61

mengukuhkan situasi adil tersebut perlu ada jaminan terhadap sejumlah hak dasar yang berlaku bagi semua, seperti kebebasan untuk berpendapat, kebebasan berpikir, kebebasan berserikat, kebebasan berpolitik, dan kebebasan berpolitik di muka hukum⁴⁸. Dikaitkan dengan pendapat Rawls ini, maka dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah, setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk menentukan mekanisme apa yang akan digunakan dalam melakukan pengisian jabatan kepala daerah.

Hukum sebagai suatu produk yang dibuat oleh lembaga yang berwenang harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat, karena tanpa kepastian hukum, maka hukum pada akhirnya akan gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat. Lon L Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* menyatakan bahwa: "*...the attempt to create and maintain a system legal rules may miscarry in at least eight ways... (1) the first and the most obvious lies in a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis. (2) a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe; (3) the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change; (4) a failure to make rules understandable; (5) the enactment of contradictory rules; (6) rules that require conduct beyond the powers of the affected party; (7) introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them; (8) a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration. ...*".

Menurut Fuller, suatu peraturan harus dibuat bukan untuk kepentingan dari orang, golongan atau suatu kelompok tertentu, dan karenanya harus diterapkan dan berlaku secara umum. Dengan demikian, suatu undang-undang yang dibuat semata-mata hanya untuk kepentingan sesaat atau hanya untuk suatu hal atau kejadian tertentu bukanlah suatu aturan atau ketentuan yang baik. Oleh karena itu, dalam mengkonsepsikan kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dibuat ketentuan yang memiliki

⁴⁸ Rawls, *ibid*, hal 62

visi ke depan, yang dapat menjangkau jauh ke masa yang akan datang. Dengan demikian, konsep hukum yang dibuat harus dapat mengikuti perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat, yang dapat diberlakukan untuk jangka waktu yang lama. Dalam kaitan dengan undang-undang yang mengatur tentang pengisian.

E.2. Kerangka Konseptual

Karena luasnya lingkup materi dalam kajian ini, maka perlu dijelaskan beberapa pengertian operasional dari beberapa konsep dan istilah pokok yang dipergunakan dalam penelitian ini.

Konsep⁴⁹ adalah unsur penting bagi manusia dalam usaha untuk mengerti dunia sekitar. Mengerti itu hanya dapat dicapai melalui pikiran. Oleh karena itu konsep lahir dalam pikiran, karena itu pula bersifat abstrak, sekalipun fakta-fakta dapat dipakai sebagai batu loncatan. Konsep adalah konstruksi mental, suatu ide yang abstrak, yang menunjukkan beberapa fenomena atau karakteristik dengan sifat yang spesifik yang dimiliki oleh fenomena itu. Dengan demikian, konsep adalah abstraksi dari atau mencerminkan persepsi-persepsi mengenai realitas, atau dasar konsep atau seperangkat konsep dapat disusun atau dirumuskan generalisasi. Biasanya konsep dirumuskan dalam satu atau dua kata seperti demokrasi, jabatan, dan sebagainya. Generalisasi adalah proses melalui mana suatu observasi mengenai suatu fenomena tertentu berkembang menjadi suatu observasi mengenai lebih dari satu fenomena. Melalui konsep, generalisasi melihat hubungan-hubungan sebab akibat antara beberapa fenomena atau pada cara yang paling efektif untuk mencapai suatu tujuan. Jika kita menyebut sesuatu tipikal, kita membuat generalisasi. Generalisasi yang paling tinggi atau yang paling *sophisticated* derajat generalisasinya dinamakan teori. Dengan kata lain teori adalah generalisasi yang abstrak mengenai beberapa fenomena.

Dengan melihat pengertian konsep tersebut di atas, maka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah dapat diartikan sebagai suatu tindakan

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *loc cit*

untuk mengkonsepsikan kembali persepsi mengenai cara untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia sesuai dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Konsep demokrasi dapat diartikan sebagai demokrasi secara langsung maupun secara tidak langsung. Pilihan mana yang akan diambil harus disesuaikan dengan fenomena dan kebutuhan yang ada di dalam masyarakat. Dengan demikian, cara demokrasi apa yang akan dipilih disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai, yaitu kesejahteraan masyarakat.

Jabatan secara umum adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas yang sama atau berhubungan satu dengan yang lain, dan yang pelaksanaannya meminta kecakapan, pengetahuan, ketrampilan, dan kemampuan yang juga sama meskipun tersebar di berbagai tempat. Sedangkan arti kata "pengisian" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah proses, perbuatan, cara mengisi (kan).⁵⁰ Jadi dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan pengisian jabatan adalah proses atau cara pengisian jabatan, dimana untuk menduduki jabatan tersebut diperlukan kecakapan, pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan yang tersatndarisasi.

Kepala Daerah menurut peraturan perundang-undangan yang sekarang berlaku adalah kepala pemerintahan daerah, yang terdiri dari Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tugas kepala daerah adalah:

- (a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- (b) mengajukan rancangan Perda;
- (c) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- (d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- (e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- (f) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum yang mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

⁵⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Balai Pustaka, hal 339

(g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵¹

Dengan demikian, jabatan kepala daerah adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sedang berlaku, yang dalam pelaksanaannya meminta kecakapan, pengetahuan, ketrampilan, dan kemampuan dari para gubernur, bupati, dan walikota di seluruh wilayah negara. Oleh karena adanya tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh seorang kepala daerah, maka untuk mengisi jabatan kepala daerah tersebut perlu diformulasikan sedemikian rupa, sehingga dengan pola pengisian yang terkonsep dengan baik, dapat diperoleh kepala daerah yang mampu menciptakan pemerintahan yang baik dan mensejahterakan masyarakat.

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan hal yang sangat penting untuk melaksanakan fungsi-fungsi dalam suatu negara. Pengisian jabatan ini berlangsung secara kontinyu, dalam periode tertentu yang ditentukan berdasarkan undang-undang. Demikian pula dalam hal pengisian jabatan kepala daerah yang akan melaksanakan fungsi negara di daerah, dilakukan secara periodik berdasarkan mekanisme tertentu yang diatur dengan undang-undang. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ini harus disusun secara jelas, sehingga pelaksana jabatan dapat melaksanakan tugas dan wewenang jabatannya dengan lancar.

Salah satu tuntutan reformasi di segala bidang yang terjadi akibat berakhirnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 adalah dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Tujuan perubahan UUD 1945 pada waktu itu adalah untuk menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, pelaksanaan kedaulatan rakyat, hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta aturana-aturan lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi rakyat dan kebutuhan bangsa Indonesia pada umumnya. Perubahan dilakukan dalam 4 (empat) kali Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR, yaitu:

⁵¹ Pasal 25 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- 1) Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 menghasilkan Perubahan Pertama UUD 1945⁵²
- 2) Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 menghasilkan Perubahan Kedua UUD 1945⁵³
- 3) Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 menghasilkan Perubahan Ketiga UUD 1945⁵⁴
- 4) Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 menghasilkan Perubahan Keempat UUD 1945.⁵⁵

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002, telah merubah sebagian besar aspek kehidupan bangsa Indonesia. Struktur ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat drastis sejak bergulirnya reformasi di segala bidang pada awal tahun 1998. Salah satu

⁵² Perubahan Pertama UUD 1945 menghasilkan perubahan pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21, ditetapkan oleh MPR pada tanggal 19 Oktober 1999

⁵³ Perubahan Kedua UUD 1945 telah merubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 26 Ayat (2) dan (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C, ditetapkan oleh MPR pada tanggal 18 Agustus 2000

⁵⁴ Perubahan Ketiga UUD 1945 telah mengubah dan/atau menambah Pasal 1 Ayat (2) dan (3), Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (4); Pasal 6 Ayat (1) dan Ayat (2); Pasal 6A Ayat (1),(2),(3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 7C; Pasal 8 Ayat (1) dan (2); Pasal 11 Ayat (2) dan (3); Pasal 17 Ayat (4); Bab VIIA, Pasal 22C Ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 22D Ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab VIIIB, Pasal 22E Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6); Pasal 23 Ayat (1), (2),(3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E Ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 23F Ayat (1) dan (2); Pasal 23G Ayat (1) dan (2); Pasal 24 Ayat (1) dan (2); Pasal 24A Ayat (1), (2), (3),(4), dan (5); Pasal 24B Ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 24C Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), yang ditetapkan oleh MPR pada tanggal 9 November 2001

⁵⁵Dalam Perubahan Keempat UUD 1945, MPR menetapkan bahwa (a) UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat adalah UUD Negara RI Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh DPR; (b) Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 dengan kalimat: "Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR RI Ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan MPR RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan; (c)Mengubah penomoran Pasal 3 Ayat (3) dan Ayat (4) Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi Pasal 3 Ayat (2) dan (3); Pasal 25E Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi Pasal 25A; (d) Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan pengubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara; (e) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 Ayat (1); Pasal 6A Ayat (4); Pasal 8 Ayat (3); Pasal 11 Ayat (1); Pasal 16; Pasal 23 Ayat (1) an (2);Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 Ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Bab XIV, Pasal 33 Ayat (4) dan (5); Pasal 34 Ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II , yang ditetapkan oleh MPR pada tanggal 10 Agustus 2002

bentuk dari perubahan tersebut adalah kebijakan desentralisasi yang diterapkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 dalam perubahan yang kedua telah diubah, bahkan ditambah menjadi Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Perubahan tersebut berakibat pada adanya perubahan paradigma desentralisasi yang dipergunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi diadanya susunan negara kesatuan⁵⁶ maka wilayah negara Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah⁵⁷, yang masing-masing daerah itu memiliki otonomi.⁵⁸

Adanya ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menunjukkan adanya keinginan pembentuk undang-undang dasar, yang artinya menjadi keinginan seluruh rakyat, bahwa dalam rangka otonomi daerah, rakyat memiliki hak untuk menentukan siapa yang menjadi pemimpin yang akan membawa rakyat kepada era yang sejahtera. Kedaulatan rakyat seperti yang diakui dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 hendak diwujudkan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah ini. Hak masyarakat untuk berpartisipasi ini juga diakui dalam *Universal Declaration on Human Rights* yang dikeluarkan oleh PBB. Dalam article 21 dinyatakan bahwa: 1. *Everyone has the right to take part in the government of his country*, 2. *Everyone has the right to equal access to public service in his country*, 3. *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedure*. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa PBB sebagai organisasi internasional yang beranggotakan sebagian besar negara-negara di

⁵⁶ Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

⁵⁷ Pasal 18 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

⁵⁸ Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

dunia mengakui bahwa dalam demokrasi, keterlibatan setiap warga negara di dalam pemerintahan itu dijamin dan diakui secara hukum.

Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 telah menandai lahirnya kebijakan desentralisasi yang radikal, yang oleh beberapa pengamat perubahan paradigma desentralisasi ini disebut dengan "*Bigbang Decentralization Model*".⁵⁹ Keinginan kuat masyarakat untuk mengembangkan pemerintahan demokratis yang menuntut adanya ruang yang semakin besar bagi partisipasi publik akan dapat diwujudkan ketika pengambilan keputusan tentang urusan pemerintahan digeser ke tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan warga. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa kabupaten/kota di Indonesia memiliki kewenangan untuk mengelola sebagian besar urusan pemerintahan.

UU No.22 Tahun 1999 ini dapat dikatakan melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam pola penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi dikonstruksikan dengan otonomi seluas-luasnya. Hubungan provinsi dan kabupaten ditentukan tidak lagi bersifat hierarkis, seperti dalam undang-undang sebelumnya. Menurut UU No.22 Tahun 1999, gubernur/kepala daerah provinsi tidak mengontrol bupati/walikota yang dicirikan oleh tidak ada lagi peran gubernur dalam proses pemilihan bupati/walikota. Pada saat berlakunya UU No.22 Tahun 1999, gubernur mengalami kesulitan untuk mengkoordinir bupati/walikota dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan. Setiap kepala daerah, terutama pada tingkat kabupaten dan kota berusaha benar menikmati kebebasan yang belum pernah mereka rasakan sebelumnya. Akibatnya timbul kesulitan besar dalam keperpaduan pemerintahan, pelayanan umum, dan proses pembangunan daerah.

Dalam rangka mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat kelemahan UU No.22 Tahun 1999, maka disahkan UU No.32 Tahun 2004, yang banyak merubah ketentuan dalam UU No.22 Tahun 1999. Hubungan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota diatur secara hierarkis, meskipun tidak secara mutlak. Selain itu, dalam UU No.32 Tahun

⁵⁹ Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011) hal 252-253

2004 diatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan. UU No.32 Tahun 2004 ini kemudian dicabut dan diganti dengan tiga undang-undang yang mengatur tentang Desa, Pemilihan Kepala Daerah, dan Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang pertama disahkan adalah UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, dilanjutkan dengan UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah, yang kemudian telah dicabut dengan Perppu No.1 Tahun 2014 (kemudian disetujui dan disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 dan diubah dengan UU No.8 Tahun 2015), dan UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Perppu No.2 Tahun 2014 (yang kemudian disetujui dan disahkan menjadi UU No.2 Tahun 2015), sepanjang menyangkut kewenangan DPRD.

Menurut UU No.23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UU No.23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa sesuai dengan amanat UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di

tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Menurut Andi Mustari Pide, luas atau terbatasnya otonomi yang diberikan kepada Daerah selalu berbanding terbalik dengan besar atau terbatasnya kekuasaan dan wewenang Kepala Daerah.⁶⁰ Semakin luas otonomi yang diberikan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi, maka semakin kuat kedudukan DPRDnya, demikian juga kekuasaan dan wewenang DPRD tersebut semakin besar, sedangkan kedudukan kepala daerahnya semakin lemah dibanding kedudukan DPRD, demikian juga kekuasaan dan wewenang Kepala Daerah tersebut semakin terbatas. Sebaliknya, semakin kuat kedudukan Kepala Daerah dan semakin besar kekuasaan serta wewenang yang diberikan kepadanya disebabkan terbatasnya otonomi yang diberikan kepada Daerah, sehingga kedudukan DPRD menjadi lemah, dan kekuasaan serta wewenangnya menjadi terbatas pula. Kuatnya kedudukan Kepala Daerah biasanya karena dominannya pelaksanaan asas dekonsentrasi dibanding asas desentralisasi, dan Kepala Daerah selalu ditonjolkan sebagai aparat dekonsentrasi (Pemerintah Pusat).⁶¹

Dalam rangka otonomi daerah, peranan kepala daerah sangat besar, dan diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh sejauh mana Kepala Daerah dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, maka diperlukan figur kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan, dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Berbagai perkembangan yang terjadi

⁶⁰ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), hal 1.

⁶¹ Ibid

dalam masyarakat menuntut peran seorang Kepala Daerah bukan hanya sebagai pemimpin di bidang politik, tetapi juga harus mampu menjadi pemimpin di bidang ekonomi.

Seperti yang dikemukakan oleh Plato, bahwa faktor manusia (aparatur) merupakan soal yang sangat sentral dalam hukum, di samping faktor-faktor lain, semisal sarana yang memadai, dana yang cukup, kebijakan instansi, dan lain sebagainya. Aturan hukum (yang mutunya sekalipun), tidak bisa jalan sendiri tanpa ada manusia yang menjalankannya. Aturan yang baik itu, akan benar-benar dirasakan manfaatnya jika si manusia pelaksananya juga bermutu secara intelektual dan integritasnya.⁶²

Bagaimana pentingnya seorang pemimpin yang mampu berkomunikasi dikemukakan oleh John Baldoni yang mengemukakan bahwa: "... *so in every real sense, leadership effectiveness, both for presidents and for anyone in a position of authority, depends to a high degree upon good communication skills*"⁶³. (faktor kepemimpinan sangat erat hubungannya dengan kemampuan pemimpin melakukan komunikasi yang optimal, sehingga dia mampu membangun *trust* atau kepercayaan). Gardner juga mengemukakan bahwa seseorang yang mampu melahirkan kepercayaan, besar kemungkinan juga mampu menggalang kerjasama, bahkan dengan unsur-unsur masyarakat yang selama ini bersikap kritis terhadap dirinya sekalipun.⁶⁴ Dengan demikian melalui komunikasi seorang pemimpin dapat membangun kepercayaan dari masyarakatnya. Oleh karena itu, untuk memilih seorang pemimpin, termasuk di dalamnya adalah kepala daerah harus juga mempertimbangkan kemampuan kepala daerah dalam berkomunikasi, kemampuan menggalang kerjasama, di samping faktor-faktor kepemimpinan yang lain.

Berkembangnya paradigma baru pemerintahan daerah menuntut peran dan sosok seorang kepala daerah yang mampu memberdayakan masyarakatnya. Dengan demikian kepala daerah dituntut untuk dapat

⁶² Plato dalam Bernard L Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal 42-43

⁶³ John Baldoni dalam Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, cet .3 ,2010), hal 204.

⁶⁴ Gardner dalam *ibid*, hal 205

melakukan berbagai inovasi yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan yang dapat menghasilkan pendapatan bagi daerah. Esensi dari diberikannya otonomi daerah pada dasarnya adalah dalam rangka pemberdayaan masyarakat daerah, lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, peningkatan demokratisasi di daerah, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Inovasi yang dilakukan oleh Kepala Daerah tersebut dapat dituangkan dalam produk hukum daerah, baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan kepala daerah, maupun keputusan kepala daerah. Dengan demikian, inovasi yang dilakukan oleh seorang kepala daerah memiliki wadah dan bingkai hukum yang jelas.

Untuk menjelaskan pengertian paradigma baru pemerintahan daerah, maka perlu diketahui terlebih dahulu pengertian paradigma. Istilah paradigma berasal dari istilah latin, yaitu "paradeigma" yang berarti pola. Oleh Thomas Kuhn, istilah ini dipergunakan untuk menunjuk dua pengertian utama, pertama, sebagai totalitas konstelasi pemikiran, keyakinan, nilai, persepsi, dan teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang mempengaruhi cara pandang realitas mereka. Kedua, sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikkan semua asumsi maupun aturan yang ada.⁶⁵

Secara umum, paradigma adalah kumpulan tata nilai yang membentuk pola pikir seseorang sebagai titik tolak pandangannya sehingga akan membentuk citra subyektif seseorang mengenai realita dan akhirnya akan menentukan bagaimana seseorang menanggapi realita itu. Jika dikaitkan dengan pendapat Thomas Kuhn, suatu paradigma hanya cocok dan sesuai untuk permasalahan yang ada pada saat tertentu saja. Sehingga apabila dihadapkan pada permasalahan berbeda dan pada kondisi yang berlainan, maka perpindahan dari satu paradigma ke paradigma baru yang lebih sesuai adalah suatu keharusan.

Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan permasalahan otonomi daerah, maka seiring dengan perkembangan dan tuntutan yang terjadi di dalam masyarakat, pola pikir yang dibangun dalam mengembangkan otonomi daerah

⁶⁵ Lily Rasjidi, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), hal 70.

juga harus disesuaikan dengan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat tertentu. Artinya, keberhasilan tujuan otonomi daerah tergantung pada aspirasi yang berkembang di masing-masing masyarakat Daerah. Akibatnya, paradigma yang dikembangkan pun akan menjadi berbeda-beda dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah, yaitu mensejahterakan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, terdapat kewenangan implicit dimana tercakup pengertian di dalamnya adalah “kekuasaan/*macht*” (*bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Kewenangan biasanya tertulis dalam peraturan perundang-undangan, yang berisi tentang kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah. Oleh karena itu pengelompokan pengaturan ini menimbulkan berbagai masalah, sehingga mengharuskan adanya pembatasan tugas dan kewenangan antara yang satu dengan yang lain.

Untuk mengetahui apa yang seharusnya menjadi tugas dan wewenang seorang kepala daerah, maka perlu diketahui tujuan otonomi daerah. Menurut Sarundajang, tujuan otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.

d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.⁶⁶

Guna mewujudkan tujuan otonomi daerah tersebut, peran Kepala Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi sangat penting dan strategis. Menurut J Kaloh, dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala daerah merupakan figure atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi tugas dan tanggung jawab Kepala daerah.⁶⁷

Dalam pendekatan pelayanan, Kepala Daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan Kepala Daerah yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi, dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat serta tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.⁶⁸

Sebagai seorang pemimpin, kepala daerah juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi administrasi daerah. Keadaan dan tantangan yang dihadapi oleh kepala daerah antara lain adalah bagaimana mewujudkan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagai suatu paradigm baru, yang didukung oleh kualitas sumber daya aparatur yang prima, sumber alam dan sumber keuangan, serta sarana dan prasarana yang memadai, yang mampu meningkatkan dan mengembangkan

⁶⁶ Sarundajang, *Arus Balik kekuasaan dari Pusat ke Daerah*, (Jakarta, 1993), hal 36

⁶⁷ Kaloh, J, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal 4

⁶⁸ Ibid, hal 5

kemampuan dan kehidupan masyarakat melalui program dan strategi pelayanan dan pemberdayaan.

Menurut Osborne dan Gaebler, dalam paradigma baru pemerintahan, pemerintah dihadapkan pada bergesernya system pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Selain itu pemerintah dituntut untuk memahami dan memusatkan perhatian pada keluaran (*output*) yang efisien dan bukan kepada masukan (semata-mata pada kenaikan anggaran per tahun) yang dapat mengarah kepada maksimalisasi masukan (*input*) dibanding maksimalisasi keluaran (*output*).⁶⁹

Selanjutnya menurut Riwo Kaho, paradigma baru pemerintahan tersebut menuntut kegiatan nyata kepala daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovative*), perintisan (*avant garde*), orientasi pelanggan/masyarakat (*people/customer-oriented*), orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowerment oriented*). Konsep yang sedemikian ini menuntut kualitas kepala daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, dimana seseorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi, serta kemampuan etika dan moral yang beradab.⁷⁰

Dengan pola kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, ditengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, *sharing of power*, akuntabilitas serta *good and clean governance*. Jadi, korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan Kepala Daerah dalam berbagai eksistensinya, dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan yang strategis.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang Kepala Daerah tidak hanya memiliki hak, tetapi juga sejumlah kewajiban di dalamnya. Artinya, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya, seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan

⁶⁹ David Osborn dan Ted Gabler, *Reinventing Government*, (USA: Penguin Book,1993)

⁷⁰ Joseph Riwokaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, (Jakarta: Rajawali,1988)

untuk memperoleh hak dan kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dan berkualitas kepada masyarakat.

Paradigma baru otonomi daerah haruslah diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan, sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah. Eforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, dimana wacana demokratisasi dan transparansi terus tumbuh dan berkembang secara cepat, ternyata ikut menumbuhkan kesadaran masyarakat, khususnya masyarakat di daerah untuk menuntut hak dan kewenangan daerah, dan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan otonom .

Berbagai perkembangan dan perubahan yang sangat cepat dan drastis, berupa tuntutan dan harapan untuk memperoleh kemandirian, perlu direspons dengan cepat dan tepat pula oleh seorang Kepala Daerah. Untuk itu, seorang Kepala Daerah perlu mengenal persoalan-persoalan pokok mendasar yang dihadapi oleh masyarakat di daerahnya masing-masing dan berupaya memecahkan masalah-masalah inti yang ada dan bukan hanya gejalanya, karena jika hanya menyelesaikan gejalanya saja, permasalahan itu akan selalu berulang dan terus berulang di kemudian hari. Jadi, setiap Kepala Daerah yang memimpin organisasi Pemerintahan Daerah perlu memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi (manajemen) yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber-sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemajuan masyarakat di

daerah terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokratisasi.

Salah satu karakteristik pemimpin pemerintahan, khususnya para Kepala Daerah adalah tanggap terhadap kondisi politik, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan jawaban atau tanggapan atas kritik, saran, dan mungkin juga pengawasan yang datangnya dari masyarakat serta tanggap terhadap harapan dan kebutuhan masyarakat. Seorang pemimpin pemerintahan harus tanggap terhadap kondisi kelembagaan dalam arti memberikan perhatian serta tanggapan terhadap berbagai kebutuhan operasional dalam organisasi pemerintahan demi kelangsungan organisasi pemerintahan.

Untuk dapat bersikap tanggap terhadap harapan masyarakat, maka diperlukan kemampuan untuk membuat terobosan pemikiran dalam menangani persoalan-persoalan yang dihadapi serta menciptakan ide-ide baru dalam pembangunan daerahnya. Untuk menjamin terlaksananya tugas-tugas Kepala Daerah tersebut, maka perlu diatur tugas dan wewenang kepala daerah yang dapat mendorong dan sekaligus memberikan wadah hukum terhadap kebijakan yang diambil oleh Kepala Daerah dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya.

Mengingat pentingnya peranan seorang kepala daerah, maka diperlukan cara yang tepat untuk mengisi jabatan kepala daerah tersebut, sehingga jabatan tersebut terisi oleh orang-orang yang benar-benar memiliki kualitas yang unggul, yang mampu membawa kemajuan daerah yang dipimpinnya. Pengertian jabatan menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan).⁷¹ Dalam bahasa Belanda istilah pejabat disebut dengan *ambtdrager*, yang diartikan sebagai

⁷¹ Anton M Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995, hal 393

orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya).⁷²

E Utrecht mengungkapkan bahwa "jabatan" adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subyek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Agar wewenang dapat dijalankan, maka jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan yang disebut "pejabat", yaitu manusia atau badan, dengan kata lain disebut "pemangku jabatan". Dengan perantaraan "pejabat", maka "jabatan" dapat melaksanakan kewajibannya.⁷³

Logemann menempatkan "jabatan" dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.⁷⁴ Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subyek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui "pejabat" atau "pemangku jabatan".⁷⁵ Dari pengertian tersebut, maka "jabatan" dapat dikategorikan sebagai subyek hukum, karena jabatan dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau berwenang menghubungkan kekuasaan melalui tindakan dalam melaksanakan urusan pemerintahan.⁷⁶ Dalam kaitannya dengan kepala daerah, maka dalam rangka jabatannya, seorang kepala daerah memiliki kekuasaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah.

⁷² Algra, N.E, et al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, terj Saleh Adiwinata, A Teloeki, Boerhanoeddin St Batoeah, Jakarta: (Bina Cipta,1983), hal 29

⁷³ Utrecht, E, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: NV Bali Buku Indonesia,1957, hal 144

⁷⁴ Logemann, dalam Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume IV No.1 (Puskasi FH Universitas Widyagama Malang,2011), hal 8

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid*

Salah satu tujuan diselenggarakannya otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan otonomi ini sesuai dengan tujuan yang dicita-citakan dalam konsep negara kesejahteraan, yang merupakan konsep yang dianut oleh negara-negara hukum yang modern seperti saat ini. Pengertian *welfare state*, *Welfarestate* atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : Demokrasi (*Democracy*). Penegakan Hukum (*Rule of Law*), perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan anti diskriminasi. Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

Salah satu pilar kenegaraan dalam mewujudkan tujuan negara kesejahteraan adalah keadilan sosial. Dalam kaitannya dengan keadilan sosial tersebut, maka perlu diketahui apakah keadilan itu. Aristoteles membedakan keadilan dalam dua jenis, yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berlaku dalam hukum publik, sementara keadilan korektif berlaku dalam hukum perdata dan pidana. Menurut Aristoteles, keadilan distributif berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan oleh anggota masyarakat. Selanjutnya dalam karyanya *Nicomachean Ethics* tersebut, Aristoteles menyatakan bahwa keadilan hanya ada di antara manusia yang hubungannya diatur oleh hukum. Warga masyarakat hanya akan mematuhi hukum berdasarkan kebiasaan dan berlandaskan pada prinsip dasar konstitusi⁷⁷

Menurut John Rawls, subyek utama dari prinsip keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu skema kerja sama. Selanjutnya menurut Rawls, ada dua prinsip dasar dari keadilan. Prinsip pertama disebut prinsip kebebasan, yang menyatakan bahwa

⁷⁷ Aristoteles dalam Friedrich, Carl Joachim, *op cit*, hal 24-25.

setiap orang berhak mempunyai kebebasan yang terbesar, asal tidak menyakiti orang lain. Prinsip keadilan kedua adalah bahwa ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus menolong seluruh masyarakat serta para pemimpin harus terbuka bagi semuanya.⁷⁸

Dalam menjelaskan dua prinsip keadilan tersebut, Rawls menyatakan bahwa prinsip yang pertama meliputi pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa, sehingga dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang dan semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Sedangkan prinsip yang kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando.⁷⁹

Dalam kaitannya dengan bagaimana otonomi daerah itu dilaksanakan di daerah, pendapat Rawls tentang keadilan *fairness* dapat dipergunakan untuk membahasnya lebih lanjut. Keadilan *fairness* (kejujuran), yaitu bahwa perbedaan bisa diterima hanya jika kesenjangan ekonomi dan sosial bisa memaksimalkan keuntungan bagi pihak yang paling kurang beruntung. Keadilan harus meliputi hasil dan kesetaraan kesempatan. Orang-orang berkemampuan sama harus punya kesempatan hidup yang sama.⁸⁰ Dalam hal ini, diselenggarakannya otonomi daerah harus dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat di daerah secara merata.

Tujuan otonomi daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat, yang dapat dicapai dengan memberikan kebahagiaan dan keadilan yang merata bagi semua anggota masyarakat. Terlepas dari tujuannya tersebut, baik pemberian otonomi daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945 maupun kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa merupakan salah satu perwujudan dari kedaulatan rakyat seperti yang diatur

⁷⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2006, Teori Keadilan, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995) hal 12-14

⁷⁹ *Ibid*, hal 72-73

⁸⁰ *Ibid*, hal 15

dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.⁸¹ Demikian juga ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dengan otonomi daerah, rakyat diberikan kebebasan untuk menentukan bagaimana suatu daerah akan diatur dan diselenggarakan, karena rakyatlah pemegang kedaulatan yang tertinggi.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang diinginkan rakyat, maka diperlukan peraturan yang menjamin dipenuhinya hak-hak rakyat. Kebijakan yang ingin dicapai administrator pembangunan merupakan materi peraturan perundang-undangan: " ... *de stelling dad de wet meer dan een van de vele-jurisprudensche strek divergerende middelen is ter uitvering van een levoren reeds uitgestipeld beleid*".⁸². Hukum merupakan sarana (instrumen) yang ada pada pemerintah untuk mewujudkan kebijakan.⁸³

Berdasar pada beberapa pemikiran yang diutarakan penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan harus dapat menjamin dipenuhinya hak-hak rakyat, baik sebagai pemegang kedaulatan rakyat maupun hak-haknya untuk memperoleh kesejahteraan dan kebahagiaan. Hukum yang dibuat untuk mengatur pengisian jabatan kepala daerah ke depan harus berdasar pada prinsip-prinsip moralitas dan keadilan, serta sesuai dengan kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan, taat asas dan sesuai dengan kaidah materi muatan peraturan perundang-undangan.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Untuk menjawab permasalahan dan mencapai tujuan penelitian yang telah dipaparkan di atas, maka dalam penelitian disertasi ini desain penelitian akan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*socio legal approach*).

⁸¹ Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

⁸² Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press, 1996, hal 93-94

⁸³ *Ibid*

Artinya dalam penelitian ini akan dipergunakan dua tipe penelitian sekaligus, yaitu tipe penelitian yuridis normatif dan penelitian sosiologis, karena obyek penelitian bukanlah norma-norma hukum semata, melainkan juga meneliti tentang kenyataannya di masyarakat.

Dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum, maka kajian akan difokuskan pada lapisan dogmatif hukum.⁸⁴ Dogmatic hukum dalam arti sempit bertujuan memaparkan dan mensistematisasi serta menjelaskan hukum positif yang berlaku, baik secara deskriptif maupun preskriptif yang bersifat normative, dalam hal ini adalah berbagai undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lain yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia, terutama yang berkenaan dengan kepala daerah, dan pengisian jabatan kepala daerah. Kajian teori hukum dipergunakan untuk menelaah teori-teori dan konsep-konsep yang dapat digunakan untuk membingkai sistem pengisian jabatan kepala daerah, sehingga tidak bertentangan dengan ajaran negara hukum yang dianut negara Indonesia. Pendekatan filosofis akan digunakan dalam penelitian ini dengan tujuan untuk menemukan aspek-aspek filosofis dari pemilihan kepala daerah secara langsung.

Selanjutnya, sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,⁸⁵ maka untuk menjawab permasalahan pertama akan digunakan penelitian terhadap asas-asas hukum, yang dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama yang berkaitan dengan bagaimana proses pengisian jabatan kepala daerah dengan mengingat kedudukan dan peran Kepala Daerah yang sangat strategis dalam

⁸⁴ Dalam penelitian ilmu hukum dikenal adanya tiga lapisan hukum, yaitu yaitu dogmatic hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Teori hukum bertujuan untuk menjelaskan antara dogmatic hukum dan filsafat hukum.

Sedangkan filsafat hukum dipergunakan untuk memperoleh kejelasan tentang hubungan antara norma-norma yang tersirat dalam peraturan dan cita hukum dari suatu kenyataan Teori hukum bertujuan untuk menjelaskan antara dogmatic hukum dan filsafat hukum.

⁸⁵ Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Rajawali Press, Jakarta, 1985), hal 62-91 Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,, penelitian hukum normative atau penelitian kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normative mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian terhadap asas-asas hukum juga merupakan suatu penelitian filosofis, sehingga dengan melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum pemerintahan daerah, dapat diketahui latar belakang filosofis arti penting jabatan Kepala Daerah harus diisi dengan menggunakan cara-cara yang sesuai dengan kondisi masyarakat daerah.

Penelitian terhadap sistematik hukum juga dipergunakan untuk menjawab permasalahan ketiga, yang bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian-pengertian pokok/dasar dalam hukum, dalam hal ini adalah pengertian-pengertian yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya adalah pengertian tentang demokrasi, kedudukan, peran, tugas, wewenang kepala daerah, dan pemilihan kepala daerah. Dengan mengidentifikasi berbagai pengertian tersebut, maka akan diperoleh gambaran tentang pemikiran hukum yang melatarbelakangi dipilihnya model pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat, yang selanjutnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka penelitian terhadap taraf sinkronisasi, baik vertikal maupun horisontal akan dilakukan penelitian tentang berbagai peraturan yang terkait dengan pemerintahan daerah, terutama yang mengatur tentang kepala daerah. Sinkronisasi vertikal akan dilakukan terhadap ketentuan yang terdapat di dalam UUD Negara RI Tahun 1945, UU No.22 Tahun 2014, yang kemudian dinyatakan dicabut dengan Perppu No.1 Tahun 2014, (telah ditetapkan menjadi undang-undang, yaitu UU No.1 Tahun 2015 dan diubah dengan UU No.8 Tahun 2015), UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Perppu No.2 Tahun 2014 (telah ditetapkan menjadi UU No.2 Tahun 2015, dan diubah dengan UU No.9 Tahun 2015), dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait eksistensi, peran, dan pengisian jabatan kepala daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menselaraskan produk hukum di bidang pemerintahan daerah, karena sesuai dengan pendapat Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, norma hukum yang ada di dalam negara itu disusun secara berjenjang, dimana setiap produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Sedangkan penelitian terhadap sejarah hukum lebih ditujukan untuk mengetahui perkembangan pelebagaan Kepala Daerah di Indonesia, dari masa awal reformasi hingga saat ini. Dengan menelaah sejarah pengisian jabatan Kepala Daerah di Indonesia, serta pelaksanaan tugas dan wewenangnya, terkait dengan kedudukan dan perannya, maka akan diperoleh jawaban atas perlunya dilakukan rekonsepsi atas hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan Kepala Daerah dalam rangka menyongsong paradigma baru pemerintahan daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Selain penelitian normatif, penelitian ini juga merupakan penelitian empirik (sosiologis), terutama untuk menjawab permasalahan kedua tentang dampak pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Penelitian terhadap kesejahteraan masyarakat ini perlu dilakukan, dengan melihat apakah sejak diberlakukan mulai tahun 2005, pemilihan kepala daerah secara langsung sudah atau belum menghasilkan kesejahteraan masyarakat yang cukup signifikan. Dengan melakukan penelitian secara empiris, maka akan dapat diperoleh gambaran dan data tentang manfaat yang diperoleh masyarakat dengan adanya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pertimbangan digunakannya metode sosio-empirik dalam penelitian ini adalah untuk menangkap fenomena sosial yang sebenarnya terjadi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah berlakunya pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian, dalam penelitian ini tidak hanya mengandalkan metode deduktif saja, tetapi juga digunakan metode induktif, sehingga dapat diperoleh gambaran secara lengkap tentang realitas yang merupakan dampak diberlakukannya ketentuan tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap kesejahteraan masyarakat. Untuk memperoleh gambaran tentang realitas tersebut, maka dilakukan penelitian secara langsung dalam kehidupan masyarakat, dengan melakukan pengamatan/observasi di beberapa daerah kabupaten/kota sehingga diperoleh data secara langsung dari masyarakat.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Format deskriptif analitis ini menurut Burhan Bungin bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi obyek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu.⁸⁶ Studi deskriptif analisis dapat dilakukan dengan amat mendalam, dan kedalaman data merupakan pertimbangan dalam penelitian model ini. Format ini digunakan karena masalah yang akan diteliti membutuhkan studi mendalam, dan menelusuri sasaran penelitian yang menyangkut faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam rangka melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga dapat diperoleh kepala daerah yang berkualitas dan mampu memimpin daerah untuk tujuan otonomi daerah dengan paradigma baru yang mensejahterakan masyarakat di Daerah.

3. Jenis Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder dan data primer.

- a. Data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Sesuai dengan pendapat Soetandyo Wignjosoebroto⁸⁷, bahan hukum primer adalah semua aturan yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga, dan atau badan-badan pemerintahan.

- 1). Bahan hukum primer

Dalam penelitian ini, yang termasuk dalam bahan hukum primer adalah UUD Negara RI Tahun 1945, UU No.32 Tahun 2004 tentang

⁸⁶ *Ibid*, hal 68

⁸⁷ Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Pres, 2013), hal

Pemerintahan Daerah, UU No.8 Tahun 2005 tentang Perubahan Pertama atas UU No.32 Tahun 2004, UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No.32 Tahun 2004, PP No.6 Tahun 2005, UU No.22 Tahun 2014 tentang Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perppu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU No.1 Tahun 2015), UU No.8 Tahun 2015, Perppu No.2 Tahun 2014 (UU No.2 Tahun 2015) tentang Perubahan Terhadap UU No.23 Tahun 2014, dan UUTahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 Tahun 2014

2). Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku, yang relevan dengan permasalahan hukum, tetapi tidak dapat dikategorikan sebagai aturan hukum. Dalam penelitian ini akan digunakan buku-buku teks yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, hasil penelitian hukum dari pihak lain, jurnal hukum, Risalah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang dikeluarkan oleh Setjen MPR, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi RI, Risalah Sidang DPR yang membahas RUU Pemerintahan Daerah, data dari BPS terkait dengan indeks kemakmuran masyarakat, data dari ICW mengenai kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat, data dari KPK mengenai korupsi pejabat daerah, data dari Kemendagri, dan terbitan-terbitan hukum yang lainnya. Untuk melengkapi data tersebut, maka dilakukan wawancara dengan beberapa pakar yang memiliki kompetensi dan pengetahuan yang komprehensif mengenai masalah penelitian.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier meliputi data yang diunduh melalui internet, kamus hukum, dan *encyclopedia*

b. Data Primer

Data primer yang bertujuan untuk memperoleh gambaran realitas yang ada di masyarakat akan diperoleh dengan melakukan observasi di beberapa daerah kabupaten/kota.

4. Cara Pengumpulan Data

a. Data Sekunder

Data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a.1. Bahan hukum primer dikumpulkan dengan cara melakukan identifikasi beberapa undang-undang dan beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan materi tentang pemerintahan daerah dan pengisian jabatan kepala daerah, baik yang berlaku sebelum Perubahan UUD 1945 maupun sesudah Perubahan UUD 1945. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi dan memperoleh pengetahuan tentang hukum yang berlaku dan mengatur tentang pemerintahan daerah pada umumnya dan pengisian jabatan kepala daerah pada khususnya. Setelah diketahui undang-undang/peraturan perundang-undangan dan pasal-pasal yang terkait dengan materi penelitian, maka pasal-pasal tersebut akan dipergunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian.

a.2. Bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku teks, selain yang telah diperoleh penulis secara mandiri, dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan yang dilakukan di beberapa perpustakaan, baik perpustakaan di beberapa universitas maupun perpustakaan yang tersedia di Mahkamah Konstitusi RI dan DPR RI. Jurnal hukum dan Risalah Sidang MPR tentang Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Risalah Sidang pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, data korupsi dari KPK dan ICW, data keluhan pelayanan publik dari Ombudsman RI, data kasus hukum yang dilakukan oleh kepala daerah dari Kemendagri, dan data Puslitbang Kompas diperoleh melalui penelitian

pada instansi masing-masing, yaitu pada MPR, DPR, MK, KPK, Kemendagri, Ombudsman RI, ICW, dan Pusat Informasi Kompas. Bahan hukum sekunder ini dilengkapi dengan hasil wawancara mendalam dengan informan yang dipilih, di antaranya adalah beberapa ahli di bidang hukum tata negara dan hukum otonomi daerah, dua orang anggota MPR/DPR yang menjadi anggota Panitia Ad Hoc I yang mengikuti pembahasan Perubahan UUD 1945, sekaligus anggota DPR periode 1999-2004, 2004-2009, beberapa tokoh masyarakat yang memahami permasalahan yang diteliti, dan beberapa LSM yang concern dengan masalah pemerintahan daerah, yang dipilih secara purposive. Metode wawancara dilakukan secara bertahap dan mendalam (*in-depth interview*).

a.3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier meliputi keterangan-keterangan yang diperoleh melalui internet, kamus hukum, dan *encyclopedia*. Terhadap data tertentu yang tidak dapat diperoleh melalui penelusuran kepustakaan pada buku-buku literatur, maupun sumber-sumber yang lain, maka dilakukan penelusuran melalui internet. Sedangkan untuk beberapa istilah hukum yang memerlukan penjelasan dan tidak dapat diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, maka untuk memperoleh data dipergunakan kamus hukum dan *encyclopedia*.

b. Data primer

Data primer berupa hasil penelitian langsung pada masyarakat diperoleh dengan melalui observasi/pengamatan. Untuk memperoleh data primer yang berupa realitas yang terjadi di masyarakat, maka dilakukan observasi/pengamatan pada beberapa daerah (kabupaten/kota) sebagai sample, yaitu di Kota Salatiga, Jawa Tengah, Kabupaten Pandeglang dan Kabupaten Tangerang di Provinsi Banten, untuk mengetahui apakah kesejahteraan masyarakat membaik setelah dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dalam melakukan observasi/pengamatan ini,

peneliti berlaku sepenuhnya sebagai pengamat (*complete/full observer*)⁸⁸. Model pengamatan ini digunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan keterangan yang berkenaan dengan suatu peristiwa, yaitu untuk melihat apakah masyarakat daerah tersebut merasakan kesejahteraan yang bertambah sejak dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan daerah sebagai lokasi observasi ditentukan berdasarkan beberapa pertimbangan, sehingga dapat dikatakan sebagai *purposive sampling*.

5. Analisis Penelitian

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara yuridis kualitatif, terutama yang membahas tentang pengisian jabatan kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Analisis terhadap asas-asas hukum pemerintahan daerah dilakukan untuk memperoleh kesimpulan tentang nilai-nilai filosofis dari peranan kepala daerah yang ideal dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dengan paradigma baru. Dengan mengetahui perannya yang ideal, maka akan diperoleh gambaran tentang metode pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat, sehingga melalui mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang cocok dan ideal, maka akan diperoleh kepala daerah yang berkualitas. Dengan terpilihnya kepala daerah yang berkualitas, maka tujuan otonomi daerah dengan paradigma baru yang mensejahterakan masyarakat akan dapat terwujud. Analisis secara kualitatif juga dilakukan terhadap data tentang sejarah hukum, yang dilakukan untuk menganalisa perkembangan pengaturan tentang

⁸⁸ Menurut Junkers (1960) dan Gold (1960), seperti yang dikutip Bambang Rudito dan Melia Famiola, model observasi dalam suatu penelitian meliputi beberapa cara: 1. partisipasi penuh (*complete/full participation*), dimana peneliti harus terlibat langsung dengan segala aktivitas yang ada di dalam pranata sosial yang diamatinya, bertingkah sebagaimana anggota dari pranata tersebut, namun tetap memiliki tujuan untuk melakukan penelitian, 2. Peserta sebagai pengamat (*partisipant as observer*), dimana anggota suatu pranata bertindak sebagai pengamat/peneliti. 3. Pengamat sebagai peserta (*observer as participant*), dalam hal ini pengamat sebagai anggota dari pranata sosial yang diamatinya, pengamat akan dilibatkan lebih mendalam dalam praktik-praktik sosial yang diamatinya dibandingkan dengan apa yang dia ketahui. 4. Sepenuhnya sebagai pengamat (*complete/full observer*), dimana peneliti tidak akan melakukan kontak langsung dengan obyek penelitiannya.

pengisian jabatan kepala daerah dalam undang-undang pemerintahan daerah dan peraturan-peraturan lainnya, yang dimulai sejak awal reformasi (1998) hingga tahun 2014. Data yang berupa data sekunder dan data primer juga akan dianalisis dengan menggunakan teknik deskriptif analitis, sehingga akan diperoleh analisis data kualitatif yang lebih komprehensif. Karena data yang dipergunakan adalah data kualitatif, maka data tersebut juga dapat diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian, yang sekaligus juga merupakan analisis data. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam tentang masalah yang diteliti, maka dipergunakan pendekatan filsafat hukum.

G. Perbandingan Dengan Penelitian Sebelumnya

Penelitian tentang kepala daerah pernah ditulis oleh I Nengah Sunata Pada Tahun 2011 dalam tesisnya yang berjudul "Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi". Dalam penelitian tersebut dibahas permasalahan tentang apakah fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah sesuai dengan kaidah atau norma-norma berlandaskan otonomi daerah dan apakah standar penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi.

Disertasi yang berjudul "Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah Yang Efektif" ditulis oleh Retno Saraswati pada tahun 2011 di Universitas Diponegoro. Permasalahan yang diteliti adalah 1) mengapa terjadi pergeseran pola pengisian jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah, 2) mengapa regulasi calon perseorangan saat ini cenderung diskriminatif dan tidak adil serta implikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, 3) bagaimana konsep baru hak calon perseorangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pergeseran pola pengisian jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah terjadi karena perubahan paradigma hak dalam pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah. Bahwa hak itu tidak terbagi habis oleh partai politik, tetapi memberikan hak kepada perseorangan untuk ikut dalam pilkada, sehingga calon perseorangan diperbolehkan. Beberapa bentuk diskriminasi dan ketidakadilan dalam regulasi calon perseorangan, yaitu terdapat

dalam sanksi bagi calon perseorangan yang mengundurkan diri dan syarat dukungan. Faktor penyebabnya adalah adanya penyimpangan pada saat pembentukan peraturan dan penyimpangan terhadap makna calon perseorangan oleh pembentuk undang-undang. Terpilihnya kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan ternyata memiliki implikasi yang positif dalam penyelenggaraan Pilkada. Konsep baru tentang hak konstitusional calon perseorangan, bahwa hak itu diberikan harus berbasis pada nilai keadilan, tidak diskriminatif, dan jangan sampai menutup kembali hak yang telah diberikan serta diberikannya kewenangan pada pemerintah pusat untuk menyelesaikan konflik dalam relasi antara kepala daerah dan DPRD.

Elizabeth E Winokan, dalam disertasinya di Universitas Hasanuddin pada tahun 2012 menulis tentang "Kedudukan, Wewenang dan Peranan Gubernur di Era Otonomi Daerah". Penelitian ini mengkaji dan menganalisis kedudukan, wewenang, dan peranan Gubernur, esensi dan problematika hukum, kedudukan, wewenang dan peranan Gubernur di era otonomi daerah. Cakupan penelitian ini mencakup keseluruhan peran dan wewenang Gubernur. Elizabeth mengangkat permasalahan: 1) bagaimana pengaturan dalam perundang-undangan dapat memberikan penguatan kelembagaan kepada Gubernur dalam menjalankan kewenangannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, 2) bagaimanakah selanjutnya Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam mensinergikan hubungan kewenangan yang efektif antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota?, 3) Bagaimanakah pola hubungan yang ideal antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam kaitannya dengan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik?

Dalam disertasinya di Universitas Brawijaya, Aziz Satyagama melakukan penelitian disertasi dengan judul "Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Konstitusi" . Permasalahan yang menjadi dasar penelitiannya adalah: 1) Mengapa pemilihan kepala daerah menggunakan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Apa hakikat dan makna politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung bagi rakyat? 2) Bagaimana implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini terhadap perkembangan demokrasi konstitusional di Indonesia? 3). Bagaimana

model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan konstitusi di masa yang akan datang? Dalam disertasinya Azis merekomendasikan adanya penambahan unsur karakteristik daerah dalam penyelenggaraan Pilkada, serta perlunya dilakukan penelitian ilmiah untuk melihat korelasi antara sistem Pilkada dengan karakteristik daerah sehingga ditemukan sistem Pilkada yang cocok untuk masing-masing daerah di Indonesia.

Disertasi dengan judul "Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokratis" ditulis oleh Lita Tyesta ALW di Universitas Diponegoro. Permasalahan yang menjadi dasar penelitiannya adalah: 1) Bagaimanakah kerangka hukum penyelenggaraan pilukada sebagai wujud pelaksanaan negara hukum yang demokratis saat ini? 2) Bagaimanah desain/penataan kerangka hukum penyelenggaraan pilukada dan produk hukum penyelenggaraan pilukada yang sesuai dengan negara hukum demokrasi Pancasila?. Jawaban permasalahan yang merupakan kesimpulan dari penelitian ini adalah: 1) Kondisi kerangka hukum pilukada saat ini masih mengandung kelemahan dan membawa implikasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Permasalahan yang ditemukan berkaitan dengan perundang-undangan, diantaranya adalah ketidakjelasan pengaturan mengenai kedudukan lembaga penyelenggara pilukada dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, kedudukan lembaga penyelenggara pilukada, belum adanya grand design tentang kerangka hukum penyelenggaraan pilukada, kurang optimalnya hubungan tata kerja KPU, dan lain-lain. 2) Penataan kerangka hukum penyelenggaraan pilukada ke depan dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal, diantaranya adalah: pertama, mendudukan lembaga penyelenggara pilukada sebagai lembaga negara, , kedua mendudukan produk hukum penyelenggara pilukada dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia agar menjadi payung hukum yang kuat bagi KPU dalam penyelenggaraan pilukada. ketiga, adanya pengaturan tentang hubungan internal penyelenggara pilukada, yaitu antara KPU, Bawaslu, dan Kesekretariatan, keempat adanya pengaturan yang lebih jelas tentang

pelanggaran pemilu/pemilukada, kelima, secara teknis pembentukan Peraturan KPU.

Ridwan Mukti pada bulan Desember 2013 mempertahankan disertasinya dalam sidang terbuka di Universitas Sriwijaya dengan judul : "Sistem Pemilihan Kepala Daerah Beragam di Indonesia: Implikasi Makna Restriktif Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945". Kesimpulan disertasi ini adalah bahwa Pilkada asimetris atau beragam merupakan penggunaan beberapa model Pilkada dalam proses pemilihan kepala daerah menurut kecocokan di suatu daerah, dengan memilih salah satu model: dipilih DPRD, dipilih langsung, atau dipilih sistem campuran.

Perbandingan dengan penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh peneliti lainnya akan disajikan dalam bentuk tabel perbandingan sebagai berikut:

Perbandingan Dengan Penelitian Sebelumnya

No.	Peneliti	Udul Penelitian Disertasi	Fokus Studi Penelitian	Kebaharuan
1.	Agussalim Andi Gadjong (UI 2007)	Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)	Mengkaji pergeseran makna pelaksanaan pemerintahan daerah; mengkaji politik hukum pelaksanaan pemerintahan daerah dalam delegasi kewenangan; mengkaji politik hukum dalam pembagian, pembentukan, dan susunan pemerintahan daerah; mengkaji politik hukum dalam pemilihan dan kedudukan	Mengkaji tidak hanya politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengisian jabatan kepala daerah, namun juga mengkaji secara historis pengisian jabatan kepala daerah dari awal kemerdekaan hingga pasca perubahan UUD 1945, mengkaji dampak pemilihan kepala daerah terhadap kesejahteraan

			kepala daerah	masyarakat.
2.	Retno Saraswati (Undip 2011) 2011	Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah Yang Efektif	Mengkaji pergeseran pola pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga calon perseorangan diperbolehkan mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah; Mengkaji dan mengungkap adanya kecenderungan diskriminatif dan kesesuaiannya dengan nilai keadilan dalam regulasi calon perseorangan; Mengkaji dan membuktikan implikasi di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila calon perseorangan memenangkan PemiluKada; Merumuskan konsep baru hak konstitusional calon perseorangan.	Mengkaji pola pengisian jabatan kepala daerah yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik calon perseorangan maupun calon yang diusulkan partai politik/gabungan partai politik; mengkaji dampak pemilihan kepala daerah secara langsung terhadap kesejahteraan masyarakat; Mengkaji pola pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang mensejahterakan rakyat; merumuskan kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah yang dapat mensejahterakan masyarakat.
3.	Elizabeth E Winok (Unhas, 2012)	"Kedudukan, Wewenang dan Peranan Gubernur di Era Otonomi Daerah".	Penelitian ini mengkaji dan menganalisis kedudukan, wewenang, dan peranan Gubernur, esensi dan problematika hukum,	Mengkaji kedudukan dan fungsi bukan hanya Gubernur, tetapi juga Bupati/Walikota; mengkaji aspek hukum pengisian jabatan kepala

			kedudukan, wewenang dan peranan Gubernur di era otonomi daerah. Cakupan penelitian ini mencakup keseluruhan peran dan wewenang Gubernur.	daerah
4.	Aziz Satyagama (UB)	Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Konstitusi	Mengkaji pilihan rakyat dalam rangka pemilihan kepala daerah; mengkaji hakikat dan makna politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah secara langsung bagi rakyat; Mengkaji bagaimana implikasi politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah saat ini terhadap perkembangan demokrasi konstitusional di Indonesia; mengkaji bagaimana model politik hukum pengaturan pemilihan kepala daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan konstitusi di masa yang akan datang?	Mengkaji sistem hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan dipilih dengan mempelajari kebaikan dan kelemahan dari masing-masing sistem yang ada dalam peraturan perundang-undangan; mengkaji dampak pemilihan kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik dan korupsi yang dilakukan oleh pejabat di daerah, termasuk kepala daerah dan anggota DPRD
5	Lita Tyesta ALW (undip, 2013)	Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum	Mengkaji kerangka hukum penyelenggaraan pemilukada dari	Mengkaji pola pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai denga

		Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokratis	segi lembaga penyelenggara; mengkaji kerangka hukum penyelenggaraan pemilukada dikaitkan dengan standar internasional tentang Pemilu	tujuan otonomi daerah yang mensejahterakan rakyat; merumuskan kembali hukum pengisian jabatan kepala daerah yang dapat mensejahterakan masyarakat.
6.	Ridwan Mukti (Unsri, 2013)	Sistem Pemilihan Kepala Daerah Beragam di Indonesia: Implikasi Makna Restriktif Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945	Mengkaji sistem Pilkada menurut kecocokan di suatu daerah, dengan memilih salah satu model: dipilih DPRD, dipilih langsung, atau dipilih sistem campuran.	Mengkaji sistem pengisian jabatan kepala daerah dengan cara mengaitkan dengan pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan titik berat otonomi daerah

Dari pokok-pokok pemikiran penelitian-penelitian di atas, maka terdapat dua penelitian yang memerlukan penelitian lebih lanjut, tentang bagaimana melembagakan secara hukum dalam bentuk peraturan dari berbagai alternatif sistem Pilkada. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mencari formulasi yang tepat untuk merekonstruksikan bangunan hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, yang dikaitkan dengan tujuan otonomi daerah dengan paradigma baru yang mensejahterakan masyarakat.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan dan pembahasan disertasi ini tersusun dalam 5 (lima) bab, yaitu: Bab I Pendahuluan; Bab II Konsep Negara Kesatuan dan Demokrasi Dalam Kerangka Hukum Pemerintahan Daerah; Bab III Potret Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia; Bab IV Konsep Hukum Pengisian Kepala Daerah Yang Sesuai Dengan Tujuan Otonomi Daerah yang Mensejahterakan Masyarakat, dan Bab V Penutup

Bab pertama, yang merupakan pendahuluan memberikan gambaran tentang permasalahan yang ditulis dalam disertasi, permasalahan yang akan diteliti dan dibahas, dianalisis, dan disimpulkan dalam disertasi ini. Pembahasan diawali dengan memaparkan fakta bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang wilayahnya dibagi menjadi wilayah-wilayah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka peran kepala daerah sangat penting, sehingga bagaimana cara pengisian jabatan kepala daerah merupakan permasalahan yang penting pula. Terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, dalam bab ini dipaparkan tentang pengaturan yang ada di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan UU No.32 Tahun 2004 serta undang-undang yang berlaku setelahnya, yaitu UU No.22 Tahun 2014 dan Perppu No.1 Tahun 2014 yang kemudian disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2015. Paparan difokuskan pada pembahasan tentang cara pengisian jabatan kepala daerah yang sesuai dengan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu secara demokratis yang kemudian diatur lebih lanjut dalam undang-undang dengan cara yang berbeda, yaitu secara langsung oleh rakyat seperti dalam UU No.32 Tahun 2004 dan Perppu No.1 Tahun 2014 (UU No.1 Tahun 2015) dan secara tidak langsung melalui pemilihan oleh anggota DPRD seperti yang diatur dalam UU No.22 Tahun 2014. Perubahan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang terjadi inilah yang kemudian memunculkan perdebatan di masyarakat, sehingga menimbulkan permasalahan yang merupakan tema utama disertasi ini, yaitu "Rekonsepsi Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat". Dalam disertasi ini terdapat tiga permasalahan yang masing-masing akan dibahas dan dianalisis

dalam bab-bab selanjutnya. Untuk memperoleh gambaran pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah di negara lain, maka dalam bab ini dipaparkan contoh pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah di beberapa negara, sehingga dapat diperoleh gambaran bahwa di negara lain, pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung, pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan, maupun melalui penunjukan atau pengangkatan. Bab ini juga memaparkan tujuan dan manfaat diambilnya tema utama disertasi, dan kerangka teori yang akan digunakan untuk membahas, menganalisis, dan memberikan jawaban atas permasalahan disertasi. Teori-teori yang digunakan dalam penulisan disertasi diulas dalam bab ini, yaitu yang berkaitan dengan teori kedaulatan rakyat dan demokrasi, teori negara hukum, negara kesejahteraan, teori negara kesatuan, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teori pembangunan hukum. Selanjutnya untuk memberikan pengertian yang jelas tentang lingkup materi penelitian disertasi, dalam kerangka konseptual dijabarkan beberapa konsep dan istilah pokok yang digunakan dalam disertasi, di antaranya adalah pengertian tentang konsep dan rekonsepsi, jabatan, kepala daerah, dan pengertian otonomi daerah dengan paradigma baru. Bab pertama juga menguraikan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan disertasi, yaitu meliputi pendekatan penelitian, sifat penelitian, jenis data, cara pengumpulan data, dan analisis penelitian. Pada akhir bab pertama dipaparkan perbandingan dengan penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang membahas tentang kepala daerah untuk mengetahui letak kebaruan disertasi ini.

Bab kedua merupakan sumber rujukan dan informasi yang berguna untuk menganalisis permasalahan-permasalahan disertasi yang akan dikemukakan dalam bab-bab selanjutnya. Judul bab kedua adalah "Konsep Negara Kesatuan Dan Demokrasi Dalam Kerangka Hukum Pemerintahan Daerah". Bab ini diawali dengan bahasan tentang negara kesatuan, yang meliputi pengertian, asas-asas, dan teori pembagian kekuasaan dalam negara kesatuan. Tujuannya adalah untuk memberikan landasan teoritis dalam menganalisis keberadaan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, sehingga dapat diperoleh pemahaman tentang arti penting pengisian jabatan kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan RI. Selain kajian teoritis tentang negara

kesatuan, untuk memperoleh penajaman tentang makna demokrasi dan kedaulatan rakyat, dalam bab ini dipaparkan kajian pustaka tentang demokrasi dan teori kedaulatan rakyat. Kajian teoritis tentang demokrasi dan kedaulatan rakyat, dipergunakan untuk membingkai pembahasan dan analisa tentang model pemilihan kepala daerah yang cocok dan ideal bagi rakyat Indonesia. Demokrasi dapat dimaknai sebagai demokrasi secara langsung dan demokrasi perwakilan. Kedua bentuk demokrasi ini dapat dilaksanakan oleh suatu negara sesuai dengan kondisi sosial dan politik masyarakat negara yang bersangkutan, termasuk masyarakat Indonesia. Oleh karena itu pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis dapat dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung, melalui perwakilan, ataupun cara-cara lain yang demokratis sesuai dengan kehendak dan kondisi masyarakat masing-masing. Selanjutnya, karena Negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam bab ini dikemukakan kajian teori tentang konsep negara hukum, yang dalam perkembangannya mencakup pengertian tentang negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan merupakan perkembangan dari konsep negara hukum, yang pada saat ini merupakan tujuan yang hendak diwujudkan oleh negara-negara modern, termasuk negara Indonesia. Rekonsepsi mekanisme pengisian jabatan kepala daerah ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sehingga penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah harus mendukung terwujudnya tujuan kesejahteraan masyarakat tersebut. Teori tentang jabatan dan wewenang juga diuraikan dalam bab kedua. Kajian teori ini dipergunakan untuk menganalisa tentang kewenangan lembaga perwakilan untuk memilih kepala daerah dalam hal pengisian jabatan kepala daerah tidak dilakukan secara langsung. Menurut teori kewenangan, lembaga perwakilan memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah berdasarkan mandat yang diperolehnya pada saat rakyat memilih mereka sebagai wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu baik dipilih secara langsung oleh rakyat maupun dipilih melalui DPRD tidak mengurangi nilai demokrasi.

Pada bab ketiga dengan judul "Potret Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Indonesia" disajikan fakta-fakta tentang pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah yang telah berlangsung di Indonesia,

dikaitkan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Pembahasan diawali dengan pemaparan tentang kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Pada bagian awal dipaparkan deskripsi penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasar UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, dan UU No.22 Tahun 1999. Setelah berlakunya UU No.22 Tahun 1999 penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami lompatan besar, karena berdasar UU No.22 Tahun 1999, daerah memiliki kewenangan yang sangat besar dalam bentuk otonomi daerah. Demikian pula kedudukan kepala daerah antar tingkatan tidak bersifat hierarkis. Akibatnya hubungan antara pusat dan daerah, serta antar daerah propinsi di satu pihak dengan kabupaten/kota di lain pihak mengalami ketegangan. Kondisi ini kemudian diperbaiki dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Berdasar amanat Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, maka diundangkan UU No.32 Tahun 2004 yang menggantikan atau mencabut UU No.22 Tahun 1999. Untuk pertama kalinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, berdasar UU No.32 Tahun 2004 kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Selanjutnya, dalam bab ini pula dibahas pengaturan pemilihan kepala daerah dalam UU No.22 Tahun 2014 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD. Undang-undang ini kemudian dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 Tahun 2014, yang kemudian disahkan oleh DPR menjadi UU No.1 Tahun 2015. Latar belakang dikeluarkannya Perppu dan diskursus yang terjadi setelah berlakunya Perppu ini dibahas dalam bab ini. Dalam hubungannya dengan kedudukan dan fungsi kepala daerah, bab ketiga ini memberikan paparan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu dimulai sejak berlakunya UU No.1 Tahun 1945 sampai dengan berlakunya UU No.22 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu sampai dengan berlakunya UU No.1 Tahun 2015. Dengan pemaparan dan pembahasan tentang kedudukan dan fungsi kepala daerah, maka akan diperoleh konsep mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang cocok

dan ideal, dengan menyesuaikan antara kedudukan dan fungsi kepala daerah, kondisi sosial masyarakat, dan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Untuk memberikan gambaran empiris tentang permasalahan-permasalahan yang muncul setelah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, maka dalam bab ketiga dipaparkan permasalahan ini dalam sub bab yang berjudul "Deskripsi Permasalahan-Permasalahan Yang Muncul Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Setelah Pelaksanaan Pilkada Secara Langsung". Pada sub bab ini dipaparkan hasil penelitian yang menggambarkan kondisi masyarakat setelah berlangsungnya Pilkada secara langsung, yaitu berkenaan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang diketahui berdasarkan data tentang angka kemiskinan masyarakat, tingkat korupsi yang melibatkan kepala daerah dan anggota DPRD, data tentang banyaknya konflik sosial yang terjadi di masyarakat, data tentang gugatan Pilkada di Mahkamah Konstitusi RI, dan data tentang besaran biaya untuk penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Dengan menggali dan selanjutnya memaparkan data hasil penelitian tentang permasalahan-permasalahan yang muncul setelah dilaksanakannya Pilkada secara langsung, maka pada bab selanjutnya akan dianalisis untuk menemukan format mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang cocok dan ideal bagi bangsa Indonesia. Untuk memperoleh gambaran tentang pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah di negara-negara lain, maka pada bab ketiga juga ditampilkan perbandingan pengaturan dan pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah di negara-negara lain dalam bentuk tabel.

Bab keempat dalam penelitian disertasi ini merupakan jawaban atas permasalahan-permasalahan yang menjadi tema utama disertasi. Pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif politik hukum nasional Indonesia mengawali pembahasan dan analisis permasalahan disertasi. Pada sub bab ini dibuktikan bahwa pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah merupakan salah satu bagian dari politik hukum nasional. Sebagai bagian dari politik hukum nasional, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia diatur sesuai dengan kebijakan yang diambil oleh negara pada saat tertentu. Selanjutnya untuk memberikan alasan pembenar bahwa pengisian jabatan kepala daerah baik melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan oleh DPRD

adalah tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, maka dipaparkan pembahasan tentang makna demokrasi dengan pemilihan langsung dan melalui perwakilan DPRD. Dalam bab keempat juga diuraikan langkah-langkah untuk menyusun kembali konsep pengisian jabatan kepala daerah yang merupakan hasil temuan dan analisis peneliti. Langkah-langkah dimaksud di antaranya adalah mempertegas letak titik berat otonomi daerah, mempertegas pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, antara provinsi dan kabupaten/kota, mempertegas fungsi dan peran partai politik dalam rekrutmen calon kepala daerah dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah dan undang-undang yang terkait. Setelah dikemukakan langkah-langkah strategis untuk menyusun kembali konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka dalam sub bab berikutnya dipaparkan jawaban penelitian yang merupakan temuan peneliti, yaitu tentang rekonsepsi hukum tentang pengisian jabatan kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Bab kelima adalah penutup. Bab ini berupa kesimpulan dan rekomendasi. Kesimpulan disertasi meliputi jawaban-jawaban atas pertanyaan penelitian dan hasil pemikiran peneliti yang merupakan temuan baru setelah melakukan penelitian dan analisis. Pada akhir bab ini dikemukakan beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan acuan untuk ditindaklanjuti dalam penelitian selanjutnya.

BAB II

KONSEP NEGARA KESATUAN DAN DEMOKRASI DALAM KERANGKA HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Negara Kesatuan

A.1. Pengertian Negara Kesatuan dan Asas-Asas Negara Kesatuan

A.1.1. Pengertian Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk Negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat disebabkan karena di dalam Negara kesatuan itu tidak terdapat Negara-negara yang berdaulat. Meskipun di dalam Negara-negara kesatuan wilayah-wilayah Negara itu dibagi dalam bagian-bagian Negara, akan tetapi bagian-bagian Negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan Negara-negara bagian di dalam bentuk Negara federasi.

Didasarkan pada letak kekuasaan tertinggi (kedaulatan) pemerintahan-pemerintahan Negara, Thorsten V Kalijarvi lebih melihat pada Negara kesatuan sebagai Negara dengan sentralisasi kekuasaan . Thorsten merumuskan Negara kesatuan atau Negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah Negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian Negara itu. Pemerintah bagian-bagian Negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat⁸⁹.

Ernst Utrecht memberikan batasan suatu Negara kesatuan adalah suatu Negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus Negara bagian (*deelstaat*) dalam undang-undang dasar sendiri, biasanya juga dengan kepala Negara sendiri dan menteri-menteri sendiri, serta merdeka dan berdaulat.⁹⁰ Berbeda dengan Ernst Utrecht, Ismani HP menekankan pada alasan

⁸⁹ Thorsten V Kalijarvi dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet V, (Bandung: Binacipta 1974), hal 179

⁹⁰ Ernst Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet V, (Jakarta: PT Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan, 1983), hal 342.

pembentukan Negara kesatuan. Alasan untuk berdiri Negara kesatuan bukan hanya persatuan, tetapi terutama kesatuan. Dikatakan bahwa

“...sesuai dengan predikatnya, yang diperlukan untuk Negara kesatuan bukan hanya persatuan (*union*), tetapi sekaligus kesatuan (*unity*). Memang, kalau dibandingkan dengan Negara serikat secara konsepsional keberadaan atau eksistensi Negara kesatuan lebih mantap dan mapan (*established*). Bagian-bagian wilayah Negara kesatuan merupakan kesatuan wilayah Negara, sehingga tidak mudah untuk memisahkan diri. Di samping itu, diperkuat juga dengan cirri-ciri budaya yang berfungsi memantapkan *identity* dan *solidarity* atau jati diri dan kesetiakawanan. Demikian juga dalam rangka pemerintahan, undang-undang dasar dan undang-undang serta peraturan pelaksanaannya berlaku secara sama untuk seluruh wilayah Negara, sehingga memacu timbulnya kesatuan yang mantap. Akan tetapi pemerintah daerah (*local government*) masih dapat mempunyai wewenang untuk membuat peraturan daerah (Perda) khusus berlaku untuk daerahnya. Hal ini dimungkinkan karena terdapat otonomi daerah”⁹¹

Menurut CF Strong, esensi Negara kesatuan adalah Negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain kekuasaan Pemerintah Pusatnya tidak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain pembentuk undang-undang Pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan, maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh. Hal itu bukan karena konstitusi yang menetapkan demikian atau karena berbagai Negara memiliki identitas tersendiri yang harus dipertahankan dalam tingkatan tertentu dengan bergabung kepada badan yang lebih besar. Pendelegasian ini bukan berarti tidak ada badan pembuat undang-undang tambahan, tetapi artinya badan-badan itu dapat dihapuskan menurut kebijaksanaan otoritas pusat. Oleh karena itu, dilihat dari sudut manapun, makna kata “badan tambahan” itu tidak bisa disebut sebagai badan berdaulat tambahan. Pada akhirnya hal ini berarti tidak mungkin muncul konflik antara otoritas pusat dan otoritas daerah yang tidak dapat diselesaikan oleh otoritas pusat, karena otoritas pusat punya kekuasaan hukum untuk itu. (*The essence of a unitary state is that sovereignty is undivided,..., that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of*

⁹¹ Ismani HP, *Dasar-dasar Ilmu Pemerintahan*, (FIA Unibraw dan IKIP Malang, 1996), hal 21

*any other law making body than the central one. If the central power finds it convenient to delegate powers to minor bodies, whether they be local authorities or colonial authorities- it does so, be it remembered, from the plenitude of its own authority and not because the constitution says it must, or because the various parts of the state have a separate identity which they have to some extent retained on joining the larger body... that they exist and can be abolished at the discretion of the central authority ... And, finally, it means that there is no possibility of the central and local authorities coming into a conflict with which the central government has not the legal power to cope)*⁹²

Uraian di atas menunjukkan kecuali di Negara kesatuan yang dominion, esensi Negara kesatuan adalah Negara dengan kedaulatan tidak terbagi-bagi, baik ke dalam/intern maupun ke luar/ekstern. Menurut pembawaannya, Negara kesatuan merupakan Negara dengan sentralisasi kekuasaan, meskipun karena keadaan, perkembangan, kebutuhan atau karena bagian-bagian dari Negara itu mempunyai ciri tersendiri yang harus dipertahankan demi kepentingan yang lebih besar, dapat juga dengan desentralisasi. Negara kesatuan adalah Negara satu Negara atau Negara tunggal dan Negara satu system pemerintahan. Pemerintahan pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Oleh karena itu, secara teoritis ideal kecil kemungkinan terjadi pemisahan daerah dari pusat.

RDH Koesoemahatmadja mengingatkan bahwa pemerintah pusat Negara kesatuan dapat mencampuri urusan rumah tangga daerah asal termasuk kepentingan umum. Hal ini merupakan perbedaan prinsipil dengan pemerintah pusat dari sesuatu Negara serikat yang mempunyai hak campur tangan yang lebih terbatas terhadap urusan-urusan pemerintah daerah.⁹³Selanjutnya, RDH Koesoemaatmadja berpendapat bahwa campur tangan dalam Negara kesatuan itu dapat merupakan: (1) tindakan pengawasan (*toezicht*), (2) tindakan penyelidikan dan pemeriksaan (*enquete*), (3) tindakan perbaikan (*correctie*),

⁹² Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, 5th Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960, hal 116.

⁹³ RDH Koesoemaatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta Bandung, 1975, hal 100

dan (4) tindakan pengadilan (*judicieel*).⁹⁴Sebaliknya, penguasa daerah atau pemerintah daerahpun mempunyai kewajiban memadukan kepentingan Negara atau kepentingan nasional dan kepentingan daerah atau kepentingan local. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa penguasa daerah atau pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan local, sehingga bukan saja merupakan perpaduan kepentingan yang harmonis, tetapi sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya, karena penguasa daerah lebih dekat, lebih mengetahui tentang keadaan dan kebutuhan rakyat daerah itu, tetapi dengan tetap mengingat agar tidak merugikan kepentingan nasional secara keseluruhan.⁹⁵

Mengenai prinsip Negara kesatuan, Solly Lubis merumuskan bahwa prinsip pada Negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara, ialah Pemerintah Pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*regional government, local government*). Dalam suatu Negara kesatuan, terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara Pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah Daerah (*regional government/local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.⁹⁶

Dalam negara kesatuan, adanya pemerintahan daerah juga merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan. Apabila dikelompokkan, maka kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara, yaitu secara vertikal dan horisontal. Dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J Frederich, pembagian kekuasaan secara vertical dan disebut juga pembagian kekuasaan secara territorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Ateng Syafrudin, *Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropa dan Perencanaan Pembangunan*, (PT Bandung Press, Bandung, 1973) hal 100.

⁹⁶ *Ibid*, hal 22-23, 148

menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.⁹⁷

Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara territorial, maka dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara umum di antara Negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam Negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan Negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*), maka asas-asas teknis Negara kesatuan dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara kesatuan. Kedua kelompok asas teknis Negara kesatuan dimaksud, yaitu asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi Negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan bagi Negara kesatuan dengan desentralisasi.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah.⁹⁸

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan

⁹⁷ Frederich dalam Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 138

⁹⁸ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁹

Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 B UUD Negara RI Tahun 1945, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Selanjutnya, ukuran-ukuran yang bersifat istimewa dan khusus tersebut ditentukan dalam undang-undang. Sehubungan dengan daerah yang bersifat khusus dan istimewa tersebut, di Indonesia terdapat Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) yang dibentuk berdasarkan UU No.34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara RI , Nanggroe Aceh Darussalam berdasar UU No.24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatra Utara, jo. UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh , jo UU No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, jo UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Provinsi Papua dengan UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan UU No.3 Tahun 1950, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU No.9 Tahun 1955, dan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam konsiderans UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua dinyatakan bahwa penetapan Papua sebagai Daerah Otonomi Khusus dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan

⁹⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas, Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, , cet ke 4, 2011) hal 8

menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua. Penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri. Pemerintah dan pembentuk undang-undang menyadari bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Papua, khususnya masyarakat Papua. Di samping pertimbangan tersebut, masih terdapat beberapa pertimbangan lagi yang mendasari dibentuknya Daerah Otonomi Khusus Papua, termasuk pemanfaatan hasil kekayaan alam. Akibat masih adanya kesenjangan taraf hidup antara masyarakat di Provinsi Papua dan provinsi lainnya, maka untuk memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, maka diperlukan kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbeda dengan dasar pertimbangan otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua yang lebih didasari pertimbangan sosial dan ekonomi, otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam didasari oleh pertimbangan sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi, yang bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Soehino berpendapat bahwa sebelum dilaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, gambaran di dalam ide atau alam pikiran mengenai Negara adalah bahwa Negara itu melaksanakan asas sentralisasi dan asas konsentrasi, yang berarti bahwa di dalam Negara itu segala urusan pemerintahan kecuali milik Negara itu (pemerintah pusat); juga segala urusan pemerintahan itu dilaksanakan atau dilakukan sendiri oleh Negara (pemerintah pusat), atas prakarsa, tanggung jawab, serta biaya Negara (pemerintah pusat). Baru setelah

Negara tersebut melaksanakan asas desentralisasi, timbul pemikiran bagaimanakah perimbangan mengenai segala sesuatunya antara Negara dan Daerah c.q. antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; terutama perimbangan mengenai urusan-urusan pemerintahan yang tetap menjadi urusan Negara c.q. Pemerintah Pusat, baik urusan-urusan pemerintahan yang ada di pusat maupun urusan-urusan pemerintahan yang ada di daerah-daerah dengan urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga Daerah.¹⁰⁰

Supaya terselenggara Negara kesatuan dengan desentralisasi memerlukan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Ketiga asas teknis ini dapat dibedakan keberadaan dan peranannya dengan criteria kebijakan, tanggung jawab, dan pelaksana berada pada Pusat. Lain halnya dengan tugas pembantuan; kebijakan dan tanggung jawab berada pada Pusat, sedangkan pelaksana berada pada Daerah.

A.1.2. Asas-Asas Negara Kesatuan

Dalam kenyataan ada sejumlah Negara yang menganut Negara kesatuan, tetapi ada pula yang menganut Negara serikat. Bentuk Negara manapun yang dipilih oleh suatu Negara, hal itu dapat dijumpai atau akan dituangkan dalam konstitusi Negara itu. CF Strong mengatakan:” *...there are various kinds of unitary states and different kinds of federal states, no constitutional state of today can be entirely outside these two categories*”¹⁰¹ Menurut CF Strong tersebut, bentuk Negara (kesatuan atau serikat) yang dianut oleh suatu Negara, ketentuan dasarnya akan dituangkan atau terdapat dalam konstitusi Negara yang bersangkutan.

Antara Negara kesatuan (*unitary state*), Negara serikat (*federal state*), apalagi dengan serikat Negara (*confederacy of states*) dapat dibedakan satu sama lain dari segi dasar hukum yang mengatur keberadaannya masing-

¹⁰⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Edisi Pertama, Cet 1,(Yogyakarta.; BPFE 1991), hal 98

¹⁰¹ CF Strong, *op.cit*, hal 63

masing. Negara kesatuan diatur oleh hukum nasional dan serikat Negara diatur oleh hukum internasional, sedangkan Negara serikat diatur oleh hukum nasional yang berkadar hukum internasional. Hal itu dapat dihubungkan dengan pernyataan Hans kelsen:

*“On the scale of decentralization, the federal state stands between the unitary state and an international union of states. It presents a degree of decentralization that is still compatible with a legal community constituted by national law, that is, with a State, and a degree of centralization that is no longer compatible with an international legal community, a community constituted by international law”.*¹⁰²

Negara constitutional adalah wilayah yurisdiksi bagi sebuah pemerintahan tertentu yang fungsi-fungsinya dirumuskan dalam konstitusi Negara itu. Oleh karena itu, konstitusi menetapkan batas-batas intern dan ekstern Negara, dan batas-batas itu menjadi semakin penting dalam kaitannya dengan hubungan ekstern. CF Strong mengatakan:

*“The constitutional state, then, is the area of jurisdiction of particular government whose function are formulated in the constitution of that state. The constitution, therefore, defines the limits of the state both internally and externally, and the limits of the state become vital when we consider it in its externally relations”.*¹⁰³

Suatu Negara kesatuan eksis berlandaskan pada asas kesatuan (*principle of unity*) atau asas Negara kesatuan (*principle of unitary state*). Pada Negara kesatuan dengan desentralisasi atau Negara kesatuan yang murni berpijak pada asas sentralisasi (pemusatan kekuasaan/pemerintahan) dan asas konsentrasi (penumpukan kekuasaan/pemerintahan). Baru apabila suatu Negara kesatuan mengadopsi asas desentralisasi (penyerahan kekuasaan/pemerintahan) dan asas dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan/pemerintahan) dari Negara serikat, maka menjadi Negara kesatuan dengan desentralisasi.

¹⁰² Hans Kelsen, *op cit*, hal 316-317

¹⁰³ CF Strong, *op cit*, hal 77

Tentang asas-asas sentralisasi, konsentrasi dan dekonsentrasi sebagai asas-asas teknis dalam Negara kesatuan, M Solly Lubis mengemukakan bahwa dalam Negara kesatuan, pemerintah daerah itu adalah subordinate terhadap pemerintah pusat. Hubungan subordinasi itu, dapat dijalankan menurut beberapa asas teknik, yaitu asas sentralisasi, asas konsentrasi, dan asas dekonsentrasi. Dalam suatu Negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang yang memerintah daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangganya itu, yang biasa disebut “swatantra” atau “otonomi”.¹⁰⁴

Muhammad Yamin berpendapat bahwa asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi merupakan sifat dari Negara serikat. Akan tetapi kedua asas itu dapat diadopsi atau diterapkan di Negara kesatuan dengan desentralisasi dalam rangka menghindari pemusatan dan penumpukan kekuasaan pada pusat dan untuk memajukan daerah.

Secara umum di antara Negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam Negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan Negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*), maka asas-asas teknis Negara kesatuan dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara kesatuan. Kedua kelompok asas teknis Negara kesatuan dimaksud, yaitu asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi Negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan bagi Negara kesatuan dengan desentralisasi.

Bagi Negara kesatuan dengan sentralisasi menggunakan asas sentralisasi yang dapat dilekatkan dengan asas konsentrasi, karena yang menganutnyapun Negara-negara yang tergolong kecil seperti kerajaan Monaco, Kerajaan Negara Kota Vatikan, kerajaan Kuwait, Republik Syria, dan Republik Singapura yang memiliki wilayah yang kecil, jumlah penduduk yang kecil, fragmentasi sosial yang tidak begitu plural, dan keadaan geografi yang relative sederhana; maka tidak memerlukan bantuan asas-asas

¹⁰⁴ M Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cet II (Cet I tahun 1976),(Bandung: PT Alumni Bandung, Bandung, 1978), hal 151-152.

penyelenggaraan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk negara kesatuan dengan desentralisasi karena yang menganutnya pada umumnya negara-negara yang mempunyai wilayah yang luas, jumlah penduduk yang besar, fragmentasi sosial yang plural, keadaan geografi yang kompleks, dan ditopang oleh faktor historis; maka dengan sendirinya memerlukan bantuan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi yang merupakan lawan dari asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi yang merupakan lawan dari asas konsentrasi yang dapat dilengkapi asas tugas pembantuan.

Antara asas desentralisasi yang melahirkan hak otonomi dan asas tugas pembantuan yang melahirkan hak tugas pembantuan (*medebewind*) tentu ada perbedaan. Pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah dapat menentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana yang dapat diserahkan kepada Daerah. Penyerahan ini ada dua macam, yaitu:

- (a) penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya (hak otonomi), dan
- (b) penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan asasnya (prinsip-prinsipnya) ditetapkan oleh Pemerintah sendiri (hak *medebewind*).

Soehino berpendapat bahwa hak *medebewind* ini hendaknya jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atas saja, sekali-kali tidak, karena Pemerintah Daerah berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatnya sendiri; jadi masih mempunyai hak otonomibsekalipun hanya mengenai cara menjalankannya saja. Akan tetapi, cara menjalankan ini bisa besar artinya bagi tiap-tiap Daerah.¹⁰⁵

Dalam implementasi asas tugas pembantuan ini, Bagir Manan membagi dua jenis bantuan, yaitu bantuan bebas dan bantuan terikat. Bantuan bebas terutama dimaksudkan untuk memacu dan meningkatkan kemandirian

¹⁰⁵ Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, op cit, hal 19-20

daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Termasuk ke dalam kategori bantuan bebas adalah bantuan yang diberikan sebagai kompensasi atas hilang atau berkurangnya penghasilan asli daerah akibat suatu kebijakan pemerintah pusat. Bantuan terikat tidak memberikan peluang pada kemandirian daerah otonom, baik di bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Oleh karena itu, bantuan terikat harus dihindari. Kalaupun diadakan harus dibatasi pada bidang-bidang yang sangat khusus yang memang memerlukan pengendalian dan pengawasan rinci.¹⁰⁶

Supaya terselenggara Negara kesatuan dengan desentralisasi memerlukan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Ketiga asas teknis ini dapat dibedakan keberadaan dan peranannya dengan criteria kebijakan, tanggung jawab, dan pelaksana berada pada Pusat. Lain halnya dengan tugas pembantuan; kebijakan dan tanggung jawab berada pada Pusat, sedangkan pelaksana berada pada Daerah.

Negara kesatuan eksis berlandaskan pada asas kesatuan atau asas Negara kesatuan. Selanjutnya, asas ini secara keseluruhan meliputi asas Negara kesatuan dengan sentralisasi dan asas Negara kesatuan dengan desentralisasi. Asas Negara kesatuan dengan sentralisasi terdiri atas asas sentralisasi dan asas konsentrasi. Asas Negara kesatuan dengan desentralisasi terdiri atas asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang sentralistik, asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang desentralistik, asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional, asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang federalistik, dan asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang konfederalistik. Kelima asas Negara kesatuan dengan desentralisasi itu di dalamnya masing-masing terdapat asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan.

Pada asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang sentralistik, maka asas dekonsentrasi sangat dominant (sangat luas) atau setelah mendapat pengaruh asas sentralisasi dari asas Negara kesatuan dengan sentralisasi, maka asas dekonsentrasi sangat dominant sekali (sangat luas sekali). Pada asas

¹⁰⁶ Bagir Manan, (b) *op cit*, hal 214

Negara kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional, maka asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi proporsional. Pada asas Negara kesatuan dengan desentralisasi yang federalistik, maka asas desentralisasi sangat dominant (sangat luas) atau setelah mendapat pengaruh asas federasi dari asas Negara serikat, maka asas desentralisasi sangat dominant sekali (sangat luas sekali). Pada asas Negara kesatuan desentralisasi yang konfederalistik, maka asas desentralisasi yang telah mendapat pengaruh asas konfederasi dari asas erikat Negara, maka asas desentralisasi sangat sangat dominant sekali (sangat sangat luas sekali).

Untuk terselenggara Negara kesatuan dengan desentralisasi yang mengandung kadar kebebasan dan kemandirian berdasarkan asas desentralisasi, maka pemerintahan daerah dalam wujud otonomi daerah dengan bentuk daerah otonom. Kadar pelaksanaan daerah otonom akan ditentukan oleh penggunaan system rumah tangga daerah tertentu dan prinsip otonomi daerah tertentu pula.

A.2. Teori Pembagian Kekuasaan Dalam Negara Kesatuan

Dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J Frederich, pembagian kekuasaan secara vertical dan disebut juga pembagian kekuasaan secara territorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.¹⁰⁷

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati,

¹⁰⁷ Frederich dalam Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 138

atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁰⁸

Menurut Arthur Mass, pembagian kekuasaan itu ada dalam dua hal, yaitu *capital division of power* sebagai pembagian kekuasaan secara horisontal atau sering dipersamakan dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *areal division of power* sebagai pembagian kekuasaan secara vertikal.¹⁰⁹ Dalam kaitannya dengan hal ini, Hans Antlov berpendapat bahwa pembagian kekuasaan dapat dilakukan dengan cara: pertama, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara *capital division of power* (CDP) atau pembagian kekuasaan secara horisontal, dilakukan di mana proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif, masing-masing diberikan kepada satu badan. Sementara cara *areal division of power* adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan di mana proses legislatif hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi. Pembagian kekuasaan basis wilayah dengan cara ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (daerah otonom) pada konteks negara kesatuan dan antara negara bagian dengan pemerintah dalam konteks negara federal. Pembagian kekuasaan ini didasari oleh suatu undang-undang. Oleh karena itu, Hans Antlov menyatakan bahwa kekuasaan daerah otonom diterima dari atas dan dapat ditarik kembali melalui undang-undang yang baru, tanpa persetujuan daerah otonom yang bersangkutan.¹¹⁰

Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara territorial, maka dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara umum di antara Negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam Negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan Negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*), maka asas-asas teknis Negara kesatuan dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara

¹⁰⁸ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁹ Arthur Mass, *A Theory of Local Government*, (Glencoe, : Illinois: The Free Press, 1959) hal 10

¹¹⁰ Hans Antlov dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007, hal 48-49

kesatuan. Kedua kelompok asas teknis Negara kesatuan dimaksud, yaitu asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi Negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan bagi Negara kesatuan dengan desentralisasi.

Dalam rangka pelaksanaan hubungan antara satuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, maka dibentuklah daerah-daerah otonom sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Selanjutnya Pasal 1 angka 12 UU No.23 Tahun 2014 menentukan bahwa Daerah Otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam system NKRI.

Dalam kaitan dengan kelaziman penentuan batas-batas wewenang dan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah pada Negara kesatuan, Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad mengemukakan bahwa Negara kesatuan (*Eenheidsstaat* atau *unitary*), berbicara tentang suatu Negara berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi Negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuasaan milik pusat (*residu power*).¹¹¹ Sementara L.J. van Apeldoorn berpendapat bahwa suatu Negara disebut Negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.¹¹²

A.3. Pemerintahan Daerah Dan Otonomi Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistim dan

¹¹¹ Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Cet I, Madani Press, Jakarta, 2000, hal 61

¹¹² Van Apeldoorn dalam Simorangkir, *Ibid*, hal 14

prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945¹¹³. Pembentukan pemerintahan daerah ini merupakan konsekuensi dianutnya susunan negara kesatuan. Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan: (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Secara factual pentingnya dilaksanakan pemerintahan daerah dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan berikut:

1. Adanya perbedaan daerah dalam system social, politik, dan budaya.

Sebelum terbentuknya Negara, biasanya telah ada kesatuan masyarakat daerah yang tumbuh, berkembang dan eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum. Masyarakat tersebut memiliki karakteristik yang khas pada lembaga politik, social, dan budayanya, dan juga menembangkan identitasnya. Oleh karena itu, komunitas-komunitas yang terbentuk sangat beragam. Kondisi alamiah tersebut menjadi fakta politik, social, dan budaya yang selanjutnya mempengaruhi lembaga-lembaga formal yang dibentuk Negara. Oleh karena itu Negara perlu mengakomodasikan fakta tersebut dengan menyelenggarakan system pemerintahan daerah. Dengan system pemerintahan daerah yang disepakati semua pihak, maka akan tercipta tingkat kohevisitas yang tinggi, yang akan memperkuat integritas bangsa.

2. Upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat

Tujuan dibentuknya Negara adalah menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan seperangkat kelembagaan yang disebut administrasi public/Negara yang akan melaksanakan pelayanan public. Jika semua urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, maka akan terjadi birokrasi yang sangat panjang, sehingga masyarakat akan sulit memperoleh pelayanan yang cepat, murah, dan efisien. Dengan dibentuknya pemerintah daerah yang diberi kewenangan untuk

¹¹³ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

mengatur dan mengurus urusan masyarakat, maka pelayanan public yang akan diterima masyarakat akan berlangsung secara cepat dan mudah, karena tidak melewati jalur birokrasi yang panjang, kompleks, dan berbelit-belit.

3. Menciptakan administrasi pemerintahan yang efisien.

Dalam system pemerintahan daerah, kepada daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak sekedar melaksanakan ketentuan dari pusat, tetapi membuat rencana, melaksanakan, mengendalikannya. Dengan demikian maka apa yang diputuskan pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang akan menerima dampak dari keputusan tersebut.¹¹⁴

Esensi pemerintahan di daerah berkait dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkait dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota).¹¹⁵

Kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau sifatnya desentralistik. Kedua sifat hubungan ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. dari sisi pembagian

¹¹⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007, hal 39-42

¹¹⁵ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal 62

kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.¹¹⁶

Desentralisasi pada negara kesatuan berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Meskipun kedua lingkungan pemerintah (Pusat dan Daerah) merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas, dan tanggung jawab berbeda, maka tidak menutup kemungkinan terjadi semacam tarik menarik bahkan *spanning* hubungan antara keduanya.¹¹⁷

Pusat yang bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas *uniformitas*), kadang-kadang lebih cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan sentralistik. Di lain pihak, upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi misalnya oleh corak susunan masyarakat. Cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.¹¹⁸

Dalam negara kesatuan, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak sederajat dengan Pemerintah Daerah. Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ Bagir Manan (b), *op cit*, hal 16

¹¹⁸ *Ibid*, hal 17

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang, kekuasaan pemerintah yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.¹¹⁹

A.3.1. Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam suatu negara kesatuan, pembagian kekuasaan dalam negara dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horisontal menggambarkan pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah.¹²⁰

Dalam negara kesatuan, kekuasaan negara terletak pada Pemerintah Pusat, bukan pada Pemerintah Daerah. Namun demikian, Pemerintah Pusat dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah (dalam rangka dekonsentrasi) atau kepada daerah berdasarkan hak otonomi (dalam rangka desentralisasi). G.J Wolhoff dalam kaitan ini menyatakan:

¹¹⁹ Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, 1994, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hal 207-208

¹²⁰ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

" Mungkin cukup bila di sini dinyatakan bahwa: dalam negara kesatuan dengan desentralisasi pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat, sehingga peraturan-peraturan sentrallah (undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah) yang menentukan susunan dan bentuk pemerintahan daerah-daerah otonom dan macam dan luasnya kekuasaannya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut inisiatifnya sendiri (autonomi) dan (atau) turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral dalam daerahnya menurut instruksi-instruksi dari pemerintah pusat (medebewind) dalam hal mana Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap Daerah-Daerah autonom itu."¹²¹

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi Pemerintah Pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.¹²²

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity command*).¹²³

¹²¹ G.J Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, hal 112

¹²² Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, hal 3

¹²³ Sadu Wasistiono, Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan), dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004, hal 9

A.3.2. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, dikenal adanya 3 (tiga) macam asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan medebewind.

A.3.2.1. Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti “*de*” adalah lepas dan “*centrum*” adalah pusat, sehingga bisa diartikan melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi ialah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Dalam terjemahan sesuai undang-undang, desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Menurut Amrah Muslimin, ada 3 (tiga) macam desentralisasi, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik mengandung makna pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat. Desentralisasi kebudayaan mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).¹²⁴ Di samping pembagian tersebut, juga dikenal desentralisasi jabatan dan desentralisasi kenegaraan.

Selain pembagian seperti yang disebut terdahulu, terdapat juga perbedaan desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan

¹²⁴ Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Djambatan, 1960) hal

mengurus rumah tangganya sendiri, batas pengaturannya adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis-jenis fungsinya, misalnya pendidikan, dan sebagainya.¹²⁵

Bagir Manan dengan mengutip pendapat dari beberapa ahli, seperti Van Der Pot, FAM Stroink, JG Steenbeek, JM de Meij, dan Belifante mengemukakan beberapa pengertian desentralisasi:

- 1) Pengertian desentralisasi yang agak sempit. Di sini desentralisasi digolongkan menjadi dua macam, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional (Van Der Pot)
- 2) Pengertian desentralisasi yang lebih luas dari pengertian tersebut (Amrah Muslimin, Irawan Soejito dan Tresna). Selain desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional, juga desentralisasi administratif (dekonsentrasi). Amrah Muslimin mengemukakan pula desentralisasi kebudayaan di samping desentralisasi teritorial dan desentralisasi administratif, Amrah Muslimin tidak memasukkan dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi.
- 3) Desentralisasi seperti diutarakan Kelsen. Desentralisasi diartikan sebagai lingkungan tempat (juga lingkungan orang) suatu kaidah hukum berlaku secara sah. Desentralisasi ada apabila kaidah hukum yang hanya berlaku sah pada sebagian wilayah negara atau kelompok orang tertentu terlepas dari siapa yang membuatnya. Namun demikian Kelsen menyatakan pula bahwa desentralisasi dapat dilihat dari wewenang membuat dan melaksanakan suatu kaidah hukum. Apabila dilihat dari sudut fenomena desentralisasi, pengertian desentralisasi menurut Kelsen lebih luas daripada pengertian terdahulu.
- 4) Pengertian desentralisasi yang lebih sempit dari yang diutarakan Van Der Pot, yaitu seperti yang terdapat dalam UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Desentralisasi hanya diartikan sebagai desentralisasi teritorial: "Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya".¹²⁶

Untuk mengetahui bagaimana pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perlu diketahui apa sistem rumah tangga daerah yang dianut. Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan

¹²⁵ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa* (Jilid I), (Jakarta: Dewaruci Press, 1981)hal 6-7

¹²⁶ Bagir Manan, *op cit*, hal 25.

Daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka dikenal beberapa ajaran/sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga materiil, sistem rumah tangga formil, dan sistem rumah tangga riil.

A.3.2.1.a. Ajaran/Sistem Rumah Tangga Materiil

Menurut ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat, seseorang harus melihat kepada materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah itu masing-masing. Setiap pemerintahan apakah ia pusat atau daerah hanya akan mampu menyelenggarakan urusan tertentu dengan baik. Jadi pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat. Dengan melihat kepada materinya, dengan mudah orang dapat membedakan bahwa suatu urusan termasuk urusan pemerintah daerah atau pemerintah pusat. Inilah inti pokok ajaran rumah tangga materiil yang meletakkan titik berat persoalannya pada macam atau jenis urusan yang akan lebih mampu diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau daerah.¹²⁷

Menurut Bagir Manan, dalam sistem rumah tangga materiil, ada pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang rinci antara Pusat dan Daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie(e), *op cit*, hal 424

material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat.¹²⁸

Di dalam prakteknya, ajaran rumah tangga materiil dapat dipertahankan sepanjang sifat pemerintahan daerah masih sederhana. Sedangkan untuk menghadapi sifat pemerintahan yang sudah maju, yang semakin kompleks, dan modern, maka agak sulit untuk secara obyektif menilai mengenai urusan mana yang sebaiknya diselenggarakan oleh pusat atau oleh daerah. Oleh sebab itu, mana yang akan dipilih sebagai urusan pusat dan daerah, sering kali ditentukan secara subyektif semata-mata berdasarkan pertimbangan kekuasaan. Dengan ukuran penilaian yang bersifat subyektif itu, orang pun akhirnya akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya karena hal itu dapat menimbulkan perselisihan antara satu sama lain.¹²⁹

A.3.2.1..b. Ajaran/Sistem Rumah Tangga Formil

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan yang diselenggarakan Daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh Pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh Daerah. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan daya guna dan hasil guna merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab tersebut.¹³⁰

Apa saja yang menjadi urusan Pusat dan apa saja yang menjadi urusan Daerah ditentukan dalam ketentuan-ketentuan yang bersifat formil. Pengaturan tersebut didasarkan atas daya guna pemerintahan masing-masing. Jika sesuatu hal yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah

¹²⁸ Bagir Manan (b), *op cit*, hal 28

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ *Ibid*, hal 26

akan mendatangkan manfaat yang lebih besar, maka terhadap hal itu dipandang lebih baik ditentukan sebagai urusan rumah tangga daerah. Penyerahan dilakukan dengan formil melalui peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.

A.3.2.1.c.. Ajaran Rumah Tangga Riil

Yang dimaksud dengan urusan rumah tangga riil adalah urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan yang riil atau nyata. Disebut nyata karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata.

Walaupun terdapat beragam varian dalam sistim desentralisasi dengan karakteristik yang berbeda, namun pada dasarnya ada empat pola (*patterns*) *field administration and local government system* yang dapat diidentifikasi sebagai berikut;¹³¹

1) Comprehensive Local Government System.

Dalam sistim ini, sebagian besar urusan pemerintah pada tingkat daerah diserahkan kepada dan dikelola sepenuhnya oleh pemerintah daerah, baik urusan itu termasuk kewenangan otonomi daerah, maupun kewenangan daerah, dengan kemungkinan ditunjang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah melaksanakan beberapa fungsi sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, serta melaksanakan fungsi-fungsi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, atas nama departemen atau pemerintah pusat. Negara-negara didunia yang menerapkan sistem ini, misalnya India, Pakistan, Sudan, dan Uni Arab Republik.

2) Partnership Local Government System.

Dalam sistim ini, beberapa fungsi tertentu yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dilakukan oleh unit pelaksana kantor pusat, dan

¹³¹ Sarundajang, *op cit*, hal 29-31.

urusan pelayanan yang lainnya dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah melaksanakan fungsi-fungsi tersebut sedikit banyak lebih bersifat mandiri (*selfstanding, autonomously*) sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang mendasarinya serta dapat melakukan beberapa tugas lainnya atas nama dan dibawah supervisi-teknik dari departemen pusat. Jadi, dalam sistim ini unsure-unsur pemerintah tertentu bisa dilakukan oleh unit dari departemen pusat atau pemerintah daerah, tergantung kepada kebutuhan dan situasi. Contoh negara-negara yang menerapkan sistem ini adalah Srilangka, Kawasan Negara-negara yang berbahasa Inggris di Afrika, Nigeria Barat, dan sebagainya.

3). *Dual System of Local Government.*

Dalam sistim ini, departemen di pusat secara langsung melakukan tugas-tugas pemerintah daerah, dan tidak membentuk atau menunjuk unit pelaksana. Sedangkan pemerintah daerah, menurut perundang-undangan mempunyai kewenangan otonomi melakukan tugas-tugas otonominya, dan melakukan hal-hal yang dapat mendorong perkembangan daerah. Namun, dalam prakteknya sedikit sekali yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, sebab dalam sistim ini sering terjadi konflik dan *overlapping* tugas-tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yang menonjol dalam sistim ini, adalah pemerintah daerah lebih berperan sebagai *political decentralization* daripada sebagai alat peningkatan pembangunan sosial ekonomi. Hal ini berakibat, pemerintah daerah tidak dapat dengan leluasa menyelenggarakan urusan rumah tangganya untuk memacu pembangunan secara komprehensif multidimensional. Pemerintah daerah hanya diperlukan untuk mempercepat proses pencapaian tujuan pemerintah pusat secara sepihak. Sistem seperti ini umumnya diterapkan di Amerika Latin, dan sebagainya

4). *Integrated Administrative System.*

Di dalam sistim ini, semua badan-badan Pemerintah Pusat langsung melakukan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat, dimana *central government area coordinators* atau semacam Kepala Wilayah bertanggung jawab untuk

bertingdal sebagai koordinator bagi unit pelaksana termasuk *technical agencies* dari pemerintah daerah. Dengan demikian, peranan pemerintah daerah relative sangat kecil untuk mengontrol kegiatan pemerintah dan staff di wilayahnya, karena semua kegaitan pemerintah berada dibawah koordinasi koordintor wilayah. Sistem seperti ini sangat rawan untuk terjadinya pergolakan daerah atau separatism, karena daerah menjadi semakin tidak berdaya dan kehilangan wibawa. Sistem seperti ini telah diterapkan di Negara-negara Asia Tenggara dan Timur Tengah.

A.3.2.2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi sebenarnya merupakan pengembangan atau perbaikan dari sentralisasi dalam pemerintahan, tetapi penyelenggaraan dekonsentrasi masih tetap dalam rangka sentralisasi. Disebut demikian karena dekonsentrasi adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya atau aparatnya di daerah untuk melaksanakan wewenang tertentu dalam menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat di daerah. Tanggung jawab pelaksanaan wewenang tertentu tersebut tetap ada pada Pemerintah Pusat. Dalam rangka dekonsentrasi sebenarnya alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah melakukan pekerjaannya di daerah.¹³²

Amrah Muslimin memberikan definisi dekonsentrasi adalah penyerahan sebagian dari kekuasaan Pemerintah Pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada hakikatnya alat-alat Pemerintah Pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan Pemerintah Pusat kepada alatnya di daerah karena meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah.¹³³

Dekonsentrasi menurut undang-undang adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

¹³² Andi Mustari Pide, 1999, *Op cit*, hal 30

¹³³ Amrah Muslimin, *op cit*, hal 3

A.3.2.3. Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

A.3.3. Otonomi Daerah

A.3.3.1. Pengertian Otonomi

Secara etimologi otonomi berasal dari kata *oto* (*auto* = sendiri) dan *nomoi* (= *nomos* = undang-undang/ aturan) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Di dalam tata pemerintahan otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri¹³⁴. Dalam bahasa Yunani, otonomi atau *autonomy* berasal dari kata *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopaedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian asli adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua cirri hakikat dari otonomi, yaitu *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi daerah otonom adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur oleh *own laws*.¹³⁵ Karena itu otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.

Dalam literature Belanda, otonomi berarti “pemerintahan sendiri” (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).¹³⁶ Namun demikian, walaupun otonomi itu

¹³⁴Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Elek Media Komputindo, Jakarta, 2000, hal. 18

¹³⁵ Encyclopedia of Social science dalam Sarundajang, *op cit*, hal 33

¹³⁶ Ibid, hal 34

sebagai *self government*, *self sufficiency*, dan *actual independency*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.

Pengertian otonomi banyak dikemukakan oleh para ahli, seperti Van der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri, yang dalam Undang-Undang Dasar (Belanda) dinamakan “rumah tangga sendiri”. Dan C.J. Fransen, merumuskan otonomi sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibikin dengannya¹³⁷.

Scricke menyatakan bahwa outonomie adalah “*Eigen Meesterschap*”, “*Zelfstandigheid*” bukan “*onafhankelijke Heid*”. Sedangkan Logemann menyatakan bahwa otonomi berarti memberi kesempatan kepadanya mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Kekuasaan bertindak merdeka (*vrij Beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi. Pemerintahan itu oleh Van Vollen Hoven dinamakan “*Eigenmeesterschap*”¹³⁸. Otonomi bermakna “memerintah sendiri” yang dalam wacana administrasi public daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonom yang sering disebut dengan *local self government t.*¹³⁹ Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan¹⁴⁰. Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan

¹³⁷Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 1994, hal. 60

¹³⁸ Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undang Pemerintah Daerah*, Alumi, Bandung, 1975, hal. 30

¹³⁹ Riant Nugroho, op, cit, hal. 46

¹⁴⁰ Ateng Syafrudin, (b) *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985, hal. 5

kemandirian atau keleluasan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid*) bukan *onafhankelijkeheid*¹⁴¹.

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah (*absolute onafhankelijkeheid*) kerana otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bias berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki.

Dengan demikian, otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalisasi segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik¹⁴²

Istilah Otonomi Daerah dan Desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung berada dalam aspek politik kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi, lebih cenderung berada dalam aspek politik administrasi negara (*administrative aspect*). Sebaliknya jika dilihat dari *sharing of power* (pembagian kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya.¹⁴³

Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas asas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta

¹⁴¹ Bagir Manan,(c) *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hal. 26

¹⁴² Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2000 ,hal. 154-155

¹⁴³Surianingrat, Bayu, *op cit*, hal 24

aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

¹⁴⁴ Di sini masyarakat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri.

Dari beberapa pengertian yang disampaikan oleh beberapa ahli, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah:

- 1) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan Pemerintah;
- 2) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- 3) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- 4) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya, baik secara vertical maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.¹⁴⁵

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur, sejahtera.

¹⁴⁴Wijaya, H. A. W, *Percantohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, , 1998, hal. 36

¹⁴⁵ Sarundajang, *op cit*, hal 34-35

Berdasar pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, maka tujuan pemberian otonomi kepada daerah, maka menurut Sarundajang setidaknya-tidaknya akan meliputi 4 (empat) aspek sebagai berikut:¹⁴⁶

- 1) Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- 2) Dari segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- 3) Dari segi kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (empowerment) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Secara umum dapat dikatakan bahwa otonomi adalah segala tugas yang ada pada daerah, yang berupa kewenangan implicit dimana tercakup pengertian di dalamnya adalah “kekuasaan/*macht*” (*bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Kewenangan biasanya tertulis dalam peraturan perundang-undangan, yang berisi tentang kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah. Oleh karena itu pengelompokan pengaturan ini menimbulkan berbagai masalah, sehingga mengharuskan adanya pembatasan tugas dan kewenangan antara yang satu dengan yang lain.¹⁴⁷

Dalam perkembangannya, otonomi di berbagai Negara dapat dikategorikan dalam beberapa jenis sesuai dengan kondisi yang ada pada

¹⁴⁶ *Ibid*, hal 36

¹⁴⁷ Sarundajang, *op cit*, hal 37

masing-masing Negara. Tetapi setidaknya terdapat 5 (lima) macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai Negara di dunia, yaitu:

1. Otonomi organic (rumah tangga organic)
2. Otonomi formal (rumah tangga formal)
3. Otonomi material (rumah tangga material/substantif)
4. Otonomi riil (rumah tangga riil)
5. Otonomi yang nyata, bertanggung jawab, dan dinamis¹⁴⁸

Dalam otonomi organic, otonomi diartikan sebagai keseluruhan urusan yang menentukan hidup matinya badan otonomi atau daerah. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau ‘matinya’ daerah.¹⁴⁹

Dalam otonomi formal, materi otonomi tidak dibatasi. Satu-satunya pembatasan adalah adanya larangan daerah otonomi untuk mengatur apa yang telah diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan pengaturan seperti ini, maka berlaku ketentuan Teori Sisa (*Residu Power*), dimana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah. Penentuan sejumlah urusan untuk ditangani oleh pemerintah pusat dan daerah, didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang diatur oleh pemerintah pusat dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁰

Kewenangan Daerah otonom dalam otonomi Materiil dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitative dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dan ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan daerah otonom, harus dilihat pada substansinya, yang berarti bahwa apabila suatu urusan pada substansinya dinilai dapat menjadi urusan Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Daerah yang mengurus daerahnya sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut, begitu pula sebaliknya.

¹⁴⁸ *Ibid*, hal 38

¹⁴⁹ *Loc cit*

¹⁵⁰ *ibid*, hal 39

Peraturan Pemerintah masih dibutuhkan untuk pelaksanaan tugas yang telah ditentukan tersebut.¹⁵¹

Otonomi riil merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi material. Otonomi riil pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang-wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya. Penentuan tentang materi yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah didasarkan pada hasil guna yang disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan yang riil.¹⁵²

Otonomi yang Nyata, Bertanggung jawab, dan Dinamis mengandung arti bahwa penyusunan, pembentukan, serta pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada Pemerintah Daerah harus disesuaikan dengan factor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang di masyarakat. Dengan mempertimbangkan kondisi dan situasi riil yang ada di masyarakat, maka akan diperoleh jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan adanya perbedaan antara daerah satu dengan daerah yang lain yang menyangkut letak geografis, kondisi geologis, budaya, agama, adat istiadat, dan lain-lain, maka secara nyata akan ada suatu perbedaan jumlah urusan yang diserahkan kepada Daerah. Di samping harus disesuaikan dengan kondisi riil masyarakat, pelaksanaan otonomi juga harus diselaraskan dan diserasikan dengan tujuan pembangunan nasional dan kebijaksanaan nasional, yang tersebar di seluruh Negara. Keselarasan dan keserasian ini dimaksudkan agar pembentukan dan penyusunan Daerah dapat menjaga kestabilan politik, sekaligus menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan demikian, kebijaksanaan pengembangan otonomi yang bertanggung jawab mengandung konsekuensi logis tertutupnya kemungkinan lahirnya paham primordialisme ras, suku, dan kedaerahan.¹⁵³

¹⁵¹ *Loc cit*

¹⁵² *Ibid*, hal 40

¹⁵³ *Ibid*, hal 41

A.4. Bentuk-Bentuk Negara Kesatuan

Negara kesatuan dapat disebut sebagai Negara unitaris. Ditinjau dari susunannya, Negara kesatuan susunannya bersifat tunggal, maksudnya Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, tetapi hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Ditinjau dari segi sejarah ketatanegaraan serta Ilmu Negara, pada permulaan perkembangannya, yaitu dari jaman purba, jaman kuno, jaman abad pertengahan, jaman renaissance, kemudian memasuki jaman hukum alam baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat absolute, dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi dan asas konsentrasi. Pengertian kedua asas ini adalah:¹⁵⁴

- 1) Asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat;
- 2) Asas konsentrasi adalah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah-daerah.

Dengan demikian dalam Negara kesatuan yang berdasarkan asas sentralisasi dan asas konsentrasi serta penguasanya bersifat absolute, hanya ada satu pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹⁵⁵

Pada saat sekarang ini, suatu Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk:

1. Negara kesatuan dengan system sentralisasi
2. Negara kesatuan dengan system desentralisasi

Dalam Negara kesatuan dengan system sentralisasi, segala sesuatu dalam Negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-

¹⁵⁴ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hal 45

¹⁵⁵ *Loc cit*

daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pusat itu. Sedangkan dalam Negara Kesatuan dengan system desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan Daerah Otonom.¹⁵⁶

Sementara itu, setelah Negara-negara di dunia ini mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah Negara menjadi semakin luas, urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka di beberapa Negara telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah.

Dalam hubungan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dapat dibuat kombinasi:

- 1) konsentrasi dan sentralisasi
- 2) dekonsentrasi dan sentralisasi
- 3) dekonsentrasi dan desentralisasi
- 4) dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.¹⁵⁷

Asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan asas tugas pembantuan, dewasa ini pada umumnya dilaksanakan di Negara-negara kesatuan, yang mendapatkan sebutan Negara Kesatuan yang didekonsentrasi, didesentralisasi, dan dilengkapi tugas pembantuan.

Menurut CF Strong, ada dua sifat penting Negara kesatuan, yaitu:

- 1) Supremasi parlemen pusat

Dimana ada Negara kesatuan, di situ pula terdapat supremasi parlemen pusat. Seringkali pada suatu Negara kesatuan, ada Beberapa jenis undang-undang (peraturan perundang-undangan) yang tidak diijinkan konstitusi untuk disahkan kecuali dengan

¹⁵⁶ *Ibid*, hal 46

¹⁵⁷ *Ibid*, hal 47

kondisi-kondisi khusus. Berbeda halnya dengan parlemen pusat pada Negara federal, karena konstitusi federal tidak hanya menetapkan cara-cara perubahan konstitusi, tetapi juga menentukan kekuasaan apa yang menjadi milik unit federasi. Oleh karena itu, di Negara federal ada dua lembaga legislative, yaitu lembaga legislative federal dan lembaga legislative Negara bagian, satu lembaga untuk setiap bidang wewenangnya sendiri dan tidak berkuasa secara universal, sedangkan di Negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislative yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolute.

- 2) Sifat penting kedua dari Negara kesatuan adalah tidak adanya badan berdaulat tambahan. Pembedaan yang digariskan di sini adalah pembedaan di antara otoritas daerah pada Negara kesatuan dengan otoritas Negara bagian pada Negara federal. Otoritas Negara bagian memiliki hak-hak yang tak dapat ditambah atau dikurangi oleh otoritas federal. Satu-satunya kekuasaan yang sanggup menambah atau mengurangi hak-hak Negara bagian adalah konstitusi itu sendiri jika dilaksanakan amandemen sesuai dengan ketetapan-ketetapan yang ada dalam konstitusi itu. Tentunya hal itu merupakan sebuah proses yang hanya dapat dicapai dengan merundingkan kehendak di antara berbagai Negara bagian yang membentuk Negara federasi.¹⁵⁸

Singkatnya, jika otoritas pusat membawahi otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya (tidak mempunyai kekuasaan) untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan di dalam konstitusi), maka otoritas pusat itu adalah otoritas federal dan Negara yang memiliki otoritas dengan yuridiksi terbatas ini disebut Negara federal, sedangkan apabila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu

¹⁵⁸ C.F. Strong, *op cit*, hal 115-116

adalah otoritas tertinggi dan Negara dengan batas-batas otoritas tak terbatas ini disebut Negara Kesatuan.¹⁵⁹

B. Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

B.1. Demokrasi

Istilah demokrasi tumbuh sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat, maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi itu didefinisikan. Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.¹⁶⁰

Sejarah peristilahan “demokrasi” dapat ditelusuri jauh ke belakang. Konsep ini ditumbuhkan pertama kali dalam praktek Negara Kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Dalam tahun 431 SM, Pericles, seorang negarawan ternama dari Athena mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria: (1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung; (2) kesamaan di depan hukum; (3) pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan; dan (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual¹⁶¹.

Sistem demokrasi yang terdapat di Negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 s.M.) merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang

¹⁵⁹ *Ibid*, hal 117

¹⁶⁰ Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 53

¹⁶¹ Roy C Maridis, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1983 dalam Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianatan Demokrasi ala Orde Baru*, (Bandung: Rosda, 2000), hal 6

sederhana, dengan wilayahnya terbatas, serta jumlah penduduk yang sedikit. Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga Negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku.

Gagasan demokrasi Yunani bisa dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal, dan kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya. Kehidupan politiknya ditandai dengan adanya perebutan kekuasaan diantara para bangsawan.

Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi, Abad Pertengahan telah menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta 1215¹⁶². Walaupun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku bagi rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi. Sebelum abad Pertengahan berakhir, di Eropa Barat terjadi beberapa perubahan sosial dan kultural, ditandai dengan lahirnya aliran *Renaissance* (terutama berpengaruh di Eropa Selatan), dan **Reformasi** (banyak terjadi di Eropa Utara). *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan kearah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang akhirnya menyusul menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Lahirlah gagasan “Pemisahan antara Gereja dan Negara”.

¹⁶² Magna Charta merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris, dimana untuk pertama kalinya, seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan privileges dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya.

Pada masa Renaissance, muncul pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa atau Negara di satu pihak dengan rakyat di pihak lain, yaitu pemikiran baru dan mengejutkan tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Pemikiran-pemikiran dari sejumlah nama besar tersebut telah memberikan sumbangan yang penting bagi upaya pendefinisian kembali atau aktualisasi istilah demokrasi.

Aliran Renaissance dan Reformasi mempersiapkan orang Eropa Barat untuk menyelami masa *Aufklärung* (Abad Pemikiran) beserta **Rasionalisme**, yaitu suatu aliran pikiran yang ingin memerdekan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja yang berkuasa secara absolute. Kecaman terhadap absolutisme raja ini telah mendapat dukungan kuat dari golongan menengah yang mulai berpengaruh berkat majunya kedudukan ekonomi serta mutu pendidikannya.

Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolute ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial). Salah satu asas dari gagasan dari kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal. Hukum ini dinamakan *Natural Law* (*Ius Naturale*). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik.

Pada hakekatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolute dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain adalah John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Perancis (1689-1755). Menurut John Locke, hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas

kebebasan, dan hak untuk mempunyai hak milik (*life, liberty, and property*). Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak itu, yang kemudian dikenal dengan Trias Politica. Idee-idee bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Perancis pada akhir abad XXVIII, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad XIX gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkrit sebagai program dan system politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).

Dalam perkembangan selanjutnya di Asia setelah abad XX, berdasarkan hasil *South-East Asian and Pacific Conference of Jurists* di Bangkok, dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah di bawah *Rule of Law* adalah:

- 1) perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- 2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- 3) pemilihan umum yang bebas;
- 4) kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- 5) kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan berposisi;
- 6) pendidikan kewarganegaraan¹⁶³.

Di samping merumuskan gagasan *Rule of Law* dalam rangka perkembangan baru, timbul juga kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistim politik. Menurut *International Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok, perumusan yang paling umum mengenai sistim politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga Negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas. Oleh *Commission of Jurists* juga disebut suatu variasi dari demokrasi berdasarkan perwakilan yang mengutamakan terjaminnya hak-hak asasi

¹⁶³ Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 60

golongan minoritas terhadap mayoritas. Ini dinamakan demokrasi dengan hak-hak asasi yang terlindung.¹⁶⁴ Menurut perumusan *Commission of Jurists*, dalam sistem ini kekuasaan di tangan mayoritas diselenggarakan di dalam suatu rangka legal pembatasan konstitusional yang dimaksud untuk menjamin bahwa asas dan hak fundamental tertentu tidak tergantung pada suatu mayoritas yang tidak tetap atau yang tidak wajar. Dengan demikian, hak-hak asasi golongan minoritas tetap terjamin.

Demokrasi diwujudkan dengan adanya pemerintahan yang bersendikan perwakilan rakyat, yang kekuasaan dan wewenangnya berasal dari rakyat dan dilaksanakan melalui wakil-wakil rakyat serta bertanggung jawab penuh kepada rakyat. Oleh karena itu demokrasi mensyaratkan adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat tersebut yang harus diselenggarakan secara berkala dengan bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasal 21 *Universal Declaration of Human Rights* menentukan bahwa:

1. *Everyone has the rights to take part in the government of his country, directly or by freely chosen representative* (setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih secara bebas)
2. *Everyone has the right of equal access to public service in his country* (setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya)
3. *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and general election which shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures* (kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan itu harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang berkala dan harus dilakukan secara rahasia atau cara lain yang menjamin kebebasan dalam memberikan suara.

¹⁶⁴ *Ibid*, hal 61

Robert A Dahl berpendapat bahwa kriteria demokrasi sebagai sebuah idea politik memiliki lima kriteria, yaitu¹⁶⁵:

- 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- 2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- 3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- 4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan
- 5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisinya ini tampak bahwa Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan Negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M Carter, John H Herz dan Henry B Mayo. Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dijalankannya prinsip-prinsip berikut:

- (1) pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan yang efektif;
- (2) adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
- (3) persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik;
- (4) adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
- (5) diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media;
- (6) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu;

¹⁶⁵ Robert A Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hal 10-11

- (7) dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi¹⁶⁶.

Sementara itu, Henry B Mayo menyebutkan beberapa nilai untuk mendefinisikan demokrasi, yaitu:

- (1) menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela;
- (2) menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah;
- (3) pergantian penguasa dengan teratur;
- (4) penggunaan paksaan sesedikit mungkin;
- (5) pengakuan dan penghormatan terhadap nilai keanekaragaman;
- (6) menegakkan keadilan;
- (7) memajukan ilmu pengetahuan;
- (8) pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan¹⁶⁷

Dalam pendapatnya yang lain, menurut Henry B Mayo, sistim politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹⁶⁸

Masih dalam kerangka pendefinisian yang bersifat umum dan menyeluruh, Amien Rais memaparkan adanya sepuluh kriteria demokrasi, yaitu:

- (1) partisipasi dalam pembuatan keputusan;
- (2) persamaan di depan hukum;
- (3) distribusi pendapatan secara adil;
- (4) kesempatan pendidikan yang sama;
- (5) empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persuratkabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama;
- (6) ketersediaan dan keterbukaan informasi;
- (7) mengindahkan fatsoen (tatakrama) politik;
- (8) kebebasan individu;
- (9) semangat kerjasama;

¹⁶⁶ Gwendolen M Carter dan John H Herz, *Peranan Pemerintah Dalam Masyarakat Masa Kini*, dalam Miriam Budiardo, ed., *Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: Gramedia, 1982) hal 86-87

¹⁶⁷ Henry B Mayo, *Nilai-nilai Demokrasi*, dalam Miriam Budiardjo, *Ibid*, hal 165-191

¹⁶⁸ Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960,) hal 70

(10) hak untuk protes¹⁶⁹.

Alfian mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus.¹⁷⁰ Demokrasi berarti memberikan peluang bagi perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, kelompok, atau diantara keduanya, diantara individu dengan pemerintah, dan diantara lembaga-lembaga pemerintahan sendiri. Namun demokrasi mensyaratkan bahwa segenap konflik itu berada dalam tingkatan yang tidak menghancurkan sistem politik. Sistem politik disebut demokrasi jika ia berkemampuan membangun mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik menjadi konsensus.

Selain pendapat-pendapat di atas, Ulf Sundhaussen mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalankan tiga kriteria:

- (1) Dijaminnya hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu yang diadakan secara berkala dan bebas yang secara efektif menawarkan peluang kepada penduduk untuk mengganti elit yang memerintah dengan yang lainnya;
- (2) Semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi, dan memperoleh informasi, dan beragama, serta
- (3) Dijaminnya hak yang sama di depan hukum.¹⁷¹

Dalam praktek politik, demokrasi sebagai ideologi politik harus memenuhi beberapa kriteria. Pertama, partisipasi politik yang luas dan otonom. Praktek politik demokrasi pertama-tama mensyaratkan adanya partisipasi politik yang otonom dari seluruh elemen masyarakat, baik perseorangan maupun kelompok. Pembatasan partisipasi adalah sebuah praktek anti demokrasi. Praktek politik demokrasi juga mensyaratkan adanya partisipasi politik yang luas, dalam arti tidak ada pembatasan dan eksklusivitas dalam penentuan sumber-sumber rekrutmen politik dan tidak ada pula eksklusivitas dalam formulasi kebijakan-kebijakan politik.

Kedua, sirkulasi kepemimpinan politik secara efektif dan kompetitif. Praktek demokrasi mensyaratkan adanya jaminan mekanisme sirkulasi

¹⁶⁹ Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, Seri Prisma, (Jakarta: LP3ES, 1986), hal xvi-xxv

¹⁷⁰ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1986,) hal 236-237

¹⁷¹ Ulf Sundhaussen, *Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi mengenai Pembangunan Politik*, dalam Eep Saefullof Fatah, *Op Cit*, hal 10

kepemimpinan politik yang diadakan secara berkala, selektif, kompetitif, dan melibatkan keseluruhan elemen masyarakat dalam prosesnya. Baik keberkalaan, selektivitas, maupun sifat kompetitif dari sirkulasi kepemimpinan politik merupakan kriteria-kriteria operasional yang amat penting. Namun kriteria-kriteria tersebut hanya akan memenuhi persyaratan demokrasi apabila melibatkan semua warga negara dalam keseluruhan prosesnya.

Ketiga, kontrol terhadap kekuasaan yang efektif. Persyaratan praktek demokrasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah adanya kontrol yang efektif terhadap kekuasaan. Sentralisasi kekuasaan dan akumulasi kekuasaan yang senjang adalah kondisi anti demokrasi. Kontrol terhadap kekuasaan ini dinilai efektif manakala ia dijalankan baik oleh kelembagaan politik di tingkat suprastruktur (semacam parlemen atau legislatif dan yudikatif), maupun kelembagaan politik di tingkat infrastruktur (semacam media massa, partai politik, organisasi social kemasyarakatan, dan lain-lain). Di samping itu, masyarakat secara perseorangan dan kelompok tak terorganisasi juga diberikan keleluasaan untuk mengontrol kekuasaan. Dalam kerangka ini, oposisi adalah prasyarat demokrasi yang penting, sehingga adanya pembatasan oposisi adalah sikap anti demokrasi.

Keempat, kompetisi politik yang leluasa dan sehat dalam suasana kebebasan. Kriteria terakhir dari demokrasi adalah adanya kompetisi antar elemen masyarakat, elemen masyarakat dengan elemen Negara, antar elemen-elemen di dalam Negara, secara leluasa dan sehat. Dalam kerangka ini, perbenturan kepentingan dan nilai politik dimungkinkan terjadi sejauh tidak menjadikan kehancuran bagi sistem politik. Suasana yang melingkupi kompetisi ini adalah suasana yang penuh kebebasan dan saling penghargaan.

Keempat kriteria operasional itulah yang dapat dijadikan ukuran minimal bagi praktek demokrasi. Dengan praktek politik yang menjamin terlaksananya keempat kriteria tersebut, maka keunggulan proses demokrasi dapat terbentuk.

Konsep demokrasi (kedaulatan rakyat) menjadi penting dalam penelitian ini, karena inti dari teori demokrasi atau kedaulatan rakyat adalah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat Pusat

maupun di tingkat Daerah. Konsep demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan telah memberikan ruang kepada rakyat atau kelompok rakyat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan cara membuat dan menjalankan peraturan sendiri. Rakyat atau kelompok rakyat diberi kebebasan dalam rangka menentukan nasibnya. Dalam hubungannya dengan pemerintahan di Daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta rakyat atau masyarakat.

Keterlibatan atau partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan maupun melalui bentuk partisipasi rakyat. Demokrasi juga sering diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*by the people, of the people, for the people*).

Dalam perkembangannya, demokrasi langsung yang dilaksanakan melalui keterlibatan seluruh rakyat secara langsung hanya mungkin terjadi pada negara yang memiliki wilayah yang kecil dengan jumlah penduduk yang sedikit, seperti misalnya yang dipraktekkan di polis-polis (negara kota) pada masa Yunani Kuno. Oleh karena itu, dengan perkembangan jumlah penduduk yang sangat pesat pada saat ini dengan luas wilayah negara yang besar, maka praktek demokrasi langsung ini tidak dapat diterapkan dalam setiap pengambilan keputusan dalam negara. Oleh karena itu, berkembanglah demokrasi perwakilan yang bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan dan kehendak warga negara melalui wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Meskipun rakyat diwakili oleh para wakil yang duduk di lembaga perwakilan, menurut Mahfud kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap berada di tangan rakyat.¹⁷²

Dahl mengemukakan bahwa demokrasi perwakilan merupakan bentuk demokrasi dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi, yaitu:

- 1) Para pejabat yang dipilih;
- 2) Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala;

¹⁷² Mahfud MD,(a) *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999 hal 5

- 3) Kebebasan berpendapat;
- 4) Sumber informasi alternatif;
- 5) Otonomi asosiasional;
- 6) Hak kewarganegaraan yang inklusif.¹⁷³

Hans Kelsen juga berpendapat mengenai demokrasi perwakilan ini dengan menyatakan bahwa fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Untuk mengisi organ-organ negara tersebut dilakukan melalui nominasi yang demokratis, yaitu pemilihan umum. Selengkapnya, pendapat Hans Kelsen mengenai hal tersebut adalah sebagai berikut:" ... *The function of government is transferred from the citizens organized in a popular assembly to special organs. The demomocratic principles of self determination is limited to the procedure by which these organs are nominated. The democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms is elected by the subjects whose behavior is regulated by these norms*".¹⁷⁴

Untuk mengisi wakil-wakil yang akan duduk di lembaga perwakilan tersebut, dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (Pemilu). Demokrasi tidak langsung merupakan sifat yang hakiki dari demokrasi modern, dan cara yang paling sederhana untuk mengklasifikasikan demokrasi adalah menurut bentuk dan luasnya asas perwakilan. Asas perwakilan inilah yang mendasari lembaga legislative. Meskipun hampir semua Negara di dunia mengklaim sebagai Negara modern, namun pelaksanaannya tidak sama di semua Negara. Unesco menganggap bahwa ide demokrasi mendua, mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan cultural serta histories yang mempengaruhi istilah, ide, dan praktek demokrasi.¹⁷⁵

Pemilu merupakan salah satu ciri utama dan prasyarat negara modern. Hal ini juga memperoleh pengakuan oleh organisasi *Inter-Parliamentar Union*

¹⁷³ Dahl, Robert A, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Judul Asli: *On Democracy*, Penerjemah A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999, hal 125

¹⁷⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2009, page 289

¹⁷⁵ Miriam Budiardo, *op cit*, hal 105

dengan menyatakan pernyataan dalam *Universal Declaration on Democracy* pada tanggal 16 September 1997. Di dalam deklarasi tersebut ditegaskan bahwa elemen kunci untuk menjalankan demokrasi adalah dengan cara menyelenggarakan pemilihan yang jujur dan adil secara berkala. Pernyataan tersebut tertuang dalam bagian kedua angka 12 deklarasi tersebut, dengan menentukan bahwa:

*" The key element in the exercise of democracy is the holding of free and fair elections at regular intervals enabling the people's will to be expressed. These election must be election on the basis of universal, equal and secret suffrageso that all voters can choose their representatives in conditions of equality, openness and transparancy that stimulate political competition. To that end, civil and politica, rights are essential, and more particularly among them, the rights to vote and to be elected, the rights to freedon of ekspression and assembly, access to information and the right to organise political parties and carry out political activities. Party organisation, activities, finances, funding and ethics must be properly regulated in an impartialmanner in order to ensurethe integrity of the democratic processes"*¹⁷⁶

Sebagai elemen kunci pelaksanaan demokrasi, Pemilu harus diselenggarakan secara demokratis pula. Pemilu harus mencerminkan prinsip dan nilai demokrasi, serta dapat menjadi jalan bagi pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Pelaksanaan secara demokratis ini diperlukan untuk menjaga agar Pemilu yang dilaksanakan dapat mewujudkan tujuan yang hendak dicapai. Tujuan pelaksanaan pemilu adalah terpilihnya wakil rakyat dan terselenggaranya pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan pilihan rakyat.

Pemilu yang demokratis adalah Pemilu yang dilakukan secara berkala, dan diselenggarakan berdasarkan prinsip yang bebas, jujur, dan adil. Seperti yang dikatakan oleh Robert A Dahl, bahwa dua dari enam ciri lembaga-lembaga politik yang dibutuhkan oleh demokrasi skala besar adalah berkaitan dengan pemilihan umum, yaitu para pejabat yang dipilih dan pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala.¹⁷⁷

Selanjutnya agar Pemilu demokratis bisa dilakukan secara berkala/berkesinambungan, perlu didukung oleh kondisi-kondisi:

¹⁷⁶ Inter Parliamentary Union, *Universal Declaration on Democracy*, Second Part point 12, Kairo, Sepetember 16, 1997

¹⁷⁷ Dahl, Robert A, op cit, hal 118

- 1) Adanya pengadilan independen yang menginterpretasikan Pemilu
- 2) Adanya lembaga administrasi yang jujur, kompeten, dan non partisan untuk menjalankan Pemilu.
- 3) Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan di antara alternatif kebijakan yang dipilih.
- 4) Penerimaan komunitas politik terhadap aturan main tertentu dari struktur dan pembentukan dalam mencapai kekuasaan¹⁷⁸.

Keadaan cultural dan sejarah yang berbeda dari masing-masing Negara, serta perbedaan penekanan pada perbedaan atau persamaan, segi formal atau material dan demokrasi itu yang diutamakan, menyebabkan tidak ada dua Negara di dunia ini yang betul sama dalam mengartikan dan melaksanakan demokrasi. Tetapi dari sekian banyak ide atau praktek tentang demokrasi, paling tidak dapat diketengahkan dua paham yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi rakyat, serta demokrasi Pancasila.

Dalam demokrasi Pancasila, sistim pengorganisasian Negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat, dimana keluhuran manusia dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan diakui, ditata, dijamin atas dasar kenegaraan Pancasila. Demokrasi Pancasila berdasarkan paham kekeluargaan dan kegotongroyongan yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsure-unsur berkesadaran religius dan menolak atheisme menuju keseimbangan antara individu dan masyarakat, antara manusia dengan Tuhannya, lahir dan batin. Kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial, dimana melekat tanggung jawab terhadap kepentingan umum dan kepentingan bersama. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita hidup bangsa Indonesia, yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan. Dengan demikian, dalam system dan mekanisme demokrasi Pancasila tidak akan terjadi “dominasi mayoritas” maupun “tirani minoritas”, sebab konsep ini tidak sesuai dengan semangat kekeluargaan.

Demokrasi konstitusional¹⁷⁹ ialah gagasan bahwa pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang

¹⁷⁸ ibid

terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *retrained government*.¹⁸⁰

B.2. Konsep Kedaulatan Rakyat

Masalah mendasar yang menentukan bangunan suatu negara adalah konsep kedaulatan yang dianut. Kedaulatan merupakan konsepsi yang berkaitan dengan kekuasaan tertinggi dalam organisasi negara. Kekuasaan tertinggi tersebut biasanya dipahami sebagai sesuatu yang abstrak, tunggal, utuh, dan tak terbagi, serta tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. Sekalipun demikian, pengakuan terhadap pemegang kekuasaan tertinggi di suatu negara tidak mutlak. ia mengalami perkemabangan, baik dari sisi pemikiran maupun praktik kenegaraan, mulai dari kedaulatan Tuhan hingga gagasan kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.¹⁸¹

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Ada dua hal yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subyek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).¹⁸²

Dalam dunia ilmu pengetahuan, konsep kedaulatan untuk pertama kali dikemukakan Jean Bodin, yang diuraikan dalam buku "Six Livres de la Republique" (1575), di samping buku De lure Belle At Pacis (1625). Bodin dalam beberapa kesempatan telah memperkenalkan beberapa istilah "maiestas"

¹⁷⁹ Miriam Budiardjo berpendapat bahwa di dalam prakteknya, demokrasi dikenal dalam beberapa istilah, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Miriam Budiardo, *op cit*, hal 107

¹⁸⁰ *Ibid*

¹⁸¹ Gaffar, Janedjri M, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2013, hal 3

¹⁸² Jimly Asshiddiqie,(a) *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve,1994) hal 9

yang dalam bahasa Inggrisnya berarti "*majesty*", "*summa potestas*", "*summum imperium*", "*summa in cives at subditos legibusque soluta potestas*" (kekuasaan tertinggi yang mengatasi warga negara, anak buah, dan undang-undang)¹⁸³.

Konsep Jean Bodin mengenai kedaulatan ini meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu:

- 1) kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber kepada kekuasaan lain yang lebih tinggi.
- 2) mutlak dan sempurna, dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang mengatasinya.
- 3) utuh, bulat, dan abadi, dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi¹⁸⁴.

Gagasan kedaulatan ini juga dikemukakan oleh Thomas Hobbes, dalam buku *De Cive* (1642) dengan mengemukakan istilah *summa potestas sive summum imperium sive dominium*. Sementara dalam buku *Leviathan* (1651) menggunakan istilah *sovereignty*. menurut Hobbes, kedaulatan adalah jiwa (*soul*) dari lembaga politik yang disebut negara. Dengan demikian, kedaulatan dalam konsep klasik tidak dapat dilepaskan dari negara. Tanpa kedaulatan, apa yang dinamakan negara itu tidak ada, karena tidak berjiwa.¹⁸⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, unsur-unsur yang terdapat dalam kata "*sovereignty*" tersebut meliputi:

- (i) kekuasaan;
- (ii) bersifat terkuat atau terbesar (*superior*);
- (iii) bersifat tertinggi (*supreme*);
- (iv) pemegangnya berada dalam kedudukan memberikan perintah;
- (v) bersifat merdeka dan tidak tergantung kepada orang atau badan lain;
- (vi) mengandung kewenangan (otoritas) untuk mengambil keputusan terakhir atau tertinggi.¹⁸⁶

¹⁸³ Jimly Asshiddiqie, (c), *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: MK-PSHTN UI, 2004), hal 96-97

¹⁸⁴ *Ibid*, hal 101-102

¹⁸⁵ *Ibid*, hal 98

¹⁸⁶ *Ibid*, 100-101

Kedaulatan rakyat mengandung arti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, dan oleh karena rakyat berdaulat atau berkuasa, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Ide tentang kedaulatan rakyat dapat diketahui dari pendapat Jean Jaques Rousseau dalam bukunya "*Du Contract Social*". Inti ajaran kedaulatan rakyat yang dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau adalah bahwa kehidupan yang lepas dari ikatan dan pergaulan dengan orang lain. Melalui keinsyafannya, manusia demi kepentingan bersama tidak dapat melaksanakan sendiri-sendiri, maka mereka mengadakan perjanjian bersama (kontrak sosial) untuk mendirikan suatu negara. Sejak lahir, manusia sungguh dalam keadaan merdeka, semua kepentingannya dapat terpenuhi. Dengan demikian tiap-tiap orang mau menyerahkan hak dan kekuasaannya secara suka rela kepada suatu organisasi yang dibentuk bersama-sama yang diberi nama negara. Dalam negara tersebut, rakyatlah yang berdaulat, sedangkan pemerintah atau penguasa negara hanyalah merupakan mandataris atau wakilnya.¹⁸⁷

Gagasan kedaulatan rakyat dapat disalurkan secara langsung maupun secara tidak langsung. Dalam masyarakat yang masih sederhana, demokrasi diselenggarakan secara langsung seperti yang dipraktekkan di masa Yunani Kuno dalam konsep "*city state*" atau negara kota. Akan tetapi, dalam perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dan dengan jumlah penduduk yang besar dan wilayahnya yang luas, demokrasi atau kedaulatan rakyat tidak mungkin diselenggarakan hanya secara langsung saja. Di samping demokrasi yang bersifat langsung, dibutuhkan juga mekanisme yang bersifat tidak langsung. Untuk itulah kemudian dibentuk lembaga perwakilan rakyat atau yang biasa disebut dengan parlemen.¹⁸⁸

Lembaga perwakilan rakyat pada mulanya dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Apa yang diputuskan oleh parlemen, itulah yang dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat. Dari sinilah lahir doktrin supremasi parlemen atau "*the principle of supremacy of parliament*". Dalam perspektif

¹⁸⁷ Lubis, Solly, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1972) hal 34

¹⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, (e), *op cit*, hal 153

yang demikian, undang-undang sebagai produk parlemen tidak boleh diganggu gugat apalagi dinilai oleh hakim. Hakim hanya berwenang menerapkannya bukan menilai apalagi membatalkannya. Bahkan di beberapa negara, doktrin supremasi parlemen ini diwujudkan dalam pelebagaan Majelis Rakyat Tertinggi, seperti yang diterapkan di lingkungan negara-negara komunis. Sebagai contoh, sebelum Uni Sovyet bubar dan RRC serta negara-negara Eropa Timur pada umumnya memiliki struktur parlemen yang memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi dalam sistim struktur ketatanegaraan yang dianut. Sedangkan di berbagai negara demokrasi liberal seperti Perancis, Inggris, dan bahkan Belanda, meskipun tidak dicerminkan dalam struktur kelembagaan parlemennya, tetapi prinsip supremasi parlemen dianut dengan kuat. Bahkan sampai sekarang, Inggris dan Belanda masih menganut prinsip bahwa undang-undang buatan parlemen tidak dapat diganggu gugat oleh hakim,¹⁸⁹ karena undang-undang itu adalah produk lembaga parlemen yang mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat.¹⁹⁰

Dalam hubungannya dengan kekuasaan untuk mengatur dan pengambilan keputusan, Bagir Manan mengemukakan arti kedaulatan rakyat sebagai berikut:

Kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang, ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong diambil dengan cara yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama "mufakat". Di sini tidak ada permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut kedaulatan rakyat.¹⁹¹

¹⁸⁹ Bandingkan dengan negara Indonesia, dimana berdasar pada Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang apakah bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 atau tidak, berdasar permohonan yang diajukan oleh pemohon, baik perorangan, kelompok, maupun badan hukum yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar oleh ketentuan dalam suatu undang-undang

¹⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, (e) *op cit*, hal 153-154

¹⁹¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945* (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya), (Karawang: Unsika, 1993)hal 47-48

Dalam ilmu politik, hakikat kedaulatan rakyat berarti rakyat yang menentukan kemudi negara dan cara mengemudikannya, akan tetapi tidak berarti bahwa kedaulatan rakyat itu tanpa batas. Berkenaan dengan hal tersebut, Dahlan Thaib mengemukakan berlakunya kedaulatan harus dibatasi, yaitu:

1. Kedaulatan rakyat tidak menuntut agar tidak ada kekuasaan di atas warga negara, melainkan bahwa kekuasaan harus dikontrol oleh mereka. Kedaulatan rakyat tidak berarti bahwa segala keputusan harus diambil langsung oleh rakyat. Demokrasi langsung tidak hanya dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu, yang harus dituntut ialah agar pemerintah negara tetap berada di bawah kontrol masyarakat.
2. Berdasarkan pertimbangan bahwa demokrasi pun dapat menjadi totaliter, yaitu apabila rakyat atau lebih tepatnya mayoritas rakyat memutlakkan kehendaknya, maka perlu dilakukan pembatasan. Sebagai makhluk sosial, manusia wajib menghormati orang lain dalam keutuhannya, dan keutuhan itu terungkap dalam hal-hal yang dimilikinya. Ini berarti bahwa kehendak mayoritas dibatasi oleh hak-hak asasi anggota masyarakat dan oleh hak-hak yang dimiliki warga negara. Dalam negara demokrasi harus ada jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia.¹⁹²

Berkenaan dengan demokrasi, Dahlan Thaib menyatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti:

- a. Demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam pemerintahan.
- b. Demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, dan demokrasi Pancasila. Yang jelas bangsa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat yang

¹⁹² Dahlan Thaib, 2000, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Bandung: Universitas Pajajaran, hal 293-294.

sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.¹⁹³

Mohammad Hatta, seperti dikutip oleh Bagir Manan¹⁹⁴ menggambarkan hubungan antara desentralisasi, khususnya otonomi dengan dasar kedaulatan rakyat atau kerakyatan dengan menyatakan bahwa:

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri, seperti, *Provincial Raad*, dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi). Jadinya bukan saja persekutuan yang besar, rakyat semuanya mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan”.

Alexis de Tocqueville berpendapat bahwa kehadiran lembaga pemerintahan tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebebasan: “*a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institutions it cannot have the spirit of liberty*”.¹⁹⁵

Kebebasan (*liberty*) merupakan salah satu karakteristik kedaulatan rakyat. Dengan demikian suatu pemerintahan yang merdeka tetapi tanpa disertai oleh semangat untuk membangun lembaga pemerintahan tingkat daerah tidaklah akan mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena tidak mempunyai semangat kebebasan. Robert Rienow menyatakan bahwa ada dua alasan pokok membentuk pemerintahan tingkat daerah, yaitu:

Pertama: “*that a democratic people should form the habit of deciding of public matters that directly affect them*”

¹⁹³ *Ibid*, hal 14

¹⁹⁴ Hatta dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal 33

¹⁹⁵ Tocqueville dalam *ibid*

Kedua: “*that different requirements of the various communities can be satisfied only by letting each make the rules and lay the plans for its own governance*”.¹⁹⁶

Pada bagian lain Rienow menegaskan bahwa: “*Handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the control of democracy. It is more than training, it is very essence of the popular system*”.¹⁹⁷

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Mohammad Hatta, Tocqueville, dan Rienow, maka paling tidak ada tiga factor utama yang menunjukkan kaitan erat antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah (desentralisasi) dengan kedaulatan rakyat, yaitu:

- 1) Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*)
- 2) Sebagai upaya untuk menumbuhkan kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan (umum) yang bersangkutan langsung dengan mereka. Membiasakan rakyat mengurus dan mengatur sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat local, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratik.
- 3) Sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

Sedikit berbeda dengan pendapat di atas, Hans Kelsen berpendapat bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi “*decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization*”.¹⁹⁸ Bagaimanapun juga, desentralisasi merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Hal ini disebabkan karena desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat, baik kualitatif maupun kuantitatif serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat Pusat saja.

¹⁹⁶ Robert Rienow, *Introduction to Government*, 3rd edn,(New York, 1966), hal 573

¹⁹⁷ *Ibid*

¹⁹⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell&Russell,1973), hal 306-

B.3. Konsep Kedaulatan Rakyat Dalam UUD Negara RI Tahun 1945

Dalam konsep kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem *participatory democracy* dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi "kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat".¹⁹⁹

Pengertian mengenai kekuasaan tertinggi itu sendiri tidak perlu dipahami bersifat monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan negara yang bersangkutan. Inilah yang disebut "kontrak sosial" antara warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berperintahan sehari-hari. Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan, serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat "total" dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.²⁰⁰

Didalam perkembangannya, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini dianggap perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan.

¹⁹⁹ Jimly Asshiddiqie (c), *op cit*, hal 114

²⁰⁰ *Ibid*, hal 114.

Dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah. Dalam sistem "*representative democracy*", sebenarnya terdapat upaya untuk mereduksi pengertian kedaulatan rakyat itu. Karena itu, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah muncul pengertian kedaulatan rakyat yang bersifat totaliter. Bung Karno dan Soepomo pernah terjebak dalam pengertian totaliter ini ketika mereka berdua pernah mengidealkan konsep negara yang integralistik, yang memiliki paham bahwa rakyat dan pemimpinnya bersatu padu, yang secara bersama-sama menjadi satu kesatuan organis yang membentuk negara, sehingga rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat itu adalah rakyat dalam arti keseluruhan, bukan orang per orang rakyat. Jika kedaulatan rakyat dipahami dalam konteks orang per orang, maka pandangan demikian dianggap oleh Soekarno dan Soepomo sebagai pandangan yang dipengaruhi oleh paham individualis dan liberalis.²⁰¹ Atas dasar pengertian demikian itu pulalah maka semula Soekarno dan Soepomo sama-sama menolak ide untuk mencantumkan pasal-pasal tentang hak asasi manusia ke dalam UUD 1945²⁰².

Kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD Negara RI Tahun 1945 tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 alinea keempat yang berbunyi:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia".

²⁰¹ *Ibid*, hal 115

²⁰² Pasal-pasal tentang Hak Asasi Manusia, pada Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 dicantumkan dalam Bab XA Pasal 28A-28J dengan judul bab Hak Asasi Manusia.

Dari tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 alinea keempat tersebut, maka dapat diketahui bahwa kedaulatan rakyat yang dianut negara Indonesia bukanlah kedaulatan rakyat yang berdasar atas paham liberalis atau paham lainnya, melainkan kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila.

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Ketentuan ini merupakan perubahan dari ketentuan yang sebelumnya berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Meskipun cara bagaimana kedaulatan rakyat itu dilaksanakan mengalami perubahan setelah amandemen UUD 1945, namun secara jelas dapat dilihat bahwa UUD mengakui bahwa kedaulatan adalah berada di tangan rakyat.

Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) tersebut diikuti dengan ketentuan dalam Ayat (3) yang menentukan bahwa "negara Indonesia adalah negara hukum". Dalam rangkaian ketentuan tersebut terdapat kaitan antara konsep negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan UUD, dengan konsep negara hukum. Dalam pengertian modern, negara hukum itu tidak lain adalah negara konstitusional atau constitutional state. Prinsip yang demikian ini dipertegas lagi dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar". Yang dimaksud dengan perkataan pemerintahan menurut UUD di sini tidak lain ialah prinsip pemerintahan konstitusional atau *constitutional government* yang dikenal di dunia akademis.²⁰³

Berkaitan dengan konsep negara dan kedaulatan rakyat, Jimly berpendapat bahwa negara yang berkedaulatan rakyat tidak lain adalah negara yang kekuasaan tertingginya dipandang berada di tangan rakyat. Kekuasaan dikonstruksikan (i) berasal dari rakyat, (ii) dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya, (iii) kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat, serta (iv) semua fungsi dan penyelenggaraan

²⁰³ Jimly Asshiddiqie, (f) *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta:Kompas,2010)hal 361

kekuasaan itu ditujukan untuk kepentingan rakyat. Konsep negara yang demikian inilah yang disebut sebagai negara demokrasi.²⁰⁴

Gagasan kedaulatan rakyat sebagai cita kenegaraan ternyata mempunyai latar belakang sejarah yang panjang. Jauh sebelum rancangan UUD 1945 dipersiapkan, diskusi dan perdebatan sudah berkembang di kalangan tokoh-tokoh pergerakan.²⁰⁵ Munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari semangat anti individualisme, liberalisme, dan kapitalisme. Kririk dan kecaman terhadap ketiga aliran ini sangat menonjol ketika itu, baik dalam pidato Bung Karno maupun Bung Hatta, soal ini biasa dijadikan tema yang dikaitkan dengan kolonialisme dan imperialisme yang ditentang habis-habisan.²⁰⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, dapat dilihat pertama dari segi ruang lingkungannya, dan kedua, dari segi jangkauan konsepnya. Ruang lingkup kedaulatan itu menyangkut aktifitas atau kegiatan apa saja yang tercakup di dalam fungsi kedaulatan; sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi "*subject and sovereign*" dari kedaulatan itu.²⁰⁷ Dalam hubungannya dengan ruang lingkup, kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaannya. Dalam hal ini, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan kata lain, rakyat berdaulat baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun pengawasan terhadap produk-produk hukum yang mengatur proses pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan mereka sendiri sebagai pemilik negara yang bersangkutan.²⁰⁸

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Dalam sidang I Dokuritu Zyunbi Tyosa Kai tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin dari laporan notulis diketahui menyampaikan beberapa gagasan, diantaranya tentang kedaulatan yang harus dijunjung oleh kepala negara, daerah, dan rakyat. (dikutip dari buku RM A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: BP FHUI), 2009, hal 97-98

²⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, (a) *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT Ihtiar Baru van Hoeve, 1994, hal 29

²⁰⁷ *Ibid*, hal 41

²⁰⁸ *Ibid*

Dalam konteks pemerintahan negara, secara umum demokrasi sering disebut dengan "*government or rule by the people*". Namun demikian, dalam perkembangannya kemudian, pengertian *government or rule* tidak lagi bersifat langsung, melainkan bergeser menjadi pemerintahan tidak langsung atau perwakilan (*representative government*) atau demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).²⁰⁹ Selanjutnya *representative government* ini, sesuai dengan pendapat Montesquieu dibagi ke dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif.

Dalam suatu negara yang benar-benar menganut asas kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi pemerintahan itu sama sekali tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan itu tunduk kepada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu produk legislatif. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan dan menjalankan peraturan hukum yang ditetapkannya sendiri. Begitu pula di bidang yudikatif, rakyatlah yang mutlak berkuasa untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi dalam fungsi-fungsi yudisial. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu di dalam praktek penyelenggaraan negara, memperoleh kekuasaan dari rakyat.²¹⁰

Dalam UUD 1945 sebelum amandemen juga dimuat adanya paham kedaulatan rakyat, yang tertuang dalam Penjelasan UUD sebagai pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945.²¹¹ Demikian juga dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan bahwa: "Kedaulatan adalah di

²⁰⁹ Miriam Budiardjo, 2008, *op cit*, hal 109

²¹⁰ Jimly Asshiddiqie (c), *op cit*, hal 42

²¹¹ Pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".²¹²

Dari rumusan tentang kedaulatan rakyat, maka dapat diketahui bahwa sebelum Perubahan UUD 1945, rakyat tidak melaksanakan kedaulatan yang dimilikinya itu sendiri, tetapi melalui MPR, sehingga menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, karena melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) sebelum Perubahan tersebut. Setelah Perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) menentukan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Berdasar ketentuan ini, maka dapat dikatakan bahwa kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada lembaga manapun untuk melaksanakannya, melainkan dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri sesuai dengan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945.

C. Konsep Negara Hukum

C.1. Pengertian Negara Hukum

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep "*rechstaat*" dan "*the rule of law*", juga berkaitan dengan konsep "*nomocracy*" berasal dari perkataan "*nomos*" dan "*cratos*". Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan "*demos*" dan "*cratos*" atau "*kratien*" dalam demokrasi. "*Nomos*" berarti norma, sedangkan "*cratos*" adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.²¹³

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah Negara hukum (*rechstaat*) yang dilawankan dengan Negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan bahwa: Negara hukum (bahasa Belanda: *rechtstaat*) adalah negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yaitu tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga

²¹² Dalam sejarah negara Indonesia, paham kedaulatan rakyat pertama kali dirumuskan dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, yang menyatakan bahwa "... Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat".

²¹³ Jimly Asshiddiqie (c), *op cit*, hal 121

ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.²¹⁴

Dalam buku UUD Sementara RI, yang ditulis oleh Soepomo dapat diperoleh keterangan: "...bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara".²¹⁵ Sementara Joeniarto menyatakan bahwa asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.²¹⁶

Negara hukum merupakan suatu sistem yang diatur berdasarkan hukum yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang di negara tersebut tunduk pada hukum yang sama. Di negara hukum setiap orang diperlakukan sama di hadapan hukum dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan prinsip distribusi kekuasaan. Dalam hal ini pemerintah tidak bertindak otoriter dan rakyat diberi peran sesuai dengan kemampuan dan peranannya secara demokratis.²¹⁷ Konsep negara hukum (*rule of law*) ini muncul sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya. Setiap aktivitas penguasa (pemerintah/alat perlengkapan negara) termasuk warganegaranya harus tunduk dan patuh pada aturan hukum (asas legalitas).

Selain konsep *rule of law*, maka dikenal pula konsep *rechtsstaat*. Sebenarnya kedua konsep ini tidak berbeda jauh. Konsep *rule of law* lahir dalam suasana sistem hukum Anglo Saxon, sehingga aplikasi konsep ini lebih tertuju pada perbaikan dan peningkatan peranan lembaga-lembaga hukum dan badan-

²¹⁴ Negara Hukum, *Ensiklopedia Indonesia* (N-Z), N,V,W Van Hoeve, hal 983

²¹⁵ Soepomo, UUDS RI, Jakarta, hal 21

²¹⁶ Joeniarto, *Negara Hukum*, (Yogyakarta:YHB Gajah Mada, 1968), hal 53

²¹⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, (Bandung:PT Refika Aditama, 2009) hlm.3

badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia. Sedangkan konsep *rechtsstaat* lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental, sehingga konsep tersebut lebih ditujukan pada perbaikan dan pembatasan fungsi eksekutif dan pejabat administrasi agar tidak melanggar hak-hak fundamental dari rakyat.²¹⁸

Konsep *rule of law* maupun *rechtsstaat* memang mempunyai latar belakang yang berbeda sehingga penerapannya mengalami perbedaan, namun demikian kedua konsep tersebut pada dasarnya memberikan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warganegaranya dari kesewenang-wenangan penguasa. Kedua konsep tersebut sama-sama mempunyai tujuan akhir, yaitu mencapai keadilan bagi setiap warganegaranya.

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik dengan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan negara hukum materiil mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.²¹⁹

C.2. Perkembangan Negara Hukum

Gagasan tentang Negara hukum telah dimulai sejak Plato mengemukakan idenya tentang Negara yang baik, yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Ide ini kemudian dikembangkan oleh Aristoteles yang menyatakan bahwa Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Gagasan Negara hukum yang dikemukakan Plato dan Aristoteles tersebut masih dianggap samar-samar dan kemudian tenggelam, yang pada akhirnya baru muncul secara eksplisit pada abad ke-19, dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl dan konsep Negara hukum (*rule of law*) yang dikemukakan oleh AV Dicey.

Sebenarnya konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat, bersama-sama dengan timbulnya perjuangan

²¹⁸ *Ibid*, hlm. 4. Intinya ada *rechtsstaat* yang lebih mengedepankan kepastian hukum dan *rule of law* yang lebih mengedepankan rasa keadilan masyarakat.

²¹⁹ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ikhtiar, 1962), hal 9

kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. cita-cita pada mulanya sangat dipengaruhi oleh aliran individualis dan mendapat dorongan yang kuat dari renaissance serta reformasi.²²⁰

Konsepsi atau idea negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan (negara dengan pemerintahan absolut), pada hakikatnya merupakan hasil dari perdebatan yang terus menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum, yaitu mengenai persoalan hakikat, asal mula, tujuan negara, dan sebagainya. Khususnya masalah yang inti yaitu dari manakah negara mendapat kekuasaannya untuk mengadakan tindakan-tindakannya dan ditaatinya tindakan-tindakan itu oleh rakyat. Dalam hal ini dapat dicatat dua teori besar tentang negara dan hukum, yaitu teori tentang kedaulatan (*souverenete*) dan teori asal mula negara, yang telah menghasilkan dua pola negara, yaitu negara dan pemerintahan absolut (negara kekuasaan) dan negara hukum. Jika pada abad pertengahan ada dualisme pemerintahan (kekuasaan) antara kerajaan Tuhan dan kerajaan dunia, antara gereja dan raja sebagai akibat doktrin teoritis tentang asal mula negara, dimana dominasi dan pengaruh gereja begitu besar terhadap kehidupan negara dan umat manusia, maka pada jaman renaissance dan reformasi kekuasaan mutlak beralih kepada negara (raja)²²¹.

Dalam tahap perkembangan ini sarjana-sarjana dan ahli-ahli filsafat seperti Niccolo Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, Georg Jellinek, John Austin, dan sebagainya telah melahirkan suatu teori kedaulatan untuk menopang paham negara dengan kekuasaan mutlak, yang disebut "Teori Kedaulatan Negara" yang merupakan konsep kedaulatan tradisional atau konsep kedaulatan yang monistis.²²² Pokok-pokok atau intisari konsep kedaulatan negara itu ialah bahwa kekuasaan negara merupakan kekuasaan yang tertinggi dan tidak terbatas, yang dapat memaksakan perintah-perintahnya dengan tidak mengindahkan perintah lainnya. Negara yang memiliki kekuasaan tertinggi itu menghendaki penataan mutlak dari semua warga negara. Kekuasaan yang

²²⁰ Munir Fuady, *op cit*, hal 9

²²¹ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2003), hal 11

²²² Isjwara, F, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Dhirwantara 1967), hal 134

mutlak itu terjelma dalam bidang perundang-undangan, dimana negara merupakan pembentuk undang-undang yang tertinggi.

Perkembangan kedaulatan selanjutnya adalah teori yang dikembangkan oleh Jean Bodin, yang mengemukakan teori kedaulatan raja. Jean Bodin menganggap kedaulatan sebagai atribut negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakikat negara melekat pada kedaulatan, tanpa kedaulatan tidak ada negara. Kedaulatan dipersonifikasi oleh raja. Raja yang berdaulat tidak bertanggung jawab kepada siapapun, kecuali terhadap Tuhan. Ajaran Bodin ini didukung oleh Thomas Hobbes yang berpendapat bahwa raja harus berkekuasaan penuh dan mutlak, sehingga tidak bisa ditandingi oleh kekuasaan siapapun. John Austin melanjutkan ajaran ini dengan mengemukakan bahwa yang berdaulat adalah "*legibus soluta*", yang berdaulat adalah pembentuk hukum yang tertinggi (*suprema legislater*) dan hukum positif adalah hukum yang dibuat oleh yang berdaulat. Karena itu sebagai konsekuensinya, yang berdaulat berada di atas hukum yang diciptakannya sendiri.

Konsep kedaulatan yang monitis (kedaulatan negara) yang mutlak tersebut, dengan raja yang mempunyai kekuasaan absolut telah menimbulkan tindakan sewenang-wenang dari raja, berupa penindasan terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga mendapat reaksi dan tantangan dari aliran pluralisme politik yang menyangkal kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas dari negara (penguasa negara).

Ajaran kedaulatan raja tersebut ditentang oleh Hugo Krabbe, karena hukum bukanlah apa yang semata-mata apa yang secara formal diundangkan oleh badan-badan legislatif sesuatu negara. Hukum (dan kedaulatan sebagai aspeknya) bersumberkan perasaan hukum anggota-anggota masyarakat. Perasaan hukum adalah sumber dan merupakan pencipta hukum, negara hanya memberi bentuk pada perasaan hukum itu. Hanya apa yang sesuai dengan perasaan hukum itulah yang benar-benar merupakan pencipta hukum, negara hanya memberi bentuk pada perasaan hukum itu, dan itulah yang merupakan hukum. Negara tidak berdaulat mutlak, karena perasaan hukum menentukan dan membatasi isi hukum. Hukumlah yang berdaulat, bukan negara. Pendapat Hugo

Krabbe ini kemudian dikenal sebagai teori kedaulatan hukum, yang kemudian menimbulkan bentuk negara hukum, yaitu suatu negara yang susunannya diatur sedemikian rupa sehingga segala kekuasaan dari alat pemerintahan didasarkan atas ketentuan hukum, begitu pula segenap warga negaranya harus menundukkan diri pada hukum itu.

Pendapat-pendapat para ahli selanjutnya adalah berkaitan dengan pembatasan kekuasaan penguasa yang masing-masing dikemukakan oleh John Locke, Montesquieu, dan Jean Jacques Rousseau yang dikenal dengan idenya tentang kedaulatan rakyat. Ketiga ahli ini termasuk penganut aliran hukum alam. Dengan demikian maka konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dilahirkan pada abad ke-17 dan ke-18 melalui tulisan-tulisan atau pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh para penganut aliran hukum alam. Pada intinya, kekuasaan penguasa harus dibatasi agar jangan berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat dan warganya. Pembatasan itu dilakukan dengan diakuinya supremasi hukum, yaitu bahwa semua tindakan penguasa harus berdasar dan berakar pada hukum (Krabbe), menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pembagian kekuasaan negara (Locke, Montesquieu), khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari raja (penguasa).

Adanya pembatasan itu bertujuan untuk menjamin dan melindungi hak-hak asasi rakyatnya (Locke) dan membawa kesejahteraan umum (Leon Duguit, Harold J Laski). Konsep negara hukum yang ditujukan untuk membatasi kekuasaan penguasa (raja) yang absolut itu juga diperkuat oleh paham konstitusionalisme (John Locke, Montesquieu) dan paham kedaulatan rakyat serta demokrasi.(Rousseau), yang kemudian melahirkan negara konstitusional dan negara demokrasi. Dengan demikian, sejak kelahirannya antara asas negara hukum, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, dan asas konstitusional itu sama lain saling berhubungan erat, bahkan pelaksanaannya ternyata tidak dapat dipisah-pisahkan.

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsep negara hukum tersebut selanjutnya dikembangkan oleh Immanuel Kant, Friederich Julius Stahl, Fichte, Laband, Buys, dan lain-lain yang dikenal dengan istilah konsep "*rechtsstaat*". Sedangkan di negara-negara Anglo Saxon lahir konsep yang disebut "*rule of*

law" yang dipelopori A.V.Dicey. AV Dicey mengemukakan 3 (tiga) arti dari *The Rule of Law*, yaitu"

- 1) *It means, at the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as supposed to the influence of arbitrary power and excludes the existence of urbanitrances; of progressive, or over of wide desrebiary authority on the part of government;*
- 2) *It means, again, equality before the law, or the equal sujection of all classes to the ordinary law of the law administered by the ordinary law courts.*
- 3) *The rule of law, lastly may be used as a formula for expression the fact that with us the law constitution, the rules which ini foreign countries naturally from part of aaconstitutional code, are not the source but consequence of the right of individuals, as defined enforced by the court.*²²³

Setelah melalui perkembangan tipe Negara hukum formal, yang disebut juga Negara hukum dalam arti sempit karena memisahkan Negara dan masyarakat, dan hanya berfungsi sebagai penjaga maka muncullah Megara hukum materiil, yang merupakan Negara hukum modern, yang secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. Inilah yang disebut dengan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), dimana tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Karena semakin luas fungsi Negara modern dalam menyelenggarakan kepentingan umum inilah, maka peran Kepala Daerah dalam mewujudkan kesejahteraan sangat besar.

C.3. Konsep Negara Kesejahteraan

Konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) atau *social servise state* merupakan perkembangan dari konsep negara hukum, yang awalnya merupakan konsep negara hukum formal (dikenal juga dengan sebutan Negara Penjaga Malam (*Nachtwachtersstaat*)), dimana negara hanya dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sangat sempit. Konsep ini kemudian berkembang menjadi negara hukum material, dimana negara turut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan harus aktif

²²³ Dicey, A.V, *Introduction to The Stdy of the Law of Constitution*, (London: Mc Milan&Co.Ltd, 1968), page 202-203

berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya²²⁴. Konsep inilah yang kemudian disebut sebagai konsep Negara Kesejahteraan.

Ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kebahagiaan orang (warga negaranya) sebanyak mungkin (*the greatest happiness of the greatest number*). Bentham menggunakan istilah "*utility*" untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan tersebut, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi, dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai "Bapak Kesejahteraan Negara".²²⁵

Prinsip negara kesejahteraan juga menjadi bahan perdebatan oleh *the founding father* Indonesia pada saat melakukan sidang di BPUPKI. Dalam pemikiran para pendiri bangsa, negara kesejahteraan yang dimaksud adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan masyarakat (setidaknya secara minimal), bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak memperoleh jaminan sosial. Dalam negara kesejahteraan Indonesia, yang dituntut oleh etika politiknya bukanlah penghapusan hak milik pribadi, melainkan hak milik pribadi itu memiliki fungsi sosial, dan negara bertanggung jawab atas kesejahteraan umum dalam masyarakat. Dengan demikian, keadilan sosial melalui perwujudan negara kesejahteraan merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945.²²⁶

²²⁴ Budiardjo, Miriam, *op cit*, hal 108

²²⁵ Suharto, makalah seminar, 2006, *Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan Melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia*, IRE Yogyakarta dan Perkumpulam Prakarsa Jakarta, UGM, 25 Juli 2006

²²⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: PT Gramedia 2011), hal 584

*Welfare state*²²⁷ baik sebagai konsep maupun model pembangunan kesejahteraan, memiliki wajah yang beragam. Ia tidak vakum, melainkan dinamis mengikuti denyut perubahan dan tuntutan masyarakat di negara yang bersangkutan. Kesejahteraan negara tidak hanya dimiliki negara-negara yang maju secara ekonomi, tetapi dengan *political will*, komitmen dan visi yang jelas mengenai investasi sosial dan manusia, negara-negara berkembang mampu menjalankan pendekatan pembangunan kesejahteraan ini.²²⁸

Kata "negara" pada kesejahteraan negara tidak berarti bahwa sistem ini hanya melibatkan negara saja. Sebagaimana dipraktekkan di banyak negara, sistem ini juga melibatkan civil society, organisasi-organisasi sukarela dan perusahaan swasta. Dengan konsep *welfare pluralism* seperti ini, jenis-jenis pelayanan dan bahkan sistem pengorganisasiannya bisa dilakukan secara terdesentralisasi sesuai dengan karakteristik dan keperluan masyarakat setempat. Yang terpenting, framework dan substansi dari pendekatan itu tetap sejalan dengan ruh kesejahteraan negara yang menekankan pentingnya perlindungan sosial sebagai hak warga negara.²²⁹

Dalam uraian mengenai *the five main functions of the state*, Charles E Merriam mengemukakan ada lima tujuan Negara. Sudah tentu kelima tujuan Negara itu bersifat umum berlaku untuk semua bentuk Negara termasuk di dalamnya Negara kesatuan. Kelima tujuan Negara tadi, yaitu: (1) keamanan ekstern (*external security*), (2) ketertiban intern (*internal order*), (3) keadilan (*justice*), (4) kesejahteraan (*welfare*), dan (5) kebebasan (*freedom in varying forms*).²³⁰ Perkembangan tujuan Negara ini makin hari makin menonjol setelah peranan "Negara polisi" (*polizei staat*) memudar dengan menguatnya peranan Negara kesejahteraan (*welfare state*)

Tujuan Negara dapat juga dimaknai melindungi kepentingan atau kepentingan-kepentingan. Jean Jacques Rousseau mengajarkan ada empat kepentingan yang harus dilindungi oleh Negara, yaitu *volonte generale*, *volonte*

²²⁷ Ada pendapat yang menyebut *welfare state* sebagai kesejahteraan negara, seperti misalnya Edi Suharto

²²⁸ Suharto, *op cit*.

²²⁹ *ibid*

²³⁰ Charles E Merriam, *Systematic Politics*, (Chicago: University of Chicago Press, 1945), hal 31 dalam Fred Isjwara, *op cit*, hal 154-155

*de corps, volonte particuliere, dan volonte de tous.*²³¹ Apa yang diajarkan oleh Jean Jacques Rousseau pada dasarnya disetujui oleh Roscoe Pound dengan mengajukan daftar kepentingan-kepentingan dalam suatu Negara yang dilindungi oleh hukum, yang secara garis besar dibaginya ke dalam tiga golongan kepentingan, yaitu kepentingan umum, kepentingan sosial, dan kepentingan perorangan. Salah satu cara untuk mewujudkan tujuan Negara dalam Negara kesatuan adalah dengan melalui pemberian otonomi kepada daerah.

Akibat meluasnya fungsi dan peran negara dalam doktrin negara kesejahteraan ini, maka peran pemerintah juga menjadi semakin luas jangkauannya. Untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial ekonomi dalam masyarakat, pembangunan ekonomipun direncanakan dan dilaksanakan secara nasional. Hal ini bertentangan dengan kecenderungan yang terjadi dengan parlemen yang biasanya lebih berorientasi pada kepentingan lokal berdasarkan konstituensi teritorial yang cenderung terikat pada kepentingan provinsial. Hal-hal seperti inilah yang antara lain pada gilirannya akan dapat menyebabkan kekuasaan pemerintah menjadi semakin besar dalam praktek kenegaraan sehari-hari.²³²

D. TEORI TENTANG JABATAN DAN WEWENANG

D.1. Teori tentang Jabatan

Jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan tersebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi.²³³ Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.

Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan, maka harus ada pemangku

²³¹ Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Cet I, (Yogyakarta, Liberty, 1984), hal 16,49

²³² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) hal 41-42

²³³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (yogyakarta: FH UII Press, 2003), hal 64

jabatan, yaitu pejabat sebagai orang perorangan (*naturlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegheid*) untuk dapat merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkret dan dapat dipertanggungjawabkan, kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht and plicht*) tertentu²³⁴. Oleh karena itu, dalam undang-undang atau peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang suatu jabatan dimuat tentang tugas dan wewenang pejabat tersebut. Misalnya tugas dan wewenang Presiden, tugas dan wewenang Gubernur, dan lain-lain.

Menurut Harun Al Rasid, negara merupakan organisasi yang terdiri atas jabatan-jabatan. Jika ditinjau secara keseluruhan, maka setiap jabatan itu tidak berdiri sendiri, namun berkaitan satu sama lain untuk mewujudkan tujuan negara. Oleh karena itu jabatan yang satu terikat dengan jabatan yang lain, dan mengingat pula bahwa yang sifatnya relatif tetap bukanlah pemangku jabatan melainkan jabatan, maka dapat juga dikatakan bahwa negara merupakan ikatan jabatan-jabatan.²³⁵

Tindakan seorang pemangku jabatan atau disingkat penjabat hanya mengikat apabila dia melakukan tindakan jabatan (*amtshandeling*), yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai penjabat. Agar dapat dibedakan dari tindakan pribadi (*prive handeling*), maka digunakan alat-alat formal, seperti nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan ketua serta sekretaris, dan sebagainya. Jadi, pada tindakan jabatan, pemangku jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Namun demikian, tindakan jabatan sering kali dianggap sebagai tindakan si pemangku jabatan. Padahal yang terikat menjadi toerekeningspunt adalah jabatan, bukan pemangku jabatan.²³⁶

Jabatan itu tetap, sedangkan pemangkunya berganti-ganti.²³⁷ Namun tugas serta wewenang (kompetensi) tidak hilang bersamaan dengan bergantinya

²³⁴ *Ibid*, hal 65

²³⁵ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1999), hal 6

²³⁶ *ibid*, hal 7

²³⁷ Socrates pernah berpendapat bahwa tujuan negara adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat, bukan untuk melayani kepentingan penguasa yang berganti-

pemangku jabatan, akan tetapi melekat pada jabatan. Kenyataan ini menunjukkan adanya identitas jabatan, sehingga mungkin dilakukan personifikasi. Personifikasi mungkin dilakukan terhadap jabatan dan mungkin pula terhadap organisasi dari jabatan-jabatan yang bersangkutan. Jika personifikasi dilakukan terhadap jabatan, maka yang diwakili adalah jabatan; jika personifikasi dilakukan terhadap organisasi, maka terhadap tindakan pemangku jabatan "*in kwalitetit*", yang diwakili adalah organisasi.²³⁸

Antara tugas wewenang di satu pihak dan hak kewajiban di satu pihak dan hak kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkret (*recht - en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkret (dalam bentuk tindakan-tindakan). Segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan konkret, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggungjawaban.²³⁹

Dengan demikian, untuk memungkinkan fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan pada jabatan dapat terlaksana, harus ada pemangku jabatan atau pejabat yang menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Hal ini membawa konsekuensi, selain ada pemangku jabatan, harus ada pranata pengisian jabatan.

Menurut Bagir Manan, lingkungan jabatan dalam organisasi negara dapat dibedakan dengan berbagai cara:²⁴⁰

- 1) Dibedakan antara jabatan alat kelengkapan negara (jabatan organ negara, jabatan lembaga negara), dan jabatan penyelenggara administrasi negara.
- 2) Dibedakan antara jabatan politik dan bukan politik;

ganti. Dari sini dapat diambil kesimpulan bahwa Socrates telah menyadari bahwa penguasa atau pejabat itu harus berganti-ganti, tidak absolut.

²³⁸ Harun Alrasid, *op cit*, hal 8

²³⁹ Bagir Manan, *op cit*, hal 65

²⁴⁰ *Ibid*, hal 66

- 3) Dibedakan antara jabatan yang secara langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali atau pengawasan publik dan yang tidak langsung bertanggung jawab dan tidak langsung berada dalam pengawasan dan kendali publik.
- 4) Jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.

Perbedaan-perbedaan tersebut dapat lebih dirinci dengan berbagai cara atau pendekatan. Tetapi dari sistem pengisian jabatan, hanya ada dua hal penting:²⁴¹

- 1) Apakah pengisian tersebut memerlukan atau tidak memerlukan partisipasi atau dukungan dari rakyat (publik)
- 2) Apakah pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara kolegal atau oleh perorangan tertentu.

Perbedaan ini penting, bukan hanya berkaitan dengan tata cara (prosedur), tetapi berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pengawasan serta kendali terhadap pemangku jabatan atau pejabat tertentu.

Pada negara hukum yang demokratis, tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab. Pertanggungjawaban dapat dibedakan antara pertanggungjawaban politik dan pertanggungjawaban hukum (bukan politik). Ada pula pertanggungjawaban sosial. Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik semestinya berada di bawah pengawasan langsung dari publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan langsung dari publik. Berdasarkan kriteria ini, pengisian jabatan dapat dibedakan:

- a. Pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*)
- b. Pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*)
- c. Pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan).²⁴²

²⁴¹ *Ibid*

²⁴² *Ibid*, hal 67

Dilihat dari pembagian yang dikemukakan di atas, jabatan kepala daerah termasuk dalam lingkup jabatan penyelenggara administrasi, yang merupakan jabatan politik. Oleh karena kepala daerah merupakan jabatan politik, maka dalam proses pengisiannya tidak harus melalui jenjang karir. Itulah mengapa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Karena selama dua periode Pemilu kepala daerah telah dipilih melalui pemilihan secara langsung, maka kepala daerah sebenarnya berada dalam pengawasan dan kendali masyarakat atau publik. Namun karena demokrasi yang dianut negara Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah demokrasi perwakilan, maka kewenangan masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui laporan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala daerah setiap tahun.

Menurut Logemann²⁴³, dalam Hukum Tata Negara positif jabatan muncul sebagai pribadi. Bahkan jabatan adalah pribadi yang khas bagi hukum tata negara. Hukum tata negara adalah keseluruhan norma khusus, yang berlaku bagi tingkah laku orang-orang yang dibedakan dari orang lain karena mereka adalah pemangku suatu jabatan negara. Pemangku suatu jabatan negara berbuat atas nama jabatannya. Dengan demikian jabatan itu adalah pribadi.

Dalam kaitan dengan jabatan yang ada di dalam negara, Logemann mengemukakan ada 7 (tujuh) rincian obyek kajian Hukum Tata Negara, yaitu:²⁴⁴

- 1) Jabatan-jabatan apakah yang terdapat dalam susunan ketatanegaraan tertentu
- 2) Siapakah yang mengadakan jabatan-jabatan itu;
- 3) Bagaimanakah cara melengkapinya dengan pejabat
- 4) Apakah tugasnya;
- 5) Apakah wewenangnya
- 6) Perhubungan kekuasaannya satu sama lain
- 7) Dalam batas-batas apakah organisasi negara dan bagian-bagiannya menjalankan tugas dan wewenangnya.

Berdasarkan pembagian tersebut, maka pengisian jabatan kepala daerah juga merupakan obyek kajian Hukum Tata Negara.

²⁴³ Logemann, *Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht*, terj. Makkatutu dan JC Pangkerego, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, (Jakarta: Ichtar Baru - Van Hoeve, 1948) hal 117

²⁴⁴ Ibid

Dalam hal pengisian suatu jabatan, baik kepala pemerintahan maupun pejabat-pejabat lainnya, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ada pejabat yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public officials*) dan diangkat tanpa pemilihan (*non elected public officials*). Jabatan-jabatan yang diisi dengan cara pemilihan pada umumnya adalah jabatan yang dikategorikan sebagai jabatan politik, sedangkan yang diisi dengan pengangkatan merupakan jabatan administratif. Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dengan jabatan yang diisi melalui pemilihan yang bersifat langsung oleh rakyat dan pemilihan tidak langsung oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat, melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri.²⁴⁵

Selanjutnya pejabat itu dapat dibedakan menjadi pejabat negara dan pejabat negeri. Pejabat negara adalah orang yang menduduki atau memegang jabatan publik melalui pemilihan yang bersifat politik atau melalui pengangkatan tetapi jabatannya itu sendiri bersifat politik. Sedangkan pejabat negeri adalah pemegang jabatan pemegang publik melalui pengangkatan yang bersifat administratif. Pejabat negara dapat dibedakan antara.²⁴⁶

- 1) Pejabat negara tingkat pusat dan pejabat negara tingkat daerah
- 2) Pejabat negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan secara tidak langsung (misalnya Presiden, anggota DPR, kepala daerah)
- 3) Pejabat negara yang menduduki jabatan yang secara normatif dinyatakan sebagai pejabat negara oleh undang-undang (misalnya anggota KPK dan anggota KPU) dan yang tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai pejabat negara oleh undang-undang (misalnya anggota DPRD, anggota KPPU, anggota KPI).
- 4) Pejabat negara yang menduduki jabatan di bidang legislatif, eksekutif, yudikatif, auditif, dan di bidang yang bersifat penunjang (*auxiliary functions*) dan bidang-bidang yang bersifat campuran (*mixed functions*)
- 5) Pejabat negara yang diangkat secara politis sebagai konsekuensi tugas konstitusional oleh pejabat negara yang dipilih oleh rakyat. Contohnya menteri diangkat oleh presiden, karena jabatan menteri adalah jabatan politik karena berkaitan dengan tugas konstitusionalnya.
- 6) Pejabat umum lainnya yang tidak lazim disebut pejabat negara, tetapi karena sifatnya berkaitan dengan kepentingan umum atau kepentingan

²⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *(e)op cit*, hal 745

²⁴⁶ *Ibid*, hal 745-746

publik dapat dikategorikan sebagai pejabat negara dalam arti luas. Misalnya adalah notaris dan akuntan publik.

Sementara itu, pejabat negeri adalah pejabat yang diangkat dan murni bersifat administratif. Jabatan administratif yang diangkat itu terkait dengan status kepegawaian, yang mencakup pengertian pegawai negeri sipil dan pegawai negeri non sipil seperti polisi dan tentara²⁴⁷. Dalam kaitannya dengan dengan sistem pemilihan pejabat negara tersebut, maka yang dapat dikatakan yang paling penting adalah pejabat yang memegang jabatan kepala pemerintahan yang tertinggi. Dalam semua sistem demokrasi, pejabat kepala pemerintahan itu selalu diangkat melalui pemilihan yang bersifat demokratis. Pemilihan dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat atau oleh suatu badan pemilih yang ditetapkan secara demokratis pula.²⁴⁸ Misalnya pemilihan dilakukan oleh MPR atau DPR, DPRD, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

D. 2. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*hevoegdheid*". Berdasarkan pendapat Henc van Maarseven sebagaimana dikutip oleh Philpus M. Hadjon dalam Sadjijono, bahwa teori kewenangan, digunakan dalam hukum public yaitu wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada konsep wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*), tidak semua komponen wewenang yang ada dalam

²⁴⁷ *Ibid*, hal 747

²⁴⁸ *Ibid*

hukum public, karena wewenang hukum public memiliki cakupan luas termasuk wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan²⁴⁹.

Kewenangan berkaitan dengan produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dalam Negara hukum. Menurut Hamid S Attamimi yang mengutip pendapatnya Van Wijk dan Konijnenbelt, didalam suatu Negara hukum pada dasarnya dapat dikemukakan adanya wawasan-wawasan sebagai berikut:²⁵⁰

- a. Pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagian-bagiannya tentang kewenangan yang dinyatakan dengan tegas tentang perlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum;
- b. Perlindungan hak-hak azasi;
- c. Pembagian kekuasaan, dengan bagian-bagiannya tentang struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang pengawasan serta control;
- d. Pengawasan oleh kekuasaan peradilan.

Hal ini sejalan dengan pendapat beberapa sarjana yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Terhadap hal tersebut Philipus M. Hadjon²⁵¹ menyatakan bahwa kalau dikaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah "*bevoegdheid*". Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda "*bevoegdheid*" digunakan baik dalam konsep hukum public maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum public. Philipus M. Hadjon, dkk²⁵² bahwa pemerintah, dasar untuk melakukan perbuatan publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan

²⁴⁹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008), hal. 52.

²⁵⁰ A.Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV, Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 311

²⁵¹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, dalam Pro justitia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universits Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI, hal. 90

²⁵² Philipus M. Hadjon, dkk, *Op Cit*. hal. 139-140.

memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni: atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*).

Pelimpahan kewenangan dalam jabatan kenegaraan, menurut pendapat Suwoto Mulyosudarmo²⁵³ menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan dapat mencakup muatan lebih luas dari wewenang. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu; kekuasaan yang bersifat atributif dan derivatif. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi (*attributie*) menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada yang menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Kekuasaan derivatif (*afgeleid*) adalah yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain. Pembentukan kekuasaan bisa terjadi pada saat yang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh kekuasaan dan bisa terjadi kemudian sesudah lahirnya lembaga atau badan. Henc van Maarseven sebagaimana dikutip Suwoto menyatakan²⁵⁴ bentuk pelimpahan wewenang kepada subyek hukum lain terdiri dari *delegatie* dan *mandaat*. Pendelegasian kekuasaan *delegataris* melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dengan tanggungjawab sendiri, yang disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab. Tanggungjawab terdiri dari aspek internal dan eksternal. Pertanggungjawaban aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan dan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam pelaksanaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian. Sedangkan mandat adalah bentuk pelimpahan kekuasaan bagi pihak yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, tetapi atas nama pemberi kuasa (*mandaat*), sehingga penerima mandat tidak memiliki tanggung jawab sendiri.

²⁵³ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997) hal. 39.

²⁵⁴ Henk vanMarseven dalam Suwoto Mulyosudarmo. *Ibid* hal. 42-44.

E. HUKUM SEBAGAI NORMA DAN HUBUNGANNYA DENGAN KEADILAN

E.1. Hukum Sebagai Norma

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma, yang berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia, mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.²⁵⁵

Jimly Asshiddiqie mengartikan norma atau kaidah sebagai pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak melakukan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Jika pengertian norma atau kaidah sebagai pelembagaan nilai itu dirinci, kaidah atau norma yang dimaksud dapat berisi:²⁵⁶

- (i) kebolehan
- (ii) anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu
- (iii) anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu
- (iv) perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban;
- (v) perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu atau larangan.

Di dalam kehidupan masyarakat, selalu terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tata cara seseorang berperilaku atau bertindak. Di Indonesia, norma-norma yang masih sangat dirasakan hidup di dalam masyarakat adalah norma-norma adat, norma-norma agama, norma-norma moral, dan norma-norma hukum negara. Sesuai dengan

²⁵⁵ Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) hal 6

²⁵⁶ Jimly Asshiddiqie (b), *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006) hal 1-2

kondisi dan struktur masyarakat yang heterogen, maka norma moral, norma adat, dan norma agama yang ada dan berlaku adalah berbeda-beda antara masyarakat satu dengan masyarakat lainnya. Berbeda dengan ketiga norma tersebut berlakunya norma hukum negara bersifat mutlak, dalam arti bahwa setiap norma hukum negara berlaku bagi seluruh warga masyarakat.²⁵⁷

Dalam rangka membedakan norma kesusilaan dan norma hukum, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu, tetapi tanpa mengabaikan dunia kenyataan dan oleh karenanya norma hukum ini digolongkan sebagai norma kultur, sementara norma kesusilaan termasuk dalam norma ideal. Sebagai norma yang mengarahkan tingkah laku masyarakat pada saat berhubungan dengan yang lain, norma hukum didukung dengan ancaman paksaan.²⁵⁸

Kaidah norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan memiliki tujuan yang berbeda-beda. Ketiga kaidah tersebut mempunyai daya ikat yang bersifat "*volunteer*", yaitu berasal dari kesadaran pribadi dari dalam diri setiap pendukung kaidah itu sendiri. Artinya, daya lakunya tidak dapat dipaksakan dari luar, melainkan tumbuh dari dalam diri manusia sendiri (*imposed from with-in*). Berlainan dengan itu, daya laku kaidah hukum (*legal norm*) justru dipaksakan dari luar diri manusia (*imposed from with-out*)²⁵⁹. Dari tujuannya, kaidah hukum atau norma hukum itu tertuju kepada cita kedamaian hidup antar pribadi (*het rechtwil de vrede*). Karena itu, sering dikatakan bahwa penegak hukum itu bekerja "*to preserve peace*".²⁶⁰ Dalam kedamaian atau keadaan damai selalu terdapat "*orde en rust*". "Orde" menyangkut ketertiban dan keamanan, sedangkan "*rust*" berkenaan dengan ketentraman dan ketenangan. "Orde" terkait dengan dimensi lahiriah, sedangkan "*rust*" menyangkut dimensi batiniah. Keadaan damai yang menjadi tujuan akhir norma hukum terletak pada keseimbangan antara "*rust*" dan "*orde*" itu, yaitu antara dimensi lahiriah dan

²⁵⁷ Maria Farida Indrati, *op cit*, hal 7

²⁵⁸ Satjipto Rahardjo, *cet III, Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991) hal 26-29

²⁵⁹ Jimly Assiddiqie(b), *op cit*, hal 4

²⁶⁰ Garner Bryan A., dalam *ibid*.

batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman, antara keamanan dan ketenangan.²⁶¹

Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikaitkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kebergunaan. Artinya setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*), dan kebergunaan (*utility*). Ada pula sarjana yang hanya menyebut pentingnya tugas dwi-tunggal kaidah hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan keadilan hukum (*rechtsbillijkheid*).²⁶²

Kaidah-kaidah hukum itu dapat dibedakan menjadi kaidah hukum yang bersifat imperatif (bersifat memaksa) dan bersifat fakultatif (mengatur dan menambah). Kaidah hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norm*) dan yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*). Kaidah umum selalu bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subyek yang terkait tanpa menunjuk dan mengaitkannya dengan subyek konkret, pihak, atau individu tertentu. Kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak inilah yang biasanya menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja yang dikenai perumusan kaidah hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait. Sementara kaidah hukum individual selalu bersifat konkret. Kaidah konkret ini ditujukan kepada orang tertentu, pihak, atau subyek-subyek hukum tertentu, atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.²⁶³

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya oleh lembaga perwakilan

²⁶¹ Jimly Assiddiqie, (b) *ibid*

²⁶² *Ibid*, hal 4

²⁶³ *Ibid*, hal 5

rakyat atau parlemen. Dalam hal ini mekanisme kontrolnya disebut sebagai "*legislative control*" atau "*legislative review*". Sedangkan upaya kontrol yang dilakukan oleh badan-badan eksekutif, dilakukan dengan cara mengevaluasi dan mengadakan perubahan apabila diperlukan, yang disebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive review*". Apabila mekanisme kontrolnya dilakukan oleh lembaga pengadilan, maka disebut dengan "*judicial control*" atau "*judicial review*".²⁶⁴

E.2. Pancasila Sebagai Dasar Negara dan Sumber Tertib Hukum Yang Tertinggi

Sebagai dasar negara, Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang dalam ilmu kenegaraan disebut sebagai dasar filsafat negara (*Philosophische Grondslag*). Dalam kedudukan ini Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di Negara Republik Indonesia. Konsekuensinya seluruh peraturan perundang-undangan serta penjabarannya senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.²⁶⁵ Kedudukan Pancasila yang demikian ini justru mewujudkan fungsinya yang pokok sebagai dasar Negara Republik Indonesia yang manifestasinya dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dasar formal kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia tersimpul dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV yaitu: "*...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*".

²⁶⁴ *ibid*, hal 6-7

²⁶⁵ Kaelan, *Negara kebangsaan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2013) hal 542

Pengertian kata " ...Dengan berdasar kepada ..." hal ini secara yuridis memiliki makna sebagai dasar negara. Walaupun dalam kalimat terakhir Pembukaan UUD 1945 tidak tercantum "Pancasila" secara eksplisit, namun anak kalimat " ... dengan berdasar kepada ...", ini memiliki makna dasar negara adalah Pancasila. Hal ini didasarkan atas interpretasi historis sebagaimana ditentukan oleh BPUPKI bahwa dasar negara Indonesia itu disebut dengan istilah "Pancasila".²⁶⁶

Dari risalah pembahasan pembentukan UUD 1945 dapat diketahui bahwa tujuan utama dirumuskannya Pancasila adalah sebagai dasar negara Republik Indonesia. Oleh karena itu fungsi pokok Pancasila adalah sebagai dasar negara Republik Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan dalam Tap XX/MPRS/1966²⁶⁷. Dijelaskan bahwa Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesberbagaiia.

Selama proses reformasi, melalui Sidang Istimewa tahun 1998, MPR mengembalikan kedudukan Pancasila sebagai Dasar Negara RI yang tertuang dalam Tap No.XVIII/MPR/1998²⁶⁸. Oleh karena itu segala agenda dalam proses reformasi, yang meliputi berbagai bidang, selain mendasarkan pada kenyataan aspirasi rakyat (Sila IV) juga harus mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pembukaan UUD 1945 mengandung dasar, rangka, dan suasana bagi negara dan tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya tersimpul dalam asas kerokhanian Pancasila. Dengan demikian konsekuensinya Pancasila merupakan asas yang mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia, yang pada akhirnya harus

²⁶⁶ Ibid, hal 49

²⁶⁷ Dalam Tap I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan 2002, Tap XX/MPRS/1966 dinyatakan sebagai Tap MPR RI yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

²⁶⁸ Tap No.XVIII/MPR/1998 ini juga termasuk dalam ketentuan Pasal 6 Tap I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan 2002, Tap XX/MPRS/1966 dinyatakan sebagai Tap MPR RI yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan

direalisasikan dalam setiap aspek penyelenggaraan negara. Dalam pengertian inilah maka Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia, atau dengan lain perkataan sebagai sumber tertib hukum Indonesia yang tercantum dalam tertib hukum tertinggi yaitu Pembukaan UUD 1945, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam pokok-pokok pikiran, yang meliputi suasana kebatinan dari UUD 1945, yang pada hakikatnya perlu dikongkritisasikan (dijabarkan) dalam UUD 1945 (pasal-pasal UUD 1945) serta hukum positif yang lainnya. Kedudukan Pancasila yang demikian ini dapat dirinci sebagai berikut:²⁶⁹

- a) Pancasila adalah merupakan sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia, sehingga Pancasila merupakan asas kerokhaniaan tertib hukum yang dalam Pembukaan UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut ke dalam empat pokok pikiran.
- b) Meliputi suasana kebatinan (*geistlichenhintergrund*) dari Undang-Undang Dasar
- c) Mewujudkan cita-cita hukum bagi hukum dasar negara (baik hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis).
- d) Mengandung norma yang mengharuskan Undang-Undang Dasar mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara (termasuk para penyelenggara partai dan golongan fungsional) untuk memelihara budi pekerti (moral) kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.
- e) Merupakan sumber semangat bagi UUD 1945, bagi para penyelenggara negara, para pelaksana pemerintahan (juga para penyelenggara partai dan golongan fungsional). Hal ini dapat dipahami karena semangat adalah penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, karena masyarakat dan Negara Indonesia selalu tumbuh dan berkembang seiring dengan perubahan zaman serta dinamika masyarakat. Dengan semangat yang bersumber pada asas kerokhaniaan negara sebagai pandangan hidup bangsa maka dinamika masyarakat dan negara akan tetap diliputi dan diarahkan asas kerokhaniaan Pancasila.

Aktualisasi Pancasila ada dua macam, yaitu aktualisasi subyektif dan obyektif. Aktualisasi Pancasila yang subyektif adalah pelaksanaan nilai-nilai Pancasila pada setiap individu, perseorangan, setiap warga negara, setiap penduduk Indonesia, setiap aparat pelaksana negara, dalam segala aspek kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Pelaksanaan Pancasila yang

²⁶⁹ Kaelan, *op cit*, hal 52-53

subyektif ini berbeda dengan pelaksanaan yang obyektif, yaitu realisasi serta implementasi nilai-nilai Pancasila dalam segala aspek penyelenggaraan negara, terutama dalam kaitannya dengan penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam implementasi penjabaran Pancasila yang bersifat obyektif adalah merupakan perwujudan nilai-nilai Pancasila dalam kedudukannya sebagai dasar negara Republik Indonesia, yang realisasi konkritnya merupakan sumber dari segala sumber hukum (sumber tertib hukum) Indonesia. Oleh karena itu implementasi Pancasila yang obyektif ini berkaitan dengan norma-norma hukum dan moral, secara lebih luas dengan norma-norma kenegaraan.²⁷⁰

Berbeda dengan pemenuhan wajib yang terkandung dalam aktualisasi Pancasila secara subyektif, aktualisasi Pancasila secara obyektif berkaitan dengan pemenuhan wajib hukum yang memiliki norma-norma yang tertuang dalam suatu sistem hukum positif. Hal ini dimaksudkan agar memiliki daya imperatif secara yuridis. Walaupun aktualisasi obyektif tertuang dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan, namun dalam implementasi pelaksanaan Pancasila secara optimal justru realisasi subyektif yang memiliki kekuatan daya imperatif moral merupakan suatu prasyarat bagi keberhasilan pelaksanaan Pancasila secara obyektif. Dengan demikian aktualisasi subyektif lebih menentukan keberhasilan aktualisasi Pancasila yang obyektif, dan tidak sebaliknya. Artinya aktualisasi secara obyektif itu akan berhasil secara optimal bilamana didukung oleh aktualisasi atau pelaksanaan Pancasila secara subyektif.²⁷¹

Pengertian aktualisasi Pancasila yang obyektif adalah pelaksanaan dalam bentuk realisasi dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif dan semua bidang kenegaraan dan terutama realisasinya dalam bentuk peraturan perundang-undangan negara Indonesia, hal itu antara lain dapat dirinci sebagai berikut:²⁷²

- a). Tafsir UUD 1945, harus dilihat dari sudut dasar filsafat negara Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945

²⁷⁰ *Ibid*, hal 689-690

²⁷¹ *Ibid*, hal 691-692

²⁷² *Ibid*, hal 692-692

alinea IV. Hal ini mengandung arti bahwa Pancasila sebagai sumber asas, norma, dan derivasi segala aspek penyelenggaraan negara. Konsekuensinya dalam penilaian atau pengujian terhadap suatu peraturan perundang-undangan, maka Pancasila sebagai batu uji dalam menentukan suatu peraturan perundang-undangan itu bermakna adil atau tidak.

- b) Pelaksanaan UUD 1945 dalam undang-undang harus mengingat dasar-dasar pokok-pokok pikiran yang tercantum dalam dasar filsafat negara Indonesia
- c) Tanpa mengurangi sifat-sifat undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat, interpretasi pelaksanaannya harus mengingat unsur-unsur yang terkandung dalam filsafat negara.
- d) Interpretasi pelaksanaan undang-undang harus lengkap dan menyeluruh, meliputi seluruh perundang-undangan di bawah undang-undang dan keputusan-keputusan administrasi dari semua tingkat penguasa negara, mulai dari pemerintah Pusat sampai dengan alat-alat perlengkapan negara di daerah, keputusan-keputusan pengadilan serta alat perlengkapannya begitu juga meliputi usaha kenegaraan dan aspek kenegaraan lainnya.
- e) Dengan demikian seluruh hidup kenegaraan dan tertib hukum Indonesia didasarkan atas dan diliputi oleh asas kerokhanian Pancasila. Hal ini termasuk pokok kaidah negara serta pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dan UUD 1945 juga didasarkan atas asas kerokhanian Pancasila.

E.3. Hukum, Moral, dan Keadilan

E.3.1. Hubungan Hukum dan Moralitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah moral adalah "tentang baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, dsb; akhlak; budi pekerti; susila; kondisi mental yang membuat orang tetap berani, bersemangat, bergairah, berdisiplin, dsb; isi hati atau keadaan perasaan sebagaimana terungkap di perbuatan."²⁷³ Sedangkan kata moralisme berarti filsafat yang menitikberatkan pada moral yang menganggap nilai-nilai kesusilaan sebagai nilai-nilai yang paling luhur, sehingga kewajiban manusia terutama adalah menyelenggarakan nilai-nilai kesusilaan itu, sedangkan ilmu pengetahuan dan sebagainya menjadi tidak penting.²⁷⁴

²⁷³ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1990, cet III) hal 592

²⁷⁴ *Ibid.*

Kata moral atau moralis biasa digunakan sebagai sinonim dari kata etika yang merupakan pencabangan utama dari filsafat. Etika berasal dari kata "ethos" dalam bahasa Yunani yang berarti kebiasaan (customs), sedangkan moral berasal dari kata "mores" dalam bahasa latin yang juga berarti kebiasaan.²⁷⁵Selanjutnya dalam menjalin hubungan kehidupannya terdapat kebiasaan-kebiasaan yang timbul secara kodrati sebagai akal budi manusia untuk menuju kesejahteraan hidupnya, tentu saja diperlukan penghayatan agar tercipta kebahagiaan sejati dan harus menjalankan kebajikan dan rasa cinta kasih sesama manusia. Kebahagiaan akan tercapai jika setiap manusia dapat menempatkan dirinya sebagai makhluk yang saling membutuhkan, sehingga terjadilah rasa cinta kasih dan kasih sayang, serta menempatkan diri dalam hubungannya dengan sesama manusia dan dengan Tuhannya sebagai sang pencipta.²⁷⁶

Etika atau moral merupakan sikap etis yang harus dilakukan dalam menjalankan aktivitas manusia sebagai makhluk sosial, karena perilaku etis itu sebagai bagian integral dari sikap hidup dalam menjalankan kehidupan manusia sebagai pengemban profesi. Keputusan pada etika atau moral tergantung kepada akhlak yang bersangkutan, oleh karena itu etika atau moral bersifat individu atau subyektif, namun demikian dalam kehidupan diperlukan adanya standar yang ditetapkan dalam pedoman, terutama kaitannya dengan profesi hukum diperlukan pedoman yang disebut kode etik secara tertulis, yang merupakan kaidah moral bertujuan untuk melindungi dan menjaga martabat moral profesi maupun melindungi terhadap perbuatan menyimpang dari perlakuan profesi tersebut.²⁷⁷

Antara hukum dan moral ibarat dua sisi mata uang, dimana yang satu dapat menjustifikasi yang lain. Moral dapat menjadi basis bagi hukum untuk menetapkan dan menjalankan kaidah-kaidahnya, meskipun terdapat juga di sana sini kaidah-kaidah hukum yang tidak berkaitan atau kaitannya sangat kecil

²⁷⁵ Lily Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum dan Teori Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hal 184

²⁷⁶ Agus Santoso, *Hukum, Moral, dan Keadilan, Sebuah Kajian Filsafat Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hal 83

²⁷⁷ *Ibid*, hal 84

dengan sektor moral. Moral adalah segala penilaian, ukuran, karakter, perilaku, kesadaran yang berhubungan dengan apa-apa yang baik dan apa-apa yang buruk, atau mana yang benar dan mana yang salah, berdasarkan kepada prinsip-prinsip umum yang diberlakukan berdasarkan atas kesadaran manusia, yang berasal dari perasaan dan perhitungan probabilitas (bukan berdasar kepada kategori pembuktian ilmiah)²⁷⁸

Prinsip-prinsip moral sebagai tingkah laku manusia biasanya ditangkap manusia dalam lingkungan hidupnya sendiri dan sejak semula dianggap sebagai suatu keharusan. Hal ini bisa saja terjadi dalam satu keluarga dan juga dalam suatu wilayah masyarakat tertentu, sehingga dengan sendirinya manusia berkeyakinan bahwa suatu tingkah laku hidup tertentu berakar dari alam dan lingkungannya itu sendiri. Prinsip-prinsip moral tidak pernah ada kekosongan, karena dimana ada suatu peradaban manusia, maka di situ pasti terdapat suatu moral yang menggambarkan tingkah laku manusia dan pada prinsipnya ajaran moral itu menganjurkan suatu perbuatan yang baik dan menghindari kejahatan. Oleh karena itu ajaran tentang moral berkaitan erat dengan akal budi manusia. Namun demikian sifat dan watak manusia yang berbeda, sehingga ajaran moral tidak bisa mengendalikan semua manusia. Moral dan etika itu tergantung dari bagaimana perilaku manusia yang bersangkutan.²⁷⁹

Istilah moral mengandung integritas dan martabat pribadi manusia. Derajat kepribadian seseorang sangat itu tercermin dari sikap dan tingkah lakunya. Makna moral yang terkandung dalam kepribadian seseorang amat ditentukan oleh moralitas yang dimilikinya. Hubungan antara hukum dan moralitas dapat ditelaah dari pendapat H.L.A. Hart, Ronald Dworkin, dan Lon Fuller.

H.L.A Hart memiliki pemikiran bahwa perkembangan hukum pada semua masa dan tempat sangat dipengaruhi oleh moralitas konvensional dan cita-cita kelompok sosial tertentu, dan juga oleh bentuk-bentuk kritik moral yang dilontarkan oleh para individu yang cakrawala moralnya telah melampaui

²⁷⁸ Munir Fuady (b), *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, hal 69-70

²⁷⁹ *Ibid*

moralitas yang diterima pada saat itu. Suatu sistem hukum harus menampilkan kesesuaian spesifik tertentu dengan moralitas dan keadilan. Dalam konteks hubungan antara sektor hukum dengan sektor moral, setidaknya-tidaknya ada 4 (empat) persoalan besar yang harus dijelaskan oleh ilmu hukum, adalah sebagai berikut.²⁸⁰

- 1) Pertanyaan dari segi historikal: apakah ketika hukum dibuat, faktor moral ikut mempengaruhinya
- 2) Pertanyaan dari segi analitikal: apakah unsur moralitas ikut campur dalam menentukan terhadap layak tidaknya sebuah sistem
- 3) Pertanyaan dari segi kritik: apakah hukum terbuka terhadap kritikan-kritikan yang bersifat moral.
- 4) Pertanyaan dari segi ketegakan hukum (law enforcement): apakah pelanggaran moral dapat diproses secara hukum dan diberikan sanksi hukum.

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah bahwa faktor moral ikut mempengaruhi pada saat hukum dibuat, baik pada pembuatan hukum di parlemen, maupun ketika hukum tercipta dalam putusan kasus-kasus di badan-badan pengadilan. Para penganut hukum alam mengakui pentingnya peran unsur moral dalam hukum, sehingga unsur moral harus selalu diperhitungkan dalam mengambil putusan-putusan hukum. Sampai batas-batas tertentu hukum memang terbuka terhadap kritikan-kritikan moral, yaitu dalam hal-hal moral yang sangat penting, sehingga menjadi unsur yang juga harus diatur dan disediakan sanksinya oleh hukum. Selanjutnya terhadap unsur-unsur moral yang sangat penting, maka pelanggaran moral dapat disebut juga sebagai pelanggaran hukum, oleh karena itu sanksi hukuman oleh hukum pantas diberlakukan, sehingga hukumannya menjadi jauh lebih berat.²⁸¹

Antara faktor moral dengan faktor hukum terdapat suatu hubungan fungsional, antara lain:

- 1) Moral diperlukan ketika hukum menjadi sempit dan kaku

²⁸⁰ Hart, H.L.A, *Law, Liberty, and Morality*, California, USA: Stanford University Press, 1962, page 1

²⁸¹ *Ibid*

- 2) Moral merupakan dasar otoritas hukum
- 3) Moral menyediakan kaidahnya dalam penciptaan hukum
- 4) Moral mengisi kekosongan hukum dan membantu penafsiran hukum
- 5) Moral mengarahkan hukum ketika hukum mengalami kontradiksi internal, dogmatisme, dan irrasionalitas
- 6) Pemenuhan unsur moral merupakan kriteria bagi suatu kaidah hukum yang bagus²⁸²

Pancasila merupakan landasan moral bagi warga negara dalam tata hidupnya maupun bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugas tata kenegaraannya. Pancasila mengandung nilai-nilai moral yang dapat membawa masyarakat Indonesia untuk berkembang dan mencapai tujuannya. Tujuan masyarakat di sini adalah dalam arti yang luas, yaitu baik manusia sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat. Juga bukan hanya dalam arti yang sektoral, yaitu membentuk manusia untuk memiliki kecerdasan intelektual atau ketrampilan kerja saja, tetapi dalam arti yang menyeluruh, yaitu menjadi manusia/warga negara yang total, sehingga kebaikan total itu terwujud dalam manusia yang berbudi luhur, dewasa dalam tindak tanduknya, mempunyai keseimbangan hidup dalam menghadapi masalah-masalah, bebas bertanggung jawab atas segala perilakunya, tenang dalam hidup lahir dan batinnya, dengan satu kata: manusia bahagia. Oleh sebab itu segala perbuatan yang dianggap sebagai momen realisasi untuk menuju kepada manusia yang baik, mendapat kualifikasi moral.²⁸³

Pancasila merupakan landasan hukum dan moral. Setiap negara atau masyarakat membutuhkan tata tertib. Hukum adalah tertib yang mengatur kehidupan sosial, sementara semua hubungan sosial pertama-tama harus diatur oleh hukum moral, sebab tak ada satu hal pun dalam kehidupan manusia dapat dilepaskan dari tuntutan moral. Moral bukanlah hukum yang disodorkan kepada manusia dari luar, tetapi inheren dalam manusia. Isi moral tidak lain adalah makna obyektif hakikat manusia sebagai substansi dan dalam relasinya.

²⁸² Ibid, hal 163

²⁸³ Soerjanto Poespowardojo, *Filsafat Pancasila, Sebuah Pendekatan Sosio Budaya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994, hal 56-57.

Dalam relasi ini termasuk juga hidup sosial manusia, sehingga dalam kehidupan sosial pun moral merupakan kriteria untuk mengukur mana yang baik dan buruk, mana yang wajar dan tidak wajar. Oleh sebab itu apabila moral juga harus mengatur dan mengarahkan ungkapan-ungkapan kehidupan sosial, maka jelaslah moral tidak boleh dilepas begitu saja dari hukum sebagai tertib masyarakat.²⁸⁴

Hubungan intrinsik terutama menyangkut isi hukum itu sendiri. Hukum positif adalah penentuan lebih lanjut dan penerapan konkret tuntutan-tuntutan kesusilaan pada kenyataan riil hidup sosial. Kesusilaan mengandung keseluruhan prinsip umum dan norma fundamental yang dalam konstelasi riil hidup sosial harus dituangkan dalam suatu sistem hukum positif. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa hukum positif adalah determinasi lebih lanjut dari hukum kodrat. Hukum harus menampung tuntutan moral, kemudian membahasakan serta menerapkannya pada realitas aktual kehidupan sosial yang serba berubah-ubah.²⁸⁵

Berkat hubungan intrinsik dengan moral, hukum positif mempunyai kekuatan untuk mewajibkan seseorang menuruti hati nurani. Dengan demikian, hukum positif memperoleh finalitas moral, yaitu harus berorientasi pada penyempurnaan susila para warga masyarakat, sehingga norma-norma susila harus merupakan sumber yang sebenarnya untuk pembaharuan serta kemajuan perundang-undangan. Moral bukanlah hambatan yang membuat hukum menjadi beku, melainkan sebaliknya dalam suatu masyarakat, dimana sistem hukum serta institusi sosial sudah menjadi keropos dan tidak mampu lagi membantu masyarakat untuk mencapai tujuannya, maka masyarakat itu harus diperbaharui dan diperbaiki menurut prinsip-prinsip moral. Moral menuntut penghargaan dan perlakuan manusia, maka harus merupakan landasan dinamis bagi hukum positif. Hukum positif mengambil bagian dalam dinamisme moral, sebab itu bersifat terbuka dan progresif.²⁸⁶

²⁸⁴ *Ibid*, hal 58

²⁸⁵ *Ibid*, hal 58-59

²⁸⁶ *Ibid*, hal 59

Meskipun hubungannya erat, namun hukum positif tidak identik dengan moral. Moral dengan norma-norma kesusilaannya berkata melalui hati nurani manusia, namun sifatnya tidak memaksa, sedangkan hukum dapat memaksakan peraturan-peraturannya pada mereka yang tidak mentaatinya, untuk menjamin ketertiban hidup sosial. Demikian pula isi moral dan hukum tidak selalu sama. Hukum dan moral secara formal adalah berbeda. Hukum positif adalah buatan manusia, yang bersifat terbatas dan serba tidak sempurna, sehingga tidak selalu dapat mengatur realitas sosial dalam segala situasi konkretnya. Oleh karena itu hukum positif mengenal kekecualian, sedangkan moral berlaku secara absolut dan universal. Hukum positif adalah penentuan lebih lanjut dan penerapan hukum kesusilaan. Dalam hal ini harus dibedakan antara apa yang diterapkan, yaitu hukum kesusilaan dan penerapannya. Yang diterapkan adalah mutlak dan universal, tetapi penerapannya melalui hukum positif adalah perbuatan manusia, sebab itu terbatas dan serba tidak sempurna, sehingga ada kalanya tidak dapat diterapkan pada setiap peristiwa, tetapi hanya *ut in pluribus*. Maka dari itu moralitas secara hakikik adalah hal yang internal, menentukan nilai manusia menurut sanubari dan keadaan batinnya. Hukum positif sebagai buatan manusia tidak mampu mendekati dan menangkap sikap batin seseorang, dan secara langsung hanya berurusan dengan perilaku lahiriah. Justru moral harus mempersiapkan dan menciptakan suasana batin yang dibutuhkan, supaya perbuatan-perbuatan yang dituntut oleh hukum positif sungguh-sungguh dikerjakan.²⁸⁷

Hukum berbeda dari moral, karena hukum terarah pada pengaturan hidup sosial, yang isinya ditentukan oleh tuntutan-tuntutan kesejahteraan rakyat, sementara moral mencakup segala aspek perbuatan manusia. Jadi isi moral meliputi seluruh makna obyektif martabat manusia sebagai subyek, termasuk hidup kerohanian, kejasmanian, relasinya terhadap dunia, sesama, dan kekuasaan tertinggi. Setiap perbuatan manusia mempunyai arti susila, sehingga tidak ada satu perbuatanpun yang tidak terkena oleh norma-norma hukum susila. Hukum positif menyangkut perbuatan manusia selama ia mempunyai hubungan dengan hidup sosial atau kesejahteraan umum. Oleh karena itu,

²⁸⁷ *Ibid*, hal 59-60

hukum tidak menguasai seluruh perilaku manusia, tetapi hanya perbuatan-perbuatan lahir yang berurusan dengan tata tertib hidup kemasyarakatan.²⁸⁸

Secara formal, moral bercorak susila, sedangkan hukum positif bercorak sosial. Hukum harus selalu berorientasi pada ideal susila, tetapi harus memperhitungkan juga kemungkinan-kemungkinan sosial. Berkaat fungsi sosial ini, maka hukum positif tidak lepas dari ikatan historis dan perubahan. Sarana-sarana sosial sebagai perwujudan hidup manusia selalu dapat berubah-ubah, oleh karena itu perundang-undangan harus juga terbuka terhadap evolusi sosial serta realitas kebudayaan dan peradaban masyarakat yang dinamis. Suatu negara tidak mungkin tanpa hukum, tetapi negara hukum hanya dapat berkembang dengan baik apabila para warganya lebih jauh menghayati hukum susila, sebab dengan demikian hati nurani akan ikut berbicara dan terbuka terhadap dinamisme moral, yaitu ideal susila, yang terdapat dalam makna obyektif martabat manusia sebagai pribadi.²⁸⁹

E.3.2. Hubungan Hukum dan Keadilan

E.3.2.a. Teori Keadilan Klasik

Ada beberapa teori keadilan klasik, yaitu teori keadilan moral, keadilan prosedural, keadilan distributif, keadilan perbaikan, dan keadilan komutatif. Teori keadilan moral dikemukakan oleh filsuf Plato. Menurut Plato, keadilan adalah sebagai kebajikan tertinggi dari suatu negara yang baik (*the supreme virtue of the good state*). Keadilan timbul karena pengaturan dan penyesuaian yang memberikan tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam masyarakat bilamana setiap anggota masyarakat melakukan secara terbaik menurut kemampuannya suatu fungsi yang selaras baginya. Menurut Plato keadilan dan hukum merupakan suatu substansi rokhani maupun dari suatu masyarakat yang membuat dan menjalankan pekerjaan yang menurut sifat dasarnya

²⁸⁸ *Ibid*, hal 60

²⁸⁹ *Ibid*, hal 60-61

paling cocok baginya. Konsep keadilan ini disebabkan pada prinsip keselarasan.²⁹⁰

Konsep keadilan prosedural juga dikemukakan oleh Plato, yang pada prinsipnya antara keadilan moral dan keadilan prosedural tidak bisa dicampuradukkan. Keadilan prosedural atau disebut juga keadilan hukum merupakan suatu sarana dari hukum positif dan adat kebiasaan. Suatu sistem atau proses dalam suatu masyarakat negara telah ditentukan prosedurnya, dan dengan demikian harus ditaati semua warga, agar tercipta suatu keharmonisan dan ketertiban. Kedua konsep teori keadilan Plato ini dapat dikatakan merupakan suatu konsepsi dasar yang dianut oleh banyak orang, terutama dalam bidang Hukum Tata Negara dan hukum di Barat.²⁹¹

Teori keadilan distributif dikemukakan oleh Aristoteles, dimana keadilan diterjemahkan sebagai kelayakan dalam tindakan manusia (*fairness in human action*). Kelayakan merupakan titik tengah di antara kedua ujung tersebut menyangkut dua orang atau dua benda sehingga sekurang-kurangnya terdapat empat hal. Bila kedua orang tersebut mempunyai persamaan dalam ukuran yang telah ditetapkan, masing-masing harus memperoleh benda yang sama. Namun distribusi tersebut terwujud dalam suatu perimbangan (*proportional*).²⁹²

Keadilan perbaikan (*remedial justice*) dikemukakan juga oleh Aristoteles. Keadilan remedial adalah keadilan yang merupakan suatu titik tengah antara kedua kutub, yaitu keuntungan (*gain*) dan kerugian (*loss*). Keadilan perbaikan (*remedial*) dimaksudkan sebagai upaya untuk mengembalikan persamaan dengan jalan menjatuhkan hukuman menjadi pengertian keadilan sebagai perbaikan terhadap kesalahan (*the setting right of wrong*) dengan memberikan ganti rugi kepada korban kesalahan atau hukuman kepada pelakunya.²⁹³

Selain keadilan distributif dan remedial, Aristoteles juga mengemukakan teori keadilan komutatif. Keadilan merupakan suatu

²⁹⁰ Kaelan, *op cit*, hal 399

²⁹¹ *Ibid*, hal 400

²⁹² *Ibid*

²⁹³ *Ibid*, hal 400-401

perimbangan yang bercorak timbal balik. Dalam upaya pertukaran benda atau jasa bersifat timbal balik yang proporsional.

E.3.2.b. Teori Keadilan Yang Berdasar Liberalisme

Teori keadilan yang pertama adalah ajaran yang dikemukakan oleh John Stuart Mill, yang lebih dikenal dengan paham utilitarianisme. Sebelumnya, ajaran ini dikemukakan oleh Jeremi Bentham. Ide dasar utilitarianisme adalah bahwa yang benar untuk dilakukan adalah yang menghasilkan kebaikan terbesar. Kemanfaatan atau prinsip kebahagiaan terbesar menyatakan bahwa tindakan tertentu benar jika cenderung memperbesar kebahagiaan; keliru jika cenderung menghasilkan berkurangnya kebahagiaan. Yang dimaksudkan dengan kebahagiaan adalah kesenangan dan tidak adanya rasa sakit.²⁹⁴ Ada dua asumsi krusial dalam keadilan menurut perspektif utilitarianisme, yaitu bahwa tujuan hidup adalah kebahagiaan, dan kebenaran dari suatu tindakan ditentukan oleh kontribusinya bagi kebahagiaan. Kelemahan dari teori keadilan ini adalah mengabaikan hak-hak individu, yaitu selama kebaikan terbesar bisa dicapai dengan cara itu, maka semua hak dan klaim individual bisa diabaikan.

Salah satu tokoh yang mengkritik teori Mill adalah John Rawls. Pandangannya tentang keadilan adalah keadilan sebagai kesetaraan (*justice as fairness*). Rawls mengemukakan dua prinsip keadilan:

*"I shall now state in a provisional form the two principles of justice that I believe would be chosen in the original position. ... The first statement of the two principles read as follows: First, each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others. Second, social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all."*²⁹⁵

Dalam pandangan Rawls, prinsip pertama terdiri dari prinsip, bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seperti kebebasan yang dimiliki orang lain. Prinsip kedua dari prinsip pertama

²⁹⁴ Mill, John Stuart, 1957, *Utilitarianism*, (New York: Bobbs-Merril, 1957) hal 10

²⁹⁵ Rawls, John, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Harvard University Press, 1971,) page 60

adalah bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa, sehingga dapat diharapkan memberi keuntungan bagi semua orang dan semua jabatan dan posisi terbuka bagi semua orang.

Prinsip kedua dari keadilan menurut John Rawls adalah berkaitan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta pada desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab atau rantai komando. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan bagi semua orang, dan pada saat yang sama posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Seseorang yang menerapkan prinsip kedua dengan cara tetap membiarkan posisi-posisinya terbuka, dan kemudian termasuk dalam batasan ini, mengatur ketimpangan sosial dan ekonomi sehingga semua orang untung.

(The second principle applies, in the first approximation to the distribution of income and wealth and to the design of organizations that make use of differences in authority and responsibility, or chains of command. While the distribution of wealth and income need not be equal, it must be to everyone's advantage, and at the same time, positions of authority and offices of command must be accessible to all. One applies the second principle by holding positions open, and then, subject to this constraint, arranges social and economic inequalities so that everyone benefits).²⁹⁶

Dalam prinsip keadilan sebagai kesetaraan yang dikemukakan Rawls, prinsip-prinsip keadilan diperoleh bukan dengan mengevaluasi kemanfaatan dari tindakan-tindakan (atau kecenderungan tindakan) melainkan dari pilihan rasional di dalam kondisi yang adil. Prinsip-prinsip tersebut dilekatkan pada struktur dasar masyarakat, bukannya setiap tindakan atau setiap tingkatan dimana keadilan dipersoalkan. Prinsip keadilan kesetaraan ini melindungi pihak-pihak yang kurang beruntung di masyarakat. Dalam hal ini, tidak ada pertukaran kebebasan atau kesejahteraan mereka dengan kesejahteraan orang lain yang diperbolehkan. Kebebasan-kebebasan dasar harus didistribusikan setara dan tidak boleh dikorbankan demi pencapaian ekonomi. Jika penghasilan dan status sosial, kekuasaan dan privilege terdistribusikan tidak

²⁹⁶ *Ibid*, page 61

setara, maka distribusi tidak setara diperbolehkan hanya jika menjadikan kondisi pihak yang kurang beruntung lebih baik dari kondisi sebelumnya.²⁹⁷

E.3.2.c. Keadilan Dalam Perspektif Sila Kelima Pancasila

Inti yang terkandung dalam sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia", adalah "keadilan", yang berarti mengandung pengertian kesesuaian dan hakikat dengan hakikat adil. Konsekuensinya dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus senantiasa berdasarkan nilai-nilai keadilan. Maka dalam realisasinya dalam hidup bersama (masyarakat), bangsa, dan negara terdapat tiga macam keadilan (hubungan keadilan segi tiga) sebagai berikut:²⁹⁸

Segi pertama, yaitu masyarakat, bangsa negara adalah sebagai pihak yang wajib memenuhi keadilan terhadap warganya. Hubungan keadilan segi pertama ini disebut keadilan membagikan (keadilan distributif), yaitu masyarakat bangsa dan negara wajib memberikan (membagikan) kepada warganya (warga negaranya) apa yang menjadi haknya, menurut syarat-syarat, wajib dan kekuasaan yang ada dalam masyarakat, bangsa dan negara tersebut yang harus dipenuhi dalam segala hal.

Segi kedua, yaitu warga masyarakat atau warga negara sebagai pihak yang wajib memenuhi keadilan terhadap masyarakat, bangsa, atau negaranya. Hubungan keadilan segi kedua ini disebut keadilan untuk bertaat. Hal ini dapat dipahami karena pada hakikat terwujudnya suatu masyarakat adalah sebagai akibat kehendak bersama dari pada warganya (warga negaranya). Karena ada kesempatan kehendak bersama maka untuk terwujudnya suatu masyarakat, bangsa dan negara harus ada suatu peraturan yang harus ditaati bersama oleh para warganya. Oleh karena itu wajib ketaatan dari para warga masyarakat dan warga terhadap masyarakat, bangsa, dan negaranya adalah merupakan hak dari setiap masyarakat, bangsa, dan negara.

Segi ketiga, yaitu berupa hubungan keadilan yang terwujud di antara sesama warga dari masyarakat, bangsa, dan negara, dalam artian terdapat wajib timbal balik untuk saling memenuhi keadilan di antara sesama warga. Hubungan keadilan yang bersifat timbal balik di antara sesama warga ini disebut "keadilan komutatif". Di dalam hidup bersama harus senantiasa terwujud keadilan komutatif, yaitu memberikan kepada sesama warga masyarakat, bangsa, dan negara segala sesuatu yang telah menjadi hak masing-masing menurut kesadaran nilai antara hal-hal atau

²⁹⁷ Lebacqz, Karen, 1986, *Six Theories of Justice*, terj Yudi Santoso, Teori-Teori Keadilan, Bandung: Nusa Media, 1986 hal 61-62

²⁹⁸ Kaelan, op cit, hal 401-402

barang-barang yang wajib diberikan dan hal-hal atau barang-barang yang wajib diterima sebagai haknya.

Nilai ideal sebagaimana terkandung dalam rumusan keadilan sosial merupakan bentuk keadilan yang mengatur hubungan timbal balik antara keseluruhan (masyarakat) dan bagian-bagiannya, dan sebaliknya, yang keduanya menyangkut kesejahteraan umum dan oleh sebab itu juga tata masyarakat. Keadilan sosial mengungkapkan berbagai segi dan fungsi baru keadilan umum dan keadilan membagi. Struktur keadilan sebagai keseluruhan tidak berubah, akan tetapi bentuknya masing-masing lebih jelas dikenal dalam fungsinya saling melengkapi dan dalam hubungannya dengan kondisi modern. Dengan demikian urusan keadilan sosial ialah apa yang diwajibkan untuk warga negara demi kesejahteraan umum itu dan merupakan kewajiban masyarakat dan negara.²⁹⁹

F. KONSEP *GOOD GOVERNANCE* DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Konsep *good governance* memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda-beda. Berbagai pendapat muncul karena banyak orang memahami *good governance* dalam konteks yang berbeda-beda. Dalam konteks pemberantasan KKN, *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktek KKN. *Good Governance* dinilai terwujud jika pemerintah mampu menjadikan dirinya sebagai pemerintahan yang bersih dari praktek KKN. Dengan banyaknya perspektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance*, maka tidak mengherankan jika kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*

²⁹⁹ *Ibid*, hal 403

Berdasarkan penelitian Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2000, Paulus Effendi Lotulung berpendapat bahwa peristilahan “*Good*” dalam *Good Governance* pada hakekatnya mengandung dua pengertian, yaitu;³⁰⁰

Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.

Kedua, aspek-aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, maka berdasarkan pada pengertian *Good Governance* di atas dapatlah disimpulkan bahwa setidaknya ada empat karakteristik *Good Governance* antara lain meliputi akuntabilitas, dan pelaksanaan yang sesuai dengan peraturan perundangan maupun hukum pada umumnya (*rule of law*). Kerangka hukum atau *rule of law* ini pada hakekatnya bertumpu pada pengertian bahwa para perilaku penyelenggara pemerintahan di dalam melayani kepentingan umum/public harus berani bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan secara hukum atau di hadapan hukum tentang segala sikap, perilaku, dan kebijakan yang telah dilakukannya.

F.1. Karakteristik *Good Governance*

Untuk mengetahui lebih jauh tentang implementasi *good governance*, terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa karakteristik dan nilai-nilai *good governance*. Secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktek *good governance*. *Pertama*, praktek *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan, sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara lembaga pemerintah dengan masyarakat sipil dan mekanisme pasar. *Kedua*, dalam praktek *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan

³⁰⁰ Lotulung, Paulus Effendi, Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi, dalam buku "*Hukum Administrasi dan Good Governance*", Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal 41

kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. *Ketiga*, praktek *good governance* adalah praktek pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktek pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Pinto mengemukakan bahwa *governance* adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya³⁰¹. Lembaga Administrasi Negara mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Lebih lanjut LAN menegaskan, dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya³⁰². Sementara itu, *United Nations Development Programme* mendefinisikan *governance* sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengatur urusan-urusan bangsa.³⁰³

Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP ini menurut Lembaga Administrasi Negara meliputi tiga elemen, yaitu *economic*, *politic*, dan *administrative*. *Economic Governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi aktifitas ekonomi negara baik langsung atau tidak langsung. *Political governance* menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang legitimate dan autoritatif. Sedangkan *administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

³⁰¹ Pinto dalam Nisjar S Karhi, 1997, Beberapa Catatan tentang "Good Governance", *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol 1 No.2, hal 119

³⁰² Lembaga Adiministrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, (Jakarta,Lembaga Administrasi Negara dan BPKP,2000) hal 1

³⁰³ *Ibid*, hal 5

Unsur utama (*domains*) yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) menurut UNDP terdiri dari tiga macam, yaitu Negara (*state*), sektor privat (*private sector*), dan organisasi sipil (*civil society organizations*). Sektor negara sebagai salah unsur *governance*, meliputi lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sumber informal lain di pasar. Sektor swasta dibedakan dengan masyarakat, karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Masyarakat terdiri dari individu maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. Masyarakat (*society*) meliputi juga lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan lain-lain.

Good dalam *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, yaitu kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.³⁰⁴

Berdasarkan pengertian di atas, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua paradigma. Pertama, orientasi ideal Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.³⁰⁵

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devolution of power*,

³⁰⁴ *Ibid*, hal 6

³⁰⁵ *Ibid*

dan *assurance of civilian control*. Orientasi kedua tergantung pada sejauhmana pemerintahan mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.³⁰⁶

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta, dan masyarakat. Selanjutnya, UNDP mengartikan bahwa sistim pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan bahwa semua anggota institusi governance memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Hal ini merupakan fondasi legitimasi dalam sistim demokrasi. Prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan, agar memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Siapa saja yang dipilih untuk membuat keputusan dalam pemerintahan, organisasi bisnis, dan organisasi masyarakat sipil harus bertanggung jawab kepada public, serta kepada institusi “*stakeholders*”. Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsive terhadap kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang ketimbang mengontrol, serta melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk lebih mempermudah untuk mengenali ciri-ciri pemerintahan yang baik, UNDP sebagaimana dikutip oleh LAN mengemukakan beberapa karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation*

Setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of Law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

³⁰⁶ *Ibid*

4. *Responsiveness*
Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “*stakeholders*”
5. *Consensus orientation*
Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*
Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency.*
Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. *Accountability*
Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga “*stakeholders*”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision.*
Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.³⁰⁷

Akuntabilitas diperlukan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Akuntabilitas administrasi publik sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkannya, tampaknya bukan saja bergantung pada kemampuan birokrasi publik didalam mendefinisikan dan mengatur harapan-harapan publik, tapi juga bergantung pada kemampuan publik dalam melakukan kontrol atas harapan-harapan yang telah didefinisikan, baik yang dilakukan oleh lembaga kontrol resmi maupun oleh para politisi dan masyarakat. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala dapat mewujudkan harapan publik (pelayanan publik yang professional dan kepuasan publik). Akhirnya

³⁰⁷ *Ibid*, hal 7

akuntabilitas dapat disimpulkan sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Transparansi lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program, dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Dengan kata lain, segala kebijakan dan implementasi kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

Keterbukaan mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam memberikan data dan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Misalnya dalam praktek sering ditemukan, bahwa prosedur tender” kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan, pemenangnya masih sering bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan para pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh kejelasan informasi tentang hasil atau criteria penetapan pemenang tender proyek yang bersangkutan.

Dalam kerangka hukum, *good governance* mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Karenanya, setiap kebijakan publik dan peraturan perundangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang telah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku, dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan

kepada publik untuk melakukan pengawasan dan jika dalam prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat, maka pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

F.2. Perwujudan *Good Governance* dalam Praktek Pemerintahan

Tantangan utama membangun *good governance* adalah menyangkut cara mewujudkan karakteristik-karakteristiknya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Dalam mengembangkan praktek *good governance*, pemerintah perlu mengambil dan menggunakan strategi yang jitu. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumber daya dan kapasitas pemerintah dan non pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktek *governance*, mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktek *good governance*. Pembaharuan dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, sejauh perubahan tersebut secara konsisten mengarah pada perwujudan karakteristik-karakteristik *good governance*.

Sebagai perwujudan konkrit dari implementasi, ciri utama dari *good governance* menurut Joko Widodo adalah:

1. Pemerintah (daerah) administrasi publik dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat yang terkumpul melalui sistim perpajakan.
2. Pemerintah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma-norma standar etika dan moralitas pemerintahan yang berkeadilan
3. Aparatur negara (daerah) mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat (demokrasi).
4. Pemerintah memiliki daya tanggap (*responsiveness*) terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat, serta bersikap positif atas pertanyaan masyarakat mengenai berbagai kebijakan yang dijalkannya.

308

³⁰⁸ Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya: Insan Cendekia, 2001) hal 30

Sedangkan LAN memberikan batasan bahwa perwujudan *good governance* dalam pemerintahan dapat dilihat melalui aspek-aspek:

1. Hukum/kebijakan, yang ditujukan pada perlindungan kebebasan social, politik, dan ekonomi.
2. *Administrative competence and transparency*, yaitu kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administrative, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif; penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil, dan segmen lain dalam sector swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.³⁰⁹

Asas-asas pemerintahan yang baik pada hakikatnya merupakan asas-asas hukum tidak tertulis yang pada mulanya dihasilkan dari penelitian putusan-putusan hakim atau yurisprudensi di negeri Belanda., dan yang oleh Prof. Kuntjoro Purbopranoto di Indonesia dengan mengambil alih sebagian besar materi kuliah Prof. R. Crinca Le Roy pada penataan lanjutan Hukum Tata Negara-Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga tahun 1976, telah diketengahkan adanya 13 asas, yaitu;³¹⁰

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh) *-principle of equality*;
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fairplay*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*);

³⁰⁹ LAN, *op cit*, hal 8

³¹⁰ Lotulung, *op cit*, hal 43

12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*);

Terkait dengan bagaimana caranya agar *good governance* dapat diwujudkan, salah satu pilihan strategis untuk mengembangkan *good governance* di Indonesia adalah melalui pengembangan penyelenggaraan pelayanan publik yang mencirikan nilai-nilai yang selama ini melekat pada *good governance*. Dalam rangka melakukan pelayanan publik tersebut, kepada setiap pejabat publik diberikan panduan yang berupa asas-asas tentang bagaimana penyelenggaraan negara yang baik. UU No. 28 Tahun 1999 memberikan penjelasan tentang asas-asas yang dipakai dalam penyelenggaraan negara yang baik, meliputi;

- 1. Asas kepastian hukum**
Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan.
- 2. Asas tertib penyelenggaraan negara**
Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 3. Asas keterbukaan**
Asas yang membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak pribadi, golongan dan rahasia negara.
- 4. Asas proporsionalitas**
Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 5. Asas profesionalitas**
Asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6. Asas akuntabilitas**
Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

G. TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

G.1. Landasan-Landasan Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, termasuk di dalamnya Surat Keputusan, Instruksi, dan sebagainya diperlukan suatu landasan atau acuan, yang sering disebut dengan paradigma. Secara umum, paradigma dapat diartikan sebagai parameter, atau rujukan, atau acuan yang dipergunakan sebagai acuan untuk berpikir atau bertindak lebih lanjut. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu: landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Meskipun demikian ada juga yang menambahkan dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis.³¹¹

G.1.1. Landasan Filosofis

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*), dan berbagai sebutan lainnya.³¹²

Apapun jenis filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu, kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan

³¹¹ Lubis, Solly, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hal

³¹² *Ibid*, hal 16

perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral.

Secara historis, Pancasila merupakan suatu pandangan hidup bangsa yang nilai-nilainya sudah ada sebelum secara yuridis bangsa Indonesia membentuk negara. Bangsa Indonesia secara historis ditakdirkan oleh Tuhan YME berkembang melalui suatu proses dan menemukan bentuknya sebagai suatu bangsa dengan jati dirinya sendiri³¹³. Secara kultural dasar-dasar pemikiran tentang Pancasila dan nilai-nilai Pancasila berakar pada nilai-nilai kebudayaan dan nilai-nilai religius yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sendiri sebelum mendirikan negara. Adapun dalam proses pendirian negara, dengan diilhami pandangan-pandangan dunia tentang kenegaraan disintesis secara eklektis, sehingga merupakan suatu *local genius* dan sekaligus sebagai *local wisdom* bangsa Indonesia. Nilai-nilai Pancasila sebelum terbentuknya negara dan bangsa Indonesia pada dasarnya terdapat secara sporadis dan fragmentaris dalam kebudayaan bangsa yang tersebar di seluruh kepulauan nusantara baik pada abad kedua puluh maupun sebelumnya, dimana masyarakat Indonesia telah mendapatkan kesempatan untuk berkomunikasi dan beralkuturasi dengan kebudayaan lain. Nilai-nilai tersebut melalui para pendiri bangsa dan negara ini kemudian dikembangkan dan secara yuridis disahkan sebagai suatu dasar negara, dan secara verbal tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³¹⁴

G.1.2. Landasan Yuridis (*Juridische Grondslag*)

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain

³¹³ Kaelan, *op cit*, hal 45

³¹⁴ *Ibid*, hal 47-48

peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.³¹⁵

Landasan yuridis dapat juga dikatakan sebagai landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Landasan yuridis ini dapat dibagi atas dua macam:³¹⁶

- 1) Landasan yuridis dari segi formil, yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi yang tertentu, misalnya Pasal 5 ayat (1) yang menjadi landasan yuridis dari segi formil bagi Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU)
- 2) Landasan yuridis dari segi materiil, yaitu landasan yuridis untuk segi isi (materi), yaitu dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Misalnya Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi materiil untuk membuat undang-undang organik mengenai pemerintahan daerah.

Di setiap negara, konstitusi atau undang-undang dasar menjadi dasar paradigma yuridis, karena semua ketentuan hukum bermula dari undang-undang dasar. UUD itu memberikan dasar hukum bagi pembuatan peraturan perundang-undangan, yang merupakan undang-undang organik.

Dalam keseluruhan peraturan perundang-undangan di suatu negara terdapat apa yang dinamakan perangkat peraturan hukum dengan bentuknya masing-masing, dan peringkat peraturan hukum, yang disebut juga hierarki peraturan atau jenjang, atau tingkatan peraturan. Dalam hal keperingkatan dan perangkat hukum ini berlaku asas hukum (*rechtsbeginsel*), yaitu *lex superior derogat legi inferiori*, artinya peraturan yang lebih tinggi jenjangnya

³¹⁵ Lampiran I UU No.12 Tahun 2011

³¹⁶ Lubis, Solly, *op cit*, hal 19

mengalahkan peraturan yang lebih rendah. Hal ini bermakna bahwa dalam mengatur hal yang sama peraturan yang lebih rendah (*lex inferior*) tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior*).³¹⁷

Dalam kaitannya dengan landasan yuridis ini, maka berlaku ketentuan hierarki peraturan atau jenjang norma hukum. Hans Kelsen juga berpendapat bahwa norma hukum itu tersusun secara hierarkis, dimana norma yang lebih tinggi merupakan sumber pembuatan norma yang lebih rendah. Dalam bukunya "General Theory of Law and State", Kelsen berpendapat:

*"The analysis of law, which reveals the dynamic character of this normative system and the function of the basic norm, also exposes a further peculiarity of law; Law regulates its own creation inasmuch as one legal norm determines the way in which another norm is created, and also, to some extent, the contents of that norm. Since a legal norm is valid because it is created in a way determined by another legal norm, the latter is the reason of validity of the former. The relation between the norm regulating the creation of another norm and this other norm maybe presented as a relationship of super and subordination which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. The legal order, especially the legal order the personification of which is the State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms. The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of one norm, the lower one is determined by another, the higher, the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by the highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity"*³¹⁸

(norma hukum itu berjenjang dalam suatu tatanan, dimana hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi dari norma lainnya tersebut. Karena suatu norma hukum itu valid lantaran dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya ini adalah landasan validitas norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan

³¹⁷ Lubis, Solly, *ibid*, hal 20

³¹⁸ Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, page 123-124.

norma lain dengan norma lainnya ini dapat digambarkan sebagai hubungan antara "superordinasi" dan "subordinasi". Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, dan norma yang dibentuknya adalah norma yang lebih rendah. Tata hukum, terutama tata hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma-norma yang satu sama lain dikoordinasikan semata, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yaitu norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus ini (rangkaiannya proses pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum).

Norma dasar inilah yang kemudian dikenal dengan istilah *Grundnorm*. Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.³¹⁹

G.1.3. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah kebutuhan masyarakat dan negara.

G.1.4. Landasan Politis

Paradigma politis ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah

³¹⁹ Baca Maria Farida Indrati Suprpto, *op cit*, hal 25.

negara. Oleh karena itu, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus disesuaikan dengan kebijakan atau politik hukum nasional Indonesia.

G.2. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

G.2.1. Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*) pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. Pertama, pembentukannya diperintahkan oleh undang-undang dasar; kedua, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum.³²⁰

Ketentuan mengenai prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini dibentuk dengan pertimbangan bahwa sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib, antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai sejak perencanaan hingga tahap pengundangannya. Selanjutnya untuk membentuk peraturan

³²⁰ Jimly Asshiddiqie, (b) *op cit*, hal 255.

perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan di sini adalah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) yang terdiri atas:

- a. UUD Negara RI Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarkinya, yaitu bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Di samping jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (1), yang termasuk peraturan perundang-undangan juga mencakup peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Jenis-jenis peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.³²¹

³²¹ Lihat ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan (2).

G.2.2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam undang-undang *a quo*, ditentukan dengan jelas bahwa Pancasila adalah sumber segala sumber hukum negara, dan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.³²² Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 UU No.12 Tahun 2011, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:³²³

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan, yang harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan di masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.

G.2.3. Asas-Asas Materi Muatan

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan Pasal 6, materi muatan yang diatur harus mencerminkan asas-asas:

³²² Lihat ketentuan Pasal 2 dan 3 UU No.12 Tahun 2011

³²³ Lihat ketentuan Pasal 5 berikut penjelasannya

- a. pengayoman, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. kemanusiaan, artinya setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. kebangsaan, yaitu setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI;
- d. kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. kenusantaraan, artinya setiap materi muatan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945;
- f. bhinneka tunggal ika, adalah bahwa materi muatan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. keadilan, artinya materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa materi muatan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. ketertiban dan kepastian hukum, artinya materi muatan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

G.2.4. Prosedur Penyusunan Undang-Undang

Setiap penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk penyusunan undang-undang dilakukan dengan melalui prosedur tertentu. Tahap-tahap penyusunan undang-undang meliputi:

- 1) Perencanaan Yang Dilakukan Melalui Prolegnas

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistimatis. Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. perintah UUD Negara RI Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah undang-undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.³²⁴

2) Penyusunan³²⁵

Dalam rangka penyusunan suatu undang-undang, Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden, yang harus disertai dengan Naskah Akademik. Khusus RUU mengenai APBN, Perppu, atau pencabutan UU atau pencabutan Perppu, tidak memerlukan Naskah Akademik, namun harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

- a. RUU yang berasal dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Berdasar surat tersebut, presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
- b. RUU yang diajukan Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan

³²⁴ Lihat Pasal 18 UU No.12 tahun 2011

³²⁵ Lihat ketentuan Pasal 43-50 UU No.12 Tahun 2011

lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. RUU dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR, yang memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU bersama DPR.

- c. RUU dari DPD³²⁶ disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai dengan Naskah Akademik.

3) Pembahasan RUU³²⁷

Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU hanya sebatas pembicaraan pada tingkat I dan hanya sebatas kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Pembicaraan tingkat I meliputi kegiatan: pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM), dan penyampaian pendapat mini. Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna, dengan kegiatan: penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi. RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh Presiden dan DPR. Sedangkan RUU yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

4) Pengesahan RUU³²⁸

RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Presiden memberikan pengesahan

³²⁶ RUU yang diajukan DPD adalah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

³²⁷ Lihat ketentuan Pasal 65-71 UU No.12 Tahun 2011

³²⁸ Lihat ketentuan Pasal 72-74

dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Apabila RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

BAB III

POTRET PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

A. Potret Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia

A.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

Sejak awal kemerdekaan tahun 1945, pengaturan tentang pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan. Besarnya otonomi yang dimiliki daerah mengalami pasang surut, sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Tercatat ada 10 undang-undang dan dua Penetapan Presiden yang mengatur tentang Pemerintah Daerah, yang berlaku sebelum terjadinya Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan di Daerah, UU No.44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur, UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960 tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah, UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah beserta berbagai peraturan pelaksanaannya yang ditetapkan pada tahun 1999 dan tahun 2000, UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

A.1.a. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah

Untuk mewujudkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP)³²⁹ Presiden RI

³²⁹ Lembaga ini dibentuk berdasar Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 " Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perimbangan Agung dibentuk

menetapkan Undang-Undang tentang Komite Nasional Daerah yang kemudian pada tanggal 23 November 1945 diundangkan oleh pemerintah menjadi UU 1945 No.1 tentang Peraturan mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (yang lebih dikenal dengan UU No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah). Undang-undang ini bersifat sementara, yaitu untuk mengatur Komite Nasional Indonesia Daerah sebelum dilakukan pemilihan umum. Komite Nasional Daerah menurut undang-undang ini diadakan di Jawa dan Madura (kecuali di Daerah Surakarta dan Jogjakarta), Karesidenan, Kota berotonomi, Kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri.³³⁰

Undang-undang ini tidak disertai dengan penjelasan, sehingga untuk dapat mengetahui tujuan dan politik hukum dibentuknya undang-undang hanya dapat ditelusuri dari peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi sebelum undang-undang ini ditetapkan, terutama yang berkenaan dengan usulan BPKNIP kepada Pemerintah.³³¹ Salah satu peristiwa hukum yang dapat dipergunakan adalah adanya surat pengantar dari KNIP kepada Presiden tanggal 27 Oktober 1945 No.30/B.P yang dapat dipergunakan sebagai penjelasan umum.³³² Dari surat pengantar yang disampaikan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Komite Nasional Daerah menjadi badan legislatif sekaligus menjalankan kekuasaan sehari-hari yang dipimpin oleh Kepala Daerah³³³. Dari rumusan ini dapat diambil kesimpulan bahwa Kepala Daerah menurut undang-undang ini memegang kekuasaan ganda, yaitu sebagai pemegang kekuasaan legislatif sekaligus eksekutif di Daerah.

menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional

³³⁰ Lihat Pasal 1 UU No.1 Tahun 1945

³³¹ Salah satu hasil telusuran tersebut dapat dibaca pada tulisan Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia 1945*, Jakarta: Penerbitan S.K. Seno. Koesnohadiprodjo merupakan salah seorang yang mewakili Pemerintah bersama Prof Supomo dalam merundingkan rancangan undang-undang ini, sehingga walaupun tidak autentik dapat diperoleh keterangan tentang "wordingsgechiedenis"nya undang-undang ini.

³³² Dalam surat pengantar rancangan undang-undang dari KNIP kepada Presiden, pada pengumuman no.2 dimuat "Maka kedudukan Komite Nasional Daerah perlu lekas diatur supaya hilang keragu-raguan tentang kedudukannya dan lekas tertjapai keadaan jang sama di seluruh Negara kita".

³³³ Materi yang diusulkan oleh BPKNIP tersebut kemudian menjadi ketentuan Pasal 2 " Komite Nasional Daerah mendjadi Badan perwakilan Rakjat Daerah, jang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah mendjalankan pekerdjaan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu".

Sesuai dengan ketentuan Pasal 3, Komite Nasional Daerah memilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang sebagai Badan Eksekutif yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari di Daerah. Menurut pengumuman Badan Pekerja, 5 (lima) orang tersebut pilih oleh Komite Nasional Daerah di antara anggota-anggotanya. Dalam Badan Eksekutif, Kepala Daerah merupakan ketua yang merangkap sebagai anggota, sehingga keseluruhannya berjumlah 6 (enam) orang.³³⁴ Sementara dalam Badan Legislatif, Kepala Daerah hanya berkedudukan sebagai ketua.

Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 4. Jabatan Wakil Kepala Daerah³³⁵ dipegang oleh Ketua Komite Nasional Daerah yang lama melalui mekanisme pengangkatan. Mekanisme pengangkatan secara otomatis kepada Ketua Komite Nasional Daerah yang lama dikarenakan alasan praktis, yaitu berubahnya sifat Komite Nasional Daerah menjadi Badan Eksekutif dan Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dalam UU No.1 Tahun 1945 adalah melalui pemilihan oleh Komite Nasional Daerah (Badan Perwakilan Rakyat Daerah). Kedudukan Kepala Daerah nantinya dalam Komite Nasional Daerah adalah menjadi ketua Badan legislatif (BPRD) dan Badan Eksekutif. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh KND dengan memilih 5 (lima) orang di antara anggotanya untuk duduk di Badan Eksekutif, ditambah satu anggota KND yang akan dilih menjadi Kepala Daerah dengan bertindak sebagai ketua Badan Eksekutif sekaligus anggota. Sedangkan status Kepala Daerah di dalam badan legislatif (BPRD) hanya sebagai ketua, bukan anggota, sehingga tidak memiliki hak suara.

Pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah adalah dengan melalui mekanisme pengangkatan. Ketua Komite Nasional Daerah yang lama, secara otomatis harus diangkat menjadi Wakil Kepala Daerah pada saat Kepala

³³⁴ Karena jumlahnya genap, maka akan sulit jika terjadi perbedaan pendapat antara yang mufakat dan tidak mufakat dalam pengambilan keputusan (*staking van stemmen*). Dalam hal ini, maka diusulkan untuk mempergunakan cara undian, yang diyakini sebagai cara Barat. Lihat keterangan yang disampaikan Koesnohadiprodo, *ibid*.

³³⁵ Dalam Pasal 4 disebut: " Ketua Komite Nasional Daerah yang lama harus diangkat sebagai Wakil Ketua Badan yang dimaksudkan dalam pasal 2 dan 3.

Daerah terpilih. Dalam hal Kepala Daerah berhalangan menjalankan kewajibannya, maka kedudukannya sebagai ketua badan legislatif (BPRD) diwakili oleh wakil ketua (Ketua KND lama). Sedangkan kedudukannya sebagai ketua badan eksekutif digantikan oleh wakil kepala daerah, yaitu wakil residen atau wakil bupati. Salah satu kekurangan dalam undang-undang ini adalah tidak ada aturan atau penjelasan yang rinci mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk dapat dicalonkan dan dipilih sebagai kepala daerah. Dalam undang-undang ini hanya diatur bahwa seorang kepala daerah harus berasal dari anggota KND. Demikian pula masa jabatan kepala daerah juga tidak diatur dalam undang-undang ini.

Pada saat berlakunya undang-undang ini sifat otonomi yang dianut daerah-daerah masih sebagai peralihan dari masa sebelumnya ke masa kemerdekaan, sehingga kepala daerah masih dominan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Otonomi yang dilaksanakan adalah otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Otonomi Indonesia itu lebih luas dari otonomi Hindia Belanda, dimana batasannya adalah asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya.

Susunan pemerintahan daerah menurut undang-undang ini meliputi pula Karesidenan yang pada masa Hindia Belanda bukanlah daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (bukan daerah otonom). Oleh karena itu tidaklah mungkin Karesidenan akan mengatur dan mengurus rumah tangga yang belum pernah dimiliki. Demikian pula pemerintahan Kota dan Kabupaten yang pada masa Hindia Belanda urusan rumah tangganya sangat terbatas. Propinsi yang pada masa Hindia Belanda sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, oleh UU No.1 Tahun 1945 diberikan kedudukan sebagai wilayah administratif. Keadaan ini tidak memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan daerah mencapai tujuan yang diinginkan, yaitu untuk mewujudkan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat di daerah. Apalagi bila dikaitkan dengan eksistensi Komite Nasional Daerah yang dikepalai oleh Kepala Daerah yang diangkat oleh pemerintah pusat. Dengan demikian sangat wajar kalau Kepala Daerah yang juga

berwenang menjalankan pemerintahan sendiri (sebagai alat Pusat) akan mengambil bagian terbesar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam hal ini dapat diartikan bahwa dalam kenyataannya pemerintahan dijalankan menurut desentralisasi, bukan desentralisasi.

Dari kondisi yang dipaparkan di atas, maka nampak adanya beberapa kekurangan dan kelemahan dari UU No.1 Tahun 1945. Undang-undang ini tidak menentukan secara tegas (eksplisit) batas-batas dan ruang lingkup urusan rumah tangga. Akibatnya Pemerintah Daerah (melalui KNID) tidak dapat mengetahui dengan pasti urusan rumah tangga daerahnya dan batas-batas kewenangannya. Ketiadaan batasan yang jelas mengenai urusan rumah tangga serta masih terbatasnya pengalaman dan kurangnya inisiatif daerah makin memperlemah kemampuan untuk melaksanakan ketentuan UU No.1 Tahun 1945 ini sebagaimana mestinya.

Salah satu kelemahan yang ada dalam UU No.1 Tahun 1945 adalah terjadinya dualisme dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terdapat dua jenis pemerintahan di daerah, yaitu pemerintahan di daerah yang memiliki KNID dan tanpa KNID. Pemerintahan di daerah yang mempunyai KNID adalah pemerintahan daerah otonom yang berhak mengatur rumah tangga daerahnya (yaitu Karesidenan, Pemerintahan Kota, Kabupaten dan daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri). Pemerintahan di daerah lainnya seperti Propinsi, (kecuali Propinsi Sumatera), Kawedanan, Kecamatan tidak mempunyai KNID, sehingga hanya merupakan daerah administratif belaka. Di samping adanya dua jenis pemerintahan daerah tersebut, terdapat dua penyelenggara pemerintahan dalam daerah otonom, yaitu penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah (KNID, Badan Eksekutif Daerah dan Kepala Daerah) dan penyelenggara urusan pemerintahan lainnya yang dilakukan Kepala Daerah (terlepas dari KNID dan Badan Eksekutif Daerah).

Adanya daerah pemerintahan otonom dan wilayah daerah pemerintahan administratif pada wilayah (teritorial) yang berbeda akan menunjukkan sifat, corak, dan bentuk hubungan Pusat dan Daerah yang berbeda antara dua satuan pemerintahan tersebut. Dalam satuan pemerintahan

yang ditetapkan sebagai daerah otonom, hubungan Pusat dan Daerah akan bertolak dari hubungan tugas, wewenang, dan tanggung jawab menyelenggarakan urusan pemerintahan antara dua satuan pemerintahan yang masing-masing berdiri sendiri. Pada satuan pemerintahan administratif, tidak ada hubungan antara Pusat dan Daerah, karena satuan administratif di daerah adalah bagian dari satuan pemerintah pusat. Hubungan Pusat dan Daerah di sini semata-mata dalam sifat, corak, dan bentuk hubungan antara atasan dan bawahan. Adanya dualisme ini telah menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tidak seragam.

A.1.b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1948

Untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang terjadi pada masa berlakunya UU No.1 Tahun 1945, maka pada tanggal 10 Juli 1948 dikeluarkan UU No.22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, atau lebih sering disebut dengan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.. Dalam Penjelasan Umum UU 1948 No.22 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa baik Pemerintah, maupun Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) merasa akan pentingnya untuk segera memperbaiki pemerintahan daerah yang memenuhi harapan rakyat, yaitu pemerintahan daerah yang *collegiaal* berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ditentukan batas-batas kekuasaannya. Untuk memenuhi harapan tersebut, maka UU 1945 No.1 harus diganti, sehingga lahirlah UU No.22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU 1945 No.1, kewajiban dan pekerjaan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tidak dapat diatur oleh Pemerintah Pusat dengan baik dan karena itu pula maka DPRD tidak mengetahui batas-batas kewajibannya dan bekerja ke arah yang tidak tertentu. Dewan itu lebih memperhatikan soal-soal politik yang mengenai *beleid* Pemerintah Pusat daripada kepentingan daerahnya.

Latar belakang lainnya adalah karena Pemerintahan Daerah di bawah UU 1945 No.1 merupakan pemerintahan yang dualistis, karena di samping

pemerintahan daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (DPRD dan Badan Executiefnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri. Hal ini dianggap tidak sesuai dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi sebagai tujuan revolusi rakyat Indonesia³³⁶.

Pasal 2 UU No.22 Tahun 1948 menentukan bahwa pemerintahan daerah terdiri dari Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD. Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota DPD. Dari ketentuan tersebut nampak adanya pemisahan kekuasaan dan kepemimpinan antara DPRD, DPD, dan Kepala Daerah. Sesuai dengan penjelasan undang-undang ini, dualisme pemerintahan yang ada dalam UU No.1 Tahun 1945 hendak dihapuskan dengan undang-undang ini.³³⁷ Kekuasaan tertinggi di Daerah menurut undang-undang ini dipegang oleh DPRD dan Dewan Pemerintahannya. Dengan adanya ketentuan ini, maka pemerintahan daerah diselenggarakan secara kolegal antara DPRD dan kepala daerahnya.

Dalam undang-undang ini, kedudukan DPRD sangat kuat dengan hak dan wewenang yang cukup luas, diantaranya adalah:

- a. Dalam hal pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah pusat, calon kepala daerah diusulkan oleh DPRD. Demikian pula dalam hal pemberhentian kepala daerah, DPRD mengusulkan kepada pemerintah pusat.(Pasal 18)
- b. Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari adalah dipilih oleh dan dari DPRD, serta bertanggung jawab kepada DPRD.(Pasal 13)
- c. DPRD membuat pedoman untuk DPD untuk mengatur cara menjalankan kewajiban dan kekuasaannya.(Pasal 15).
- d. DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya (Pasal 23)

³³⁶ Lihat Penjelasan UU No.22 Tahun 1948, bagian I Umum.

³³⁷ Penjelasan UU No.22 Tahun 1948 pada butir 10 menyatakan bahwa: "Pemerintah Daerah pada sekarang ini masih merupakan pemerintahan dualistis yang kuat, oleh karena pada samping pemerintah daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (DPR dan badan eksekutifnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri dan pemerintahan ini mengambil bagian yang terbesar di daerah. Maka pemerintahan daerah yang serupa itulah yang merupakan pemerintahan dualistis, yang kuat, sehingga tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi, sebagai tujuan revolusi kita. Dengan Undang-undang yang baru inilah dualistis akan dihindarkan".

- e. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya di hadapan Pemerintah dan DPR, serta di hadapan DPD dan DPRD tingkat atasnya. (Pasal 26)
- f. DPRD mengangkat dan memberhentikan Sekretaris Daerah atas usul DPD
- g. DPRD membuat Peraturan Daerah³³⁸ (Perda) termasuk yang mengatur mengenai pemungutan pajak daerah.

Sesuai dengan Penjelasan UU No.22 Tahun 1948, maka pemerintahan daerah melaksanakan hak otonomi dan *medebewind*. Dalam menjalankan kekuasaan tersebut, sesuatu daerah di bawah pengawasan instansi pemerintahan di atasnya. Bagi provinsi pengawasan dilakukan oleh presiden, sedang bagi tingkat-tingkat daerah lainnya dilakukan oleh daerah setingkat di atasnya.

Menurut UU No.22 Tahun 1948, daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga, dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah Negara RI hanya mempunyai daerah-daerah otonom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri), di luar itu tidak ada lagi daerah Negara RI yang mempunyai status lain. Pemegang kekuasaan yang tertinggi dari daerah-daerah tersebut adalah DPRD dan Dewan Pemerintahan. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam UU 1945 No.1 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah terdiri dari DPRD, Dewan Pemerintah dan Kepala Daerah, yang mengakibatkan adanya dualisme. Dengan adanya undang-undang yang baru, maka dualisme ini dapat dihilangkan. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah DPRD dan Kepala Daerah secara kolegal. Undang-undang ini tidak secara jelas menyebutkan sifat otonomi yang dianut, dan hanya menyebutkan bahwa titik berat pengaturannya adalah pada sistem pemerintahan daerah yang demokratis.

Menurut UU No.22 Tahun 1948, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh DPD yang diketuai oleh Kepala

³³⁸ Bandingkan dengan ketentuan dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004, bahwa Perda disusun bersama antara DPRD dan Kepala Daerah.

Daerah. DPD inilah yang mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. DPRD dan DPD memegang kekuasaan tertinggi di daerahnya, sedang Kepala Daerah bukan lagi merupakan organ pemerintah sendiri di luar DPD dan DPRD.

Dalam UU No.22 Tahun 1948, pemerintahan daerah terdiri dari dua macam, yaitu:

- 1) pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak otonomi
- 2) pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*

Pada pembentukan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang ini, maka oleh Pemerintah Pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) ada 2 (dua) macam penyerahan:

- a. Penyerahan penuh, artinya baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi), dan
- b. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*)

Menurut Pasal 24, hak *medebewind* hanya dapat diserahkan kepada DPRD atau kepada Dewan Pemerintah Daerah, bukan kepada Kepala Daerah. Kewajiban apa saja yang dapat diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah dapat berupa penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh. Penyerahan penuh artinya baik tentang azasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Sedangkan penyerahan tidak penuh artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (azas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

Pada UU No.22 Tahun 1948, pengaturan tentang mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah berbeda-beda pada masing-masing tingkatan daerah otonom. Untuk tingkatan provinsi, mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan: "*Kepala Daerah*

Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi". Sedangkan untuk Kepala Daerah Kabupaten (kota besar), sesuai dengan ketentuan dalam ayat (2) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten (kota besar). Kepala Daerah Desa (kota kecil), sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyak empat orang calon yang diajukan oleh DPRD Desa (kota kecil).

Dalam undang-undang *a quo*, syarat-syarat calon kepala daerah tidak ditentukan secara eksplisit. Namun dengan adanya ketentuan bahwa calon kepala daerah diajukan oleh DPRD, dan bahwa kepala daerah adalah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah³³⁹. Sementara Dewan Pemerintah Daerah dipilih oleh dan dari DPRD atas dasar perwakilan berimbang.³⁴⁰ Dengan demikian, sudah dapat dipastikan bahwa yang akan dicalonkan sebagai calon Kepala Daerah berasal dari anggota DPRD.

Dalam prakteknya, melalui ketentuan dalam Aturan Peralihan, yaitu Pasal 46 Ayat (3) dan (4), maka pengisian jabatan kepala daerah tidak dapat dilaksanakan sesuai ketentuan Pasal 18 Ayat (1), (2), dan (3). Pasal 46 Ayat (3) menetapkan: " Selama undang-undang pemilihan belum ada, dan selama pemilihan menurut undang-undang pemilihan belum dapat dijalankan, maka cara pembentukan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah dijalankan menurut cara yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah". Untuk sementara waktu pengangkatan Kepala Daerah dijalankan menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (1), (2), dan (3).

Implementasi dari ketentuan yang terdapat dalam undang-undang *a quo* masih sangat terbatas karena situasi dan keadaan negara yang tidak memungkinkan pada waktu itu, terutama disebabkan ancaman dari kekuasaan kolonial yang hendak mempertahankan pemerintahan di bekas wilayah

³³⁹ Lihat Pasal 2 ayat (1) Pemerintah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Ayat (3) Kepala Daerah menjabat Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah

³⁴⁰ Pasal 13 ayat (1)

jajahan, dan juga stabilitas politik dalam negeri yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya.³⁴¹

Mengingat bahwa undang-undang ini juga mengatur tentang kedudukan daerah istimewa, maka mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah Istimewa juga diatur dalam Pasal 18 Ayat (5), yang menentukan bahwa: "*Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu*". Demikian juga ketentuan tentang wakil kepala daerahnya diatur dalam Ayat (6) sebagai berikut: "Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah".

Selain untuk jabatan Wakil Kepala Daerah Istimewa, undang-undang ini tidak mengatur mengenai jabatan wakil kepala daerah di daerah otonom. Petunjuk mengenai hal ini hanya dapat dijumpai dalam Penjelasan Umum Bagian VII. Apabila Kepala Daerah berhalangan, maka salah seorang anggota Dewan Pemerintah Daerah ditunjuk mewakili Kepala Daerah. Lamanya penunjukan ini sama dengan masa sidang DPRD, yaitu 5 (lima) tahun. Penunjukan ini tidak berakibat lahirnya jabatan baru (wakil kepala daerah) di samping jabatan Kepala Daerah. Anggota Dewan Pemerintah yang ditunjuk tadi tetap sebagai anggota Dewan Pemerintah lainnya. Oleh karena anggota Dewan Pemerintah yang ditunjuk mewakili Kepala Daerah itu harus mengerti pekerjaan mengenai seantero pemerintahan daerah, maka sebaiknya penunjukan itu tidak berganti-ganti, supaya yang ditunjuk itu dapat tempo cukup untuk dapat mengerti semuanya (inwerken). Sekalipun Wakil Kepala Daerah itu bukan pegawai, tetapi waktu menjalankan pekerjaan Wakil Kepala Daerah mempunyai kekuasaan Kepala Daerah.

Lamanya masa jabatan Kepala Daerah tidak dibatasi dengan jelas dalam undang-undang ini. Namun demikian, Kepala Daerah dapat

³⁴¹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI*, Jilid I, (Jakarta: Gunung Agung), hal 44

diberhentikan oleh yang berwajib, yaitu Presiden, menteri Dalam Negeri, dan Gubernur atas usul DPRD. Usul dari DPRD ini tidak mengikat, karena yang berwajib dapat mengambil keputusan yang lain.³⁴²

A.1.c. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.1 Tahun 1957

Dalam perkembangan selanjutnya, UU No.1 Tahun 1957 dengan tegas mencabut UU No.22 Tahun 1948 dan UU No.44 Tahun 1950. UU No.1 Tahun 1957 adalah hasil kerja DPR hasil Pemilu 1955 dan diharapkan dapat menanggulangi kemelut politik yang bermuara pada tuntutan pendemokrasian pemerintahan dengan otonomi seluas-luasnya. Dalam UU No.1 Tahun 1957 diatur bahwa otonomi yang dianut adalah otonomi yang seluas-luasnya yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Di dalam UU No.1 Tahun 1957 tidak dimuat perincian urusan-urusan rumah tangga daerah, tetapi secara luas diserahkan kepada daerah untuk mengatasinya. Banyaknya fungsi yang akan dilimpahkan dalam otonomi kepada suatu daerah harus digantungkan kepada kepentingan dan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki daerah, sehingga terdapat perimbangan yang sehat antara fungsi di satu pihak dan kemampuan di lain pihak. Sistem otonomi riil/nyata dinyatakan sebagai suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang nyata dari daerah-daerah manapun.

Dalam masa berlakunya UU No.1 Tahun 1957 ini, apa yang menjadi urusan daerah tidak secara tegas dinyatakan dalam undang-undang apa yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Alasannya dinyatakan dalam penjelasan umumnya, bahwa oleh karena pertumbuhan dan dinamika kehidupan masyarakat serta faktor-faktor yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri tidak memungkinkan penetapan secara tegas manakah yang merupakan urusan rumah tangga daerah dan manakah yang termasuk urusan pusat. Oleh karena itu tidak diadakan pembagian kekuasaan antara daerah dan pusat yang terperinci satu demi satu. Sebagai patokan hanya ditentukan bahwa yang dimaksud dengan urusan pusat ialah segala urusan yang menurut peraturan

³⁴² Lihat Penjelasan Pasal 18 Ayat (1), (2),(3),(4).

perundangan ditugaskan sendiri oleh pusat kepada dirinya sendiri untuk diatur dan diurus. Sedang urusan dan kepentingan pusat yang tidak secara tegas diatur dalam peraturan perundangan yang tertulis dimasukkan dalam pengertian kepentingan umum, yang berarti adalah kepentingan nasional. Selain urusan yang dipegang oleh pusat dan tidak termasuk kepentingan umum merupakan urusan dan kepentingan rumah tangga daerah. Selanjutnya, untuk menyesuaikan perkembangan keadaan, urusan-urusan tersebut dapat beralih dari urusan daerah menjadi urusan pusat atau urusan daerah yang lebih tinggi tingkatannya, atau sebaliknya urusan pusat dapat beralih menjadi urusan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 UU No.1 Tahun 1957, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang meliputi 3 (tiga) tingkatan:

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja
- c. Daerah tingkat ke III

Masing-masing tingkatan daerah tersebut berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

A.1.d. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960 tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah

Sejak Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945, maka terjadi perubahan dalam sistem ketatanegaraan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perubahan tersebut terjadi dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden³⁴³ No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan penyempurnaan dari UU No.1 Tahun 1957. Karena merupakan penyempurnaan, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang urusan rumah tangga daerah (otonomi) dan tugas pembantuan dalam

³⁴³ Penetapan Presiden adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden yang bersumber dari Dekrit Presiden (Keppres)

pemerintahan tetap dilakukan berdasar ketentuan-ketentuan dalam UU No.1 Tahun 1957. Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tersebut diikuti dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No.5 Tahun 1960. Pemberlakuan kedua Penpres ini telah merubah tujuan desentralisasi dari demokratisasi ke pencapaian stabilitas dan efisiensi pemerintahan di daerah. Kedua Penpres ini merubah asas-asas pemerintahan daerah dari arah desentralisasi ke sentralisasi. Penpres ini sebenarnya bermaksud memulihkan dan bahkan memperkuat kewibawaan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat dengan diberi kedudukan dan fungsi rangkap sebagai alat dekonsentrasi (gubernur, bupati, atau walikota) dan sekaligus desentralisasi (kepala daerah). Dengan kedudukan dan fungsi rangkap tersebut persoalan di daerah diharapkan dapat ditanggulangi oleh setiap kepala daerah, sehingga kepala daerah dapat eksis sebagai kepanjangan tangan kepemimpinan nasional dalam system presidensiil Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi kepala daerah yang demikian juga sejalan dengan semangat yang terkandung dalam system demokrasi terpimpin.

Penpres No.5 Tahun 1960 ditetapkan oleh Presiden RI dengan alasan untuk melengkapi ketentuan dalam Penpres No.6 Tahun 1959 yang telah menghilangkan dualisme dalam pimpinan pemerintahan di daerah, sehingga perlu dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan tentang DPRD dan Sekretariat Daerah bentuk baru. Selanjutnya untuk mencapai keseragaman dalam pemerintahan di pusat dan di daerah, maka perlu dibentuk DPRD yang berpedoman pada Penpres No.4 Tahun 1960 tentang DPR GR.³⁴⁴

DPRDGR ini dibentuk sementara sebelum terbentuk DPRD sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 UUD. DPRD GR ini dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah di semua Daerah Tingkat I dan tingkat II, yang terdiri atas wakil-wakil dari golongan-golongan politik dan wakil-wakil dari golongan karya. Keanggotaan DPRD GR ini diisi dengan melalui prosedur pengangkatan, yang calonnya diajukan oleh Kepala Daerah. Dalam Pasal 9 Ayat (2) dinyatakan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua bukan anggota DPRD GR. kepaladan kewajibana Daerah bersama-sama

³⁴⁴ Lihat konsiderans huruf a dan b.

dengan DPRD GR menjalankan kekuasaan, tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah di bidang legislatif.³⁴⁵

A.1.e. **Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.18 Tahun 1965**

UU No.18 Tahun 1965 disahkan pada tanggal 1 September 1965. Dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka ketentuan tentang pemerintahan daerah juga perlu disesuaikan. Undang-undang ini mencabut UU No.1 tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.2 Tahun 1960, dan Penpres No.5 Tahun 1960 jo Penpres No.7 Tahun 1965. UU No.18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi UU No.1 Tahun 1957 dan melanjutkan ide Penpres No.6 Tahun 1959. Bahkan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Penpres No.6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960 seluruhnya diadopsi ke dalam UU No.18 Tahun 1965 ini. Undang-undang ini mengacu kepada konsep demokrasi terpimpin dalam kerangka NKRI. Sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan umum, misinya adalah uniformitas landasan bagi pembentukan dan penyusunan pemerintahan daerah, mengakhiri kelemahan demokrasi liberal dan membagi habis wilayah Negara dalam tingkatan daerah otonom.³⁴⁶ Sesuai dengan ketentuan Pasal 2, maka wilayah Negara RI dibagi habis dalam 3 (tiga) tingkatan daerah, yang masing-masing berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu:

- a. Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III

Penamaan daerah otonom secara konseptual tidak berbeda dengan nama dan tingkat daerah otonom dalam UU No.22 Tahun 1948. Oleh karena itu Dati III dalam UU No.18 Tahun 1965 atau disebut kecamatan persis desa dalam UU No.22 Tahun 1948.

³⁴⁵ Lihat Pasal 13 Penpres No.5 Tahun 1960

³⁴⁶ TLN 1965 Nomor 2778, Penjelasan Umum UU No.18 Tahun 1965, "... maka dapatlah diakhiri kesimpangsiuran di bidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan pemerintahan Daerah dan dapat diakhiri pula segala kelemahan demokrasi liberal..."

Dalam rangka mempercepat pembentukan Dati III tersebut, maka diberlakukan UU No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Menurut undang-undang ini, semua desa yang sudah ada akan dijadikan desapraja. Agar desapraja-desapraja memenuhi syarat sebagai Dati III, maka desapraja-desapraja yang kecil akan digabungkan. Jadi dalam Dati III akan terdapat beberapa desapraja.

UU No.18 tahun 1965 adalah kebijakan politik dengan maksud mengembalikan dan memperkuat kewibawaan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat dengan fungsi rangkap sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, seperti Penpres No.6 Tahun 1959. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kepala daerah, meskipun dipilih oleh DPRD, namun kedudukannya tidak tergantung sepenuhnya kepada DPRD. Dengan demikian, kedudukan kepala daerah cukup berwibawa, sehingga tidak dapat dihentikan oleh kekuatan politik daerah. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarchi yang ada.

A.1.g. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.5 Tahun 1974

UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah disahkan pada tanggal 23 Juli 1974. Undang-undang ini menggantikan UU No.18 Tahun 1965 yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman. Dalam undang-undang ini, kedudukan Pemerintah Daerah hendak diseragamkan. Otonomi yang akan dilaksanakan adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, sehingga diharapkan dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Penyelenggaraan pemerintah di daerah didasarkan pada asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Pada masa berlakunya undang-undang ini, Pemerintah Pusat memegang kekuasaan yang sangat besar, sehingga urusan yang telah diserahkan kepada Daerah dapat ditarik kembali.

Otonomi daerah adalah kewajiban (bukan hak) Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab harus mencakup beberapa hal, yaitu:

- 1) harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa,
- 2) harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan,
- 3) harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.

Otonomi daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab artinya bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dan sesuai dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh wilayah Negara RI, dan serasi atau tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

Penyelenggaraan pemerintah di daerah dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:³⁴⁷

- 1) pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yaitu memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
- 2) pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
- 3) asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
- 4) pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan di samping aspek pendemokrasian
- 5) tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah,

³⁴⁷ Penjelasan Umum UU No.5 Tahun 1974

terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan Bangsa.

UU No.5 Tahun 1974 pada prinsipnya sama dengan Penpres No.6 tahun 1959, yaitu kestabilan pemerintahan di tingkat lokal dengan cara menempatkan kepala daerah sebagai penguasa tunggal di daerah. Pengutamaan dekonsentrasi jelas terlihat pada kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah. DPRD menurut UU No.5 Tahun 1974 kedudukannya adalah komponen pemerintah daerah, memiliki kewenangan terbatas. Posisi dan fungsi demikian tentu saja sebagai jaminan bagi keserasian antara eksekutif dengan legislative atau stabilitas pemerintahan daerah.

A.1.h. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.22 Tahun 1999

Periode berikutnya adalah saat berlakunya UU No.22 Tahun 1999 yang dibentuk sebagai jawaban terhadap situasi krisis pada tahun 1998 yang menyebabkan integritas wilayah NKRI berada di persimpangan jalan. Oleh karena itu, undang-undang ini dapat dikatakan melakukan perubahan yang sangat mendasar dalam pola penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang yang dibuat setelah terjadinya reformasi di segala bidang pada tahun 1998. Undang-undang ini ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999, dan dinyatakan akan berlaku efektif pada tahun 2001³⁴⁸. Dalam Penjelasan undang-undang ini dinyatakan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta

³⁴⁸ Lihat Bab XVI Ketentuan Penutup, Pasal 132 menyatakan bahwa: (1). Ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut undang-undang ini sudah selesai selambat-lambatnya satu tahun sejak undang-undang ini ditetapkan. (2) Pelaksanaan undang-undang ini dilakukan secara efektif selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak ditetapkannya undang-undang ini.

masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.³⁴⁹

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Provinsi berkedudukan sebagai Daerah Otonom sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian antara Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak memiliki hubungan hierarki.³⁵⁰

Pemberian kedudukan Provinsi sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi dilakukan dengan pertimbangan:

- 1) untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat liris Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;
- 3) untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.³⁵¹

Dalam undang-undang ini, pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan asas desentralisasi saja dalam

³⁴⁹ Lihat Penjelasan Umum UU No.22 Tahun 1999

³⁵⁰ *Ibid*

³⁵¹ *Ibid*

wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Hal ini sebagai koreksi atas pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah yang diatur dalam undang-undang sebelumnya yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak.

Menurut undang-undang ini otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang masing-masing bersifat otonom. Daerah Propinsi, selain sebagai Daerah Otonom adalah juga sebagai Wilayah Administrasi. Sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (2) ,antara Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hierarki satu sama lain. Adanya ketentuan inilah pada akhirnya menimbulkan kesulitan dalam mengkoordinasikan hubungan antara propinsi dan kabupaten/kota.

Desentralisasi dikonstruksikan dengan otonomi seluas-luasnya. Hubungan provinsi dan kabupaten ditentukan tidak lagi bersifat hierarkis, seperti dalam undang-undang sebelumnya. Menurut UU No.22 Tahun 1999, gubernur/kepala daerah provinsi tidak mengontrol bupati/walikota yang dicirikan oleh tidak ada lagi peran gubernur dalam proses pemilihan bupati/walikota. Pada saat berlakunya UU No.22 Tahun 1999, gubernur mengalami kesulitan untuk mengkoordinir bupati/walikota dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan. Setiap kepala daerah, terutama pada tingkat kabupaten dan kota berusaha benar menikmati kebebasan yang belum pernah mereka rasakan sebelumnya. Akibatnya timbul kesulitan besar dalam keperpaduan pemerintahan, pelayanan umum, dan proses pembangunan daerah.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah:³⁵²

³⁵² *Ibid*

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- 8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Pokok-pokok pikiran yang dianut dalam undang-undang ini dalam rangka pembagian daerah adalah:

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka NKRI.
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah Daerah Provinsi, sedangkan Daerah yang dibentuk berdasarkan desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;

- c. Pembagian daerah di luar Daerah Provinsi dibagi habis ke dalam Daerah Otonom. Dengan demikian, wilayah Administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat dijadikan daerah otonom atau dihapus;
- d, Kecamatan yang menurut UU No.5 Tahun 1974 sebagai Wilayah Administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut undang-undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

Pemberlakuan undang-undang ini membawa banyak perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perubahan yang sangat besar menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam undang-undang yang berlaku sebelum undang-undang ini³⁵³, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat sangat sentralistis. Dengan berlakunya UU No.22 Tahun 1999, hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih bersifat desentralistis, dalam arti sebagian wewenang di bidang pemerintahan diserahkan kepada daerah. Berkaitan dengan kewenangan Daerah, Pasal 7 menentukan bahwa:

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Dengan memiliki kewenangan yang berdasar pada Pasal 7 tersebut, maka Daerah memiliki kewenangan yang sangat luas, berbanding terbalik dengan kewenangan Pemerintah Pusat yang terbatas. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila ada yang mengatakan bahwa sejak berlakunya UU No.22 Tahun 1999 telah terjadi "*big bang desentralization*", bahkan dianggap telah terjadi "lompatan" yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dari sifat yang sangat sentralistis menjadi sangat desentralistis. Demikian pula peranan DPRD menjadi badan legislatif daerah, dan bukan lagi bagian

³⁵³ Yaitu undang-undang yang berlaku sejak awal kemerdekaan hingga berlakunya UU No.5 Tahun 1974

dari unsur pemerintah daerah. Dengan demikian, kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah adalah sederajat dengan kepala daerah sebagai badan eksekutif daerah.

Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD, sehingga kekuasaan DPRD dalam undang-undang ini sangat besar, diantaranya adalah:³⁵⁴ memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, dan bersama-sama dengan Kepala Daerah membentuk Perda. DPRD memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sesuai dengan ketentuan di atas, maka kedudukan DPRD lebih kuat daripada Kepala Daerah, karena memiliki kewenangan untuk mencalonkan, memilih, dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Untuk menyiapkan calon, DPRD membentuk Panitia Pemilihan, yang bertugas untuk melakukan pemeriksaan berkas identitas bakal calon sesuai persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang, melakukan kegiatan teknis pemilihan calon, dan menjadi penanggung jawab penyelenggaraan pemilihan. Bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah memenuhi persyaratan selanjutnya ditetapkan sebagai Calon Kepala daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah. Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah, yang disampaikan dalam rapat paripurna.³⁵⁵ Selanjutnya dalam Pasal 37 diatur bahwa dalam Rapat Paripurna DPRD, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya. Pimpinan DPRD mengundang bakal calon untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah. Dalam rapat paripurna tersebut, anggota DPRD dapat melakukan

³⁵⁴ Pasal 18 UU No.22 Tahun 1999

³⁵⁵ Pasal 36 Ayat (1), (2), (3)

tanya jawab dengan para bakal calon. Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang di antaranya oleh DPRD.

Untuk calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur sebelum ditetapkan oleh DPRD harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Presiden. Konsultasi ini diperlukan, mengingat Gubernur adalah juga wakil Pemerintah di Daerah. Sedangkan untuk calon Bupati dan calon Wakil Bupati, calon Walikota dan calon Wakil Walikota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD, tanpa memerlukan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, karena Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom.

Pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang dipilih oleh setiap anggota DPRD dan memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Sesuai ketentuan Pasal 44, Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.

Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka

waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Apabila laporan pertanggungjawaban yang sudah disempurnakan tersebut tetap ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.³⁵⁶ Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya oleh DPRD tidak dapat dicalonkan kembali sebagai kepala Daerah dalam masa jabatan berikutnya.³⁵⁷

Selain karena ditolak pertanggungjawabannya, Kepala Daerah berhenti atau diberhentikan karena:³⁵⁸ meninggal dunia, mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah, melanggar sumpah/janji, melanggar larangan yang telah ditentukan dalam undang-undang³⁵⁹, mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya, dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Pemberhentian dengan alasan-alasan yang disebutkan dalam Pasal 49 tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Keputusan DPRD tersebut diambil dalam rapat yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

Dalam hal-hal tertentu Presiden dapat memberhentikan Kepala Daerah tanpa melalui Keputusan DPRD. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam Kitab

³⁵⁶ Pasal 46 Ayat (1), (2),(3)

³⁵⁷ Pasal 54

³⁵⁸ Pasal 49 UU No.22 Tahun 1999

³⁵⁹ Menurut Pasal 48, Kepala Daerah dilarang: turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik Negara/Daerah, atau dalam yayasan bidang apapun juga; membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasi warga negara dan golongan masyarakat lain; melakukan pekerjaan lain yang memberi Keuntungan DPRD kan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan Daerah yang bersangkutan; menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.

Undang-Undang Hukum Pidana.³⁶⁰ Presiden juga dapat memberhentikan Kepala Daerah untuk sementara dari jabatannya tanpa melalui Keputusan DPRD apabila Kepala Daerah diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan RI. Apabila Kepala Daerah yang bersangkutan terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI melalui putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka Presiden akan memberhentikan Kepala Daerah tersebut tanpa persetujuan DPRD.³⁶¹ Terhadap Kepala Daerah yang setelah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI, maka akan diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.

A.2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

A.2.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.32 Tahun 2004

UU No.32 Tahun 2004 disahkan oleh DPR pada tanggal 15 Oktober 2004 merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999. Adanya pergeseran suasana dan pergeseran kekuatan politik di Indonesia tergambar dalam konsideran undang-undang tersebut. Sesuai dengan konsiderans dan penjelasan umum undang-undang tersebut, maka 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, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. 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

³⁶⁰ Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 UU No.22 Tahun 1999

³⁶¹ Pasal 52 UU No.22 Tahun 1999

memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara³⁶².

Sebagai satu kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan Pemerintah. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang meliputi:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi;
- i. asas efektivitas.³⁶³

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁶⁴

UU No.32 Tahun 2004 ditetapkan untuk menggantikan UU No.22 Tahun 1999 yang banyak menimbulkan permasalahan di dalam implementasinya. Sebagai contoh adanya ketentuan dalam UU No.22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa antara Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota masing-masing tidak memiliki hubungan hierarki ternyata menimbulkan banyak persoalan di dalam prakteknya menyangkut hubungan antara Gubernur dan Bupati/Walikota. Oleh karena itu, salah satu pertimbangan dibentuknya UU No.32 Tahun 2004 adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global

³⁶² Lihat bagian Penjelasan Umum UU No.32 Tahun 2004

³⁶³ Lihat Pasal 20 Ayat (1)

³⁶⁴ Lihat Pasal 20 Ayat (2),(3)

dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Undang-undang ini ingin menunjukkan dengan jelas posisi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan RI, yaitu sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional. Jadi meskipun Daerah Propinsi, Kabupaten maupun Kota menurut undang-undang adalah Daerah Otonom yang memiliki kewenangan otonomi yang seluas-luasnya, tetapi dalam pelaksanaannya harus tetap memperhatikan kaidah-kaidah yang menunjukkan hubungan dengan Pemerintah Nasional. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut UU No.32 Tahun 2004, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa, sehingga dikenal adanya beberapa bentuk pemerintahan yang lain, seperti DKI Jakarta, Nanggroe Aceh darussalam, DIY dan Provinsi Papua. Terhadap daerah-daerah tersebut, secara prinsip tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain, tetapi dengan pertimbangan tertentu kepada daerah-daerah tersebut dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan undang-undang. Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan khusus tersebut selain diatur dalam UU No.32 Tahun 2004, juga diatur dalam undang-undang lain, yang mengatur khusus tentang daerah tersebut.³⁶⁵ Selain daerah-daerah istimewa dan daerah khusus, negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.³⁶⁶

³⁶⁵ Undang-undang yang berlaku saat ini adalah untuk NAD berlaku UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; DKI Jakarta diatur dengan UU No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI sebagai Ibukota NKRI; UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY; UU No,21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

³⁶⁶ Lihat Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945, selanjutnya lihat dalam Pasal 2 Ayat (8) dan (9) UU No.32 Tahun 2004

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2, pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya, yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.³⁶⁷

UU No.32 Tahun 2004 ini telah memperjelas dan mempertegas hubungan hierarkis antara kabupaten/kota dengan provinsi, antara provinsi dengan pemerintah pusat, berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah. Berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah, pemerintah pusat berhak melakukan koordinasi, supervisi, dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya, demikian juga provinsi terhadap kabupaten/kota.³⁶⁸ Di samping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan DPRD semakin dipertegas dan diperjelas pula.³⁶⁹

Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan

³⁶⁷ Lihat ketentuan Pasal 2 Ayat (4),(5),(6),(7) UU No.32 Tahun 2004

³⁶⁸ Lihat ketentuan Pasal 38: "Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada Pasal 37 (yaitu sebagai wakil Pemerintah-Pen) memiliki tugas dan wewenang: a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

³⁶⁹ Lihat ketentuan Pasal 42 Ayat (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah. . . .Demikian pula di dalam Penjelasan Umum dijelaskan bahwa: "...Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.³⁷⁰

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah diatur dalam Pasal 10.

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional;
 - f. agama
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil pemerintah di Daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

³⁷⁰ *Ibid*

- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, atau
 - c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Dengan adanya ketentuan bahwa urusan Pemerintah meliputi 6 (enam) urusan seperti yang disampaikan di atas, maka urusan pemerintah daerah menjadi tak terbatas. Rumusan ketentuan tersebut dapat diterjemahkan bahwa Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan apa saja selain enam urusan yang tercantum dalam Pasal 10 Ayat (3) seperti tersebut di atas, sepanjang daerah mampu menyelenggarakannya dan memiliki potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selain urusan pemerintahan yang sudah dibagi wewenangnya seperti tersebut di atas, terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat concurrent, artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan antar pemerintahan antar tingkat pemerintahan.³⁷¹

Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan

³⁷¹ Penjelasan Umum, op cit

urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Agar urusan yang diserahkan kepada masing-masing daerah sesuai dengan kondisi dan kemampuan masyarakatnya, maka ditetapkan kriteria eksternalitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin

Sedangkan kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah, maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna bila ditangani Pemerintah, maka bagian urusan tersebut ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya risiko yang harus dihadapi.

Sesuai dengan kriteria keserasian, maka pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat

saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah, dan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Untuk pertama kalinya, berdasar undang-undang, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum.

Pemerintahan Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Masing-masing badan atau lembaga menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan kesatuan yang integral yang memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan hukum yang diamanatkan UUD Negara RI Tahun 1945. Kepala Daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku Wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah, termasuk dalam hal pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Sesuai UU No.32 Tahun 2004, hubungan antara pemerintah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan artinya bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD bersama-sama dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu terbangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Pemerintahan daerah diselenggarakan dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Daerah memiliki hak dan kewajiban yang

harus dilaksanakan untuk menyelenggarakan otonomi. Hak-hak tersebut adalah:³⁷²

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selain hak-hak tersebut di atas, Daerah juga mempunyai beberapa kewajiban, yaitu:³⁷³

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. meningkatkan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam perkembangannya, UU No,32 Tahun 2004 telah mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui Perpu No.3 Tahun 2005, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No.8 Tahun 2005, dan perubahan kedua dengan UU No.12 Tahun 2008. Perpu No.3 tahun 2005 yang telah ditetapkan menjadi UU No.8 Tahun 2005 dikeluarkan untuk mengantisipasi kendala yang terjadi dalam rangka pemilihan umum kepala daerah secara langsung (Pemilukada). Sedangkan UU No.12 Tahun 2008 dikeluarkan sebagai jawaban atas munculnya

³⁷² Lihat Pasal 21 UU No.32 Tahun 2004

³⁷³ Lihat ketentuan Pasal 22 UU No.32 Tahun 2004

wacana calon perseorangan dalam Pemilukada, pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, dan hal-hal lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilukada. Hubungan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota diatur secara hierarkis, meskipun tidak secara mutlak. Selain itu, dalam UU No.32 Tahun 2004 diatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan.

A.2.2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No.23 Tahun 2014

Pada tanggal 25 September 2014, untuk menggantikan UU No.32 Tahun 2004 yang dianggap tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat, maka DPR mensahkan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan khusus materi tentang Pemilihan Kepala Daerah, diatur dalam UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah

Dalam undang-undang ini, dengan berdasar pada ketentuan Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah. Terdapat penegasan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Berbeda dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya, UU No.23 Tahun 2014 memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, sehingga Pemerintah dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal, dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Mekanisme pengawasan Pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah diperjelas dalam undang-undang ini. Dalam Penjelasan Umum ditegaskan bahwa: " . . . *Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah*

berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan . . ."

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang, namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.³⁷⁴

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga) macam urusan, yaitu:

³⁷⁴ Bandingkan dengan Pasal 39 UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan: "Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini, berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti yang tercantum dalam Pasal 10 Ayat (1), yaitu:

- 1) politik luar negeri
- 2) pertahanan
- 3) keamanan
- 4) yustisi
- 5) moneter dan fiskal nasional
- 6) agama

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut tersebut, Pemerintah dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan kewenangan kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.³⁷⁵

b. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Usuran pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri dari:

1) Urusan Pemerintahan Wajib, yang terdiri atas³⁷⁶:

(a) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial.

(b) Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik, persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

2) Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

c. Urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, UUD Negara RI Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan

³⁷⁵ Lihat Pasal 10 Ayat (2)

³⁷⁶ Lihat Pasal 12

suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.³⁷⁷

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum dijelaskan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun urusan pemerintahannya sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.³⁷⁸

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota didasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Pembagian tersebut didasarkan pada lokasi, manfaat dan dampak negatifnya, serta efisiensi penggunaan sumber dayanya.³⁷⁹

³⁷⁷ Lihat Penjelasan Umum, angka 3. Pelimpahan urusan ini dikenal dengan dekonsentrasi

³⁷⁸ *Ibid*

³⁷⁹ Pasal 13 Ayat (2) menentukan bahwa kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau; e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional. Ayat (3) mengatur bahwa kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Kabupaten/Kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Kabupaten/Kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Sementara Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota ditentukan dalam Ayat (4), yang meliputi: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan di Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam upaya untuk mensejahterakan masyarakat masing-masing daerah, pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan asimetris, yang artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda antara Daerah satu dengan Daerah lainnya. Masing-masing Daerah akan memiliki prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.

Dalam rangka membangun sinergi antara pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan pembangunan yang dilakukan oleh Daerah, maka diperlukan koordinasi antara Daerah dengan Pemerintah melalui kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Perlu dilakukan pemetaan terhadap potensi unggulan yang dimiliki masing-masing Daerah, untuk kemudian disinergikan dengan pelaksanaan bidang tugas kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan. Dengan demikian, maka potensi unggulan yang ada di Daerah dapat dikembangkan bersama-sama dengan Pemerintah melalui kementerian terkait.

Di samping adanya koordinasi dengan Pemerintah melalui kementerian, dilakukan juga koordinasi di antara pemerintahan di daerah. Koordinasi tersebut dilakukan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dengan membentuk Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di kecamatan. Anggota Forkopimda meliputi pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial TNI di Daerah, dengan diketuai oleh Kepala Daerah pada masing-masing tingkatan Daerah.

Sebagai konsekuensi dari penyerahan urusan kepada Daerah dalam bentuk otonomi daerah, maka salah satu bentuk pengawasan dari Pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya kewenangan pembatalan Perda yang dimiliki oleh Presiden. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas otonomi daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur

selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah.³⁸⁰Guna menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda yang dilakukan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dengan adanya mekanisme ini, maka tujuan untuk menciptakan masyarakat daerah sebagai satu kesatuan dalam kerangka NKRI dapat diwujudkan.

B. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah

B.1. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Sebelum Perubahan UUD 1945

B.1.a. Berdasarkan UU No.1 Tahun 1945

Pada tanggal 23 November 1945, pemerintah Indonesia menetapkan UU No.1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini secara formal adalah undang-undang tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, tetapi undang-undang ini senantiasa dipandang tidak secara langsung mengatur mengenai pemerintahan daerah. Dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.

UU Nomor 1 Tahun 1945 ini sebenarnya tidak secara lengkap mengatur tentang proses pemilihan kepala daerah secara pengangkatan oleh Pemerintah pusat. Selama 3 tahun setelah diundangkan, ternyata dalam pelaksanaannya dianggap kurang memuaskan, karena pengaturannya kurang jelas, belum dirumuskannya secara detail tentang sistem pemerintahan di Indonesia, di samping itu ketidakjelasan dan ketidaklengkapan peraturan ini dapat dipahami, mengingat undang-undang ini merupakan undang-undang yang dihasilkan untuk pertama kalinya sejak Indonesia merdeka, dan belum sepenuhnya dapat melaksanakan ketentuan dari Pasal 18 UUD 1945, karena

³⁸⁰ Lihat ketentuan Pasal 91 Ayat (3)

undang-undang ini hanya berfungsi untuk melaksanakan lebih lanjut Maklumat No.X tahun 1945³⁸¹. Belum adanya pengalaman dan belum adanya pedoman baku di bidang pembentukan suatu undang-undang itulah yang menjadikan UU Nomor 1 Tahun 1945 belum sebaik yang diharapkan dari sisi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan maupun dari substansinya, mengingat undang undang ini memang baru dibentuk setelah Indonesia mengikrarkan kemerdekaannya. Sehingga sangat berpengaruh pada pelaksanaan pemerintahan daerah. Pengaturan yang belum maksimal ini dapat dimaklumi mengingat baru saja menyatakan kemerdekaan Indonesia sehingga kondisi dalam negeri saat itu juga masih belum mapan.

Namun demikian dalam ketentuan undang-undang tersebut sudah tercermin adanya kesadaran bahwa relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang demokratis harus ditegakkan. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2, bahwa Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, sejauh tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Peraturan Daerah yang lebih luas dari padanya. Dalam kedudukan dan pengaturan seorang Kepala Daerah juga masih sumir karena memberikan fungsi ganda kepada Kepala daerah, yakni di samping sebagai kepala Pemerintahan, seorang kepala daerah sekaligus bertindak sebagai kepala legislatif.

Menurut UU No.1 Tahun 1945, Kepala Daerah yang memimpin KNID dan badan eksekutif daerah adalah Pejabat Pemerintah Pusat di Daerah. Dalam keterangan yang digunakan untuk memperjelas maksud undang-undang disebutkan bahwa Kepala Daerah adalah ketua dan anggota badan eksekutif, sedangkan dalam hubungan dengan KNID (yang berfungsi sebagai badan legislatif) Kepala Daerah hanya menjadi ketua lembaga tersebut. Meskipun demikian, hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif maupun legislatif diketuai oleh satu orang, yaitu Kepala Daerah. Dalam hal ini, dalam diri

³⁸¹Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang dikeluarkan pada tanggal 16 Oktober 1945 memutuskan bahwa KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) disertai kekuasaan legislatif, karena MPR dan DPR belum terbentuk. Tanggal 14 November 1945 dibentuk Kabinet Semi-Presidensial ("Semi-Parlementer") yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan perubahan sistem pemerintahan agar dianggap lebih demokratis.

Kepala Daerah menyatu tugas, wewenang, dan tanggung jawab menyelenggarakan semua urusan pemerintahan, baik urusan-urusan rumah tangga daerah maupun urusan pemerintah pusat di daerah.

Komite Nasional Daerah telah berubah fungsi dari Pemerintah Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat, yang mempunyai kewajiban mengadakan undang-undang untuk daerahnya. Kepala daerah bersifat dualisme, yaitu:

- 1) sebagai wakil Pemerintah
- 2) sebagai Ketua, ketua atau pemimpin badan-badan perangkat Daerah, yaitu KND/BPRD dan Badan Eksekutif.

B.1.b. Menurut UU No.22 Tahun 1948

Dalam UU No.22 Tahun 1948, kedudukan, tugas dan wewenang kepala daerah mulai dikurangi, sementara peran DPRD lebih besar. Adanya kewenangan DPRD untuk mengajukan calon kepala daerah³⁸²serta kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah³⁸³. Selain kewenangan kepala daerah yang lebih kecil, dalam undang-undang ini hanya terdapat 1 (satu) pasal yang secara eksplisit mengatur tentang kepala daerah.³⁸⁴ Undang-undang ini juga tidak mengatur secara jelas tugas dan wewenang kepala daerah, baik sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai aparat pemerintah pusat. Menurut UU No.22 Tahun 1948 Kepala Daerah dalam rangka pemerintahan di daerah mempunyai dua fungsi pokok, yaitu sebagai

³⁸² Sesuai ketentuan Pasal 18, DPRD berwenang untuk mengajukan calon kepala daerah, masing-masing mengajukan calon kepala daerah kepada Presiden untuk gubernur, kepada Mendagri untuk kepala daerah kabupaten (kota besar), kepada Kepala Daerah Provinsi untuk Kepala daerah desa (kota kecil).

³⁸³ Pasal 23 menentukan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya". Selanjutnya di dalam Pasal 24 disebutkan bahwa (1) Kewajiban Pemerintah di daerah-daerah yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah, dapat diserahkan dengan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepada Dewan Pemerintah Daerah untuk dijalankan, (2) Dengan Peraturan Daerah, sesuatu daerah dapat menyerahkan kewajibannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah Daerah di bawahnya untuk dijalankan.

³⁸⁴ Satu-satunya pasal yang mengatur tentang kepala daerah dalam bab dan pasal tersendiri adalah Bagian 3 Pasal 36, yaitu (1) Kepala Daerah mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD dan berhak menahan dijalkannya putusan-putusan DPRD dan DPD, bila dipandangnya putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan dari daerah yang lebih atas, bila putusan-putusan itu diambil oleh DPRD dan di bawah DPD di bawah Provinsi.

pengawas pekerjaan DPRD dan DPD. Dalam hal ini, kepala daerah berfungsi sebagai wakil pemerintah pusat. Sedangkan sebagai anggota dan Ketua DPD, Kepala daerah berkedudukan sebagai organ Pemerintah Daerah.

Latar belakang lainnya adalah karena Pemerintahan Daerah di bawah UU 1945 No.1 merupakan pemerintahan yang dualistis, karena di samping pemerintahan daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (DPRD dan Badan Executiefnya, yang termasuk juga Kepala Daerahnya), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri. Hal ini dianggap tidak sesuai dengan pemerintahan yang berdasarkan demokrasi sebagai tujuan revolusi rakyat Indonesia.

Menurut UU No.22 Tahun 1948, daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga, dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah Negara RI hanya mempunyai daerah-daerah otonom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri), di luar itu tidak ada lagi daerah Negara RI yang mempunyai status lain. Pemegang kekuasaan yang tertinggi dari daerah-daerah tersebut adalah DPRD dan Dewan Pemerintahan. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam UU 1945 No.1 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah terdiri dari DPR, Dewan Pemerintah dan Kepala Daerah, yang mengakibatkan adanya dualisme. Dengan adanya undang-undang yang baru, maka dualisme ini dapat dihilangkan. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah DPRD dan Kepala Daerah secara kolegal.

Menurut UU No.22 Tahun 1948, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh DPD yang diketuai oleh Kepala Daerah. DPD inilah yang mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. DPRD dan DPD memegang kekuasaan tertinggi di daerahnya, sedang Kepala Daerah bukan lagi merupakan organ pemerintah sendiri di luar DPD dan DPRD.

Dalam UU No.22 Tahun 1948, pemerintahan daerah terdiri dari dua macam, yaitu:

- 1) pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak otonomi
- 2) pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*

Menurut Pasal 24, hak *medebewind* hanya dapat diserahkan kepada DPRD atau kepada Dewan Pemerintah Daerah, bukan kepada kepala daerah. Kewajiban apa saja yang dapat diserahkan oleh Pemerintah kepada daerah dapat berupa penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh. Penyerahan penuh artinya baik tentang azasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Sedangkan penyerahan tidak penuh artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (azas-azasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

Ketentuan tentang kepala daerah diatur dalam Bab II Bagian V Pasal 18 yang menyatakan bahwa:

- (1) Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya dua atau sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi
- (2) Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).
- (3) Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari sedikit-sedikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Desa (kota kecil).
- (4) Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul Dewan perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan
- (5) Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.
- (6) Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut dalam ayat (5). Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya dalam Bab III Bagian III Pasal 36 ditentukan bahwa:

- (1) Kepala Daerah mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah dan berhak menambah dijalankannya putusan-putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah, bila dipandangnya putusan-putusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan dari daerah yang lebih atas, bila putusan-putusan itu diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah di bawah propinsi.

Dilihat dari ketentuan Pasal 36 tersebut, maka kewajiban Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah adalah:

- 1) sebagai pengawas pekerjaan DPRD di Dewan Pemerintah Daerah
- 2) sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Dualisme muncul, karena sebagai pengawas, Kepala Daerah adalah organ dari Pemerintah, sementara sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah adalah organ Pemerintah Daerah. Artinya Kepala Daerah bukan merupakan organ pemerintah daerah sendiri, di luar DPRD dan DPD. Penjelasan UU No.22 Tahun 1948 menentukan bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi dari daerah tersebut ialah DPRD dan DPD. Dengan demikian, kedudukan Kepala Daerah tidak sederajat dengan DPRD, karena kepala daerah adalah bagian dari DPD yang bersama DPRD disebut sebagai Pemerintah Daerah. Apabila dicermati, maka kedudukan Kepala Daerah menurut UU No.22 Tahun 1948 ini tidak lagi sekuat dengan kedudukannya dalam UU Tahun 1945 No.1, dimana Kepala Daerah adalah juga menjabat sebagai Ketua Komite Nasional Daerah/Badan Perwakilan Rakyat.

Berkenaan dengan tugasnya, untuk menjalankan pekerjaannya dengan baik, maka Kepala Daerah perlu memiliki hubungan yang baik dengan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerahnya. Oleh karena itulah maka sesuai dengan ketentuan Pasal 18, maka Kepala Daerah Propinsi diangkat oleh Presiden atas usulan DPRD Propinsi, dan Bupati/Walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usul DPRD Kabupaten/Kotamadya. Berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah tersebut, dalam Aturan Peralihan Pasal 46 Ayat (4)

ditentukan bahwa: " Untuk sementara waktu pengangkatan Kepala Daerah dijalankan menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (1), (2) dan (3).

Karena pengisian jabatan Kepala Daerah diusulkan oleh DPRD, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul DPRD yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan yang berwajib di sini adalah Presiden dan Menteri yang mengangkatnya.

B.1.c. Menurut UU No.1 Tahun 1957

UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 17 Januari 1957, dan mencabut berlakunya UU No,22 Tahun 1948 serta UU Negara Indonesia Timur No.44 Tahun 1950. Sebagai dasar hukum dibentuknya undang-undang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950, terutama Pasal 89³⁸⁵, 131³⁸⁶ jo 132³⁸⁷. Karena UUDS 1950 menganut sistim pemerintahan parlementer, maka sistim pemerintahan ini juga berlanjut di daerah.

Dalam UU No.1 Tahun 1957 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD. Kepala Daerah karena jabatannya adalah ketua dan anggota DPD. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, yang memerlukan pengesahan dari Presiden untuk Kepala Daerah Tingkat ke I, dan pengesahan

³⁸⁵ Pasal 89 UUDS No.7 Tahun 1950 menyatakan bahwa "Ketjuali apa yang ditentukan dalam pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakjat

³⁸⁶ Pasal 131 UUDS Ayat (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil jang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Ayat (2) Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Ayat (3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penjelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah jang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

³⁸⁷ Pasal 132 UUDS menentukan bahwa: Ayat (1) Kedudukan daerah-daerah Swapradja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusjawaratan dan perwakilan dalam sistim pemerintahan negara. Daerah-daerah Swapradja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknya, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jang menjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan dan pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan jang dimaksud dalam ajat 1 dan tentang mendjalankannya diadili oleh badan pengadilan jang dimaksud dalam Pasal 108.

oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah Tingkat II dan III Kepala daerah merupakan alat daerah, yang bertanggung jawab kepada DPRD. Berbeda dengan ketentuan dalam undang-undang sebelumnya, dalam undang-undang ini Kepala Daerah bukan lagi merupakan alat Pemerintah Pusat yang menjalankan tugas pengawasan. Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang sebagai ketua dan anggota DPD, yang menjalankan putusan-putusan DPRD.

Anggota DPRD dipilih oleh rakyat, DPD dan Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Dalam menjalankan tugas-tugasnya anggota-anggota DPD bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD, dan wajib memberikan keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. Karena Kepala Daerah adalah ketua dan anggota DPD, maka Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD secara kolegal.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 24, maka Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh DPRD, baik sebagai Kepala Daerah maupun sebagai anggota dan ketua DPD. Konstruksi seperti ini mirip dengan adanya mosi dari DPR kepada Kabinet. Adanya kewenangan DPRD untuk memberhentikan Kepala Daerah menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Daerah adalah lemah. Adanya mosi dari DPRD kepada DPD menyebabkan pemerintahan daerah yang tidak stabil serta menghambat pembangunan.

B.1.d. Pada Masa Berlakunya Penpres No.6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960

Penpres No.6 Tahun 1959 telah menggantikan UU No.1 Tahun 1957. Sesuai dengan ketentuan dalam Penpres tersebut, kedudukan kepala daerah adalah sebagai alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah berfungsi untuk³⁸⁸:

- a. mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah
- b. menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah;
- c. melakukan pengawasan jalannya pemerintahan di daerah;

³⁸⁸ Pasal 14 Penpres No.6 Tahun 1959

d. menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat.

Sebagai alat pemerintah daerah, Kepala Daerah bertindak sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, baik di bidang urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan.

Pasal 1 Penpres No.6 Tahun 1959 menentukan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh sebuah Badan Pemerintah Harian (Pasal 2). Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan dalam UU No.1 Tahun 1957 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD yang diketuai oleh Kepala Daerah.

Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II. Kepala Daerah tersebut diangkat dari antara calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Namun demikian, Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah masing-masing boleh menetapkan pengangkatan Kepala Daerah tingkat I dan Kepala Daerah tingkat II di luar pencalonan dari DPRD. Sebelum memangku jabatannya, Kepala Daerah mengangkat sumpah atau mengucapkan janji dalam suatu sidang DPRD di hadapan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atau pejabat yang ditunjuk olehnya. Kepala Daerah adalah Pejabat Negara yang tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan DPRD.

Dengan ketentuan seperti tersebut di atas, maka konstruksi yang dibangun dalam Penpres ini adalah bahwa Kepala Daerah adalah alat Pemerintah yang berada di Daerah, dan alat pemerintah daerah. Oleh karena itu kedudukannya sangat kuat. Kedudukan Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah tertuang dalam ketentuan Pasal 14.³⁸⁹

³⁸⁹ Pasal 14 Ayat (1) Kepala Daerah adalah a. alat pemerintah pusat; b. alat pemerintah daerah; Ayat (2) Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah: a. mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah. b. menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah; c. melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah; d. menjalankan lain-lain kewenangan umum yang

Kedudukan Kepala Daerah sangat kuat dalam Penpres ini. Hal ini nampak dari adanya kewenangan Kepala Daerah (baik Kepala Daerah Tingkat I dan II) untuk menanggukkan keputusan DPRD tingkat I dan keputusan Pemerintah Daerah tingkat II apabila dipandangnya bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya. Di lain pihak, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat mengambil keputusan terhadap keputusan-keputusan yang ditanggukkan tersebut.

Peran Pemerintah sangat menonjol apabila dilihat dari kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Dalam Pasal 22 Ketentuan Penutup dinyatakan bahwa kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan Penetapan Presiden ini diselesaikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Demikian pula peran Kepala Daerah lebih menonjol dan kuat dibanding dengan DPRD.

Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II.

B.1.e. Menurut UU No.18 Tahun 1965

Dalam UU No.18 Tahun 1965 yang mencabut Penpres No.6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960, pengisian jabatan Kepala Daerah dilakukan melalui pengangkatan. Kepala Daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kepala Daerah tingkat II, dan oleh Kepala Daerah tingkat I untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah tingkat III. Kepala Daerah memiliki dua fungsi, yaitu sebagai alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah (Pasal 44). Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah³⁹⁰:

- a. memegang pimpinan kebijaksanaan politik di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat. Ayat (3) Sebagai alat pemerintah daerah Kepala Daerah bertindak ... rumah tangga daerah (otonomi) maupun di bidang tugas pembantuan rumah tangga daerah (otonomi) maupun di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan.

³⁹⁰ Pasal 44 UU No.18 Tahun 1965

- b. menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah
- c. melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah
- d. menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Sedangkan sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik di bidang urusan rumah tangga daerah maupun di bidang pembantuan.

Dalam melaksanakan tugasnya di bidang otonomi dan tugas pembantuan, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD. Sedangkan dalam hal menjalankan tugas kewenangannya di bidang Pemerintahan Pusat, Kepala Dati I bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan bagi Kepala Dati II dan III bertanggung jawab kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas.

Terkait dengan penyusunan Perda, Kepala Daerah juga menandatangani peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh DPRD. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan DPRD, kecuali dengan kehendak dari penguasa yang berhak mengangkatnya.³⁹¹

Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Kepala Daerah tingkat I
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat II yang ada dalam Daerah tingkat I.

Pasal 12 menentukan bahwa Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah, maka DPRD yang

³⁹¹ Pasal 17 Ayat (2) UU No.18 Tahun 1965

bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama. Apabila pada pencalonan kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan.

Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden dan sedikit-dikitnya 2 (dua) dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila dari pencalonan itu tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi Kepala Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri untuk mengajukan pencalonan yang kedua dengan disertai keterangan tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penolakan terhadap pencalonan pertama. Apabila dari pencalonan kedua ini tetap tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan.³⁹²

Demikian pula untuk pengangkatan Kepala Daerah tingkat III, apabila sampai dengan tahap pencalonan yang kedua tidak ada calon yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai calon Kepala Daerah, maka Menteri Dalam Negeri akan mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan.

Masa jabatan Kepala Daerah adalah 5 (lima) tahun, sesuai dengan masa duduk anggota DPRD. Kedudukan Kepala Daerah adalah kuat, lebih kuat dari DPRD. Hal ini terbukti dengan adanya ketentuan dalam Pasal 17 ayat (2) yang menyatakan bahwa Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan DPRD. Kepala Daerah diberhentikan oleh penguasa³⁹³ yang mempunyai kewenangan untuk mengangkatnya. Kepala Daerah adalah pegawai negara, sehingga nama jabatan dan gelarnya, kedudukan dan penghasilannya diatur dalam PP.

³⁹² Pasal 13 UU No.18 Tahun 1965

³⁹³ Penguasa yang mengangkat Kepala Daerah adalah Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

Kepala Daerah memiliki dua peranan, yaitu sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah. Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah³⁹⁴:

- a. memegang pimpinan kebijaksanaan politik daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di Daerah antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah
- c. melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah
- d. menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah baik di bidang urusan rumah tangga Daerah maupun di bidang pembantuan.

Sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun. Sementara itu, sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah yang setingkat lebih atas.

Peran Pemerintah Pusat yang sangat besar tidak hanya menyangkut pengangkatan Kepala Daerah. Suatu keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak dapat diberlakukan sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah yang setingkat lebih atas. Demikian pula keputusan-keputusan Pemerintah Daerah, apabila bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, maka akan dipertanggunghkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan oleh Kepala Daerah yang setingkat lebih atas.

B.1.f. Menurut UU No.5 Tahun 1974

UU No.5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR No.IV Tahun 1973, yang berlaku sejak 23

³⁹⁴ Pasal 44 UU No.18 Tahun 1965

Juli 1974 hingga 6 Mei 1999. Undang-undang ini memiliki sifat yang sentralistik, sehingga kedudukan DPRD menjadi tidak begitu penting. Kepala Daerah diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD. Kepala Daerah memiliki dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya Pemerintahan Daerah dan sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah.

Berdasar undang-undang ini, tugas Kepala Daerah sangat penting dan luas, sehingga pengangkatan seorang Kepala Daerah harus melalui pertimbangan yang matang. Sebagai Kepala Wilayah, seorang kepala daerah harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah, dan sebagai Kepala Daerah Otonom, harus mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya.

Pemerintah Daerah meliputi Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD setelah bermusyawarah dengan Menteri Dalam Negeri dari 3-5 orang calon, yang kemudian dua diantaranya diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Presiden akan mengangkat salah satu dari kedua calon tersebut. Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD setelah bermusyawarah dengan Gubernur, dari 3-5 orang calon kemudian dua diantaranya diajukan kepada Menteri Dalam Negeri dengan melalui Gubernur untuk diangkat salah satu diantaranya.

Kepala Daerah adalah pejabat negara. Kepala Daerah diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat, yaitu Presiden dan Menteri Dalam Negeri, dan bukan oleh DPRD. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajibannya, Kepala Daerah menurut hierarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Namun demikian, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun.

B.1.g. Menurut UU No.22 Tahun 1999

UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan koreksi total atas UU No.5 Tahun 1974, dan merupakan undang-undang yang lahir di masa reformasi di segala bidang. Lahirnya undang-undang ini menandai terjadinya pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang bersifat sentralistik ke arah desentralisasi yang lebih luas. Menurut undang-undang ini, kepala daerah dipilih dan diberhentikan oleh DPRD, yang kemudian disahkan oleh Presiden.

Dalam UU No.22 Tahun 1999, Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Kepala Daerah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Terhadap laporan pertanggungjawaban tersebut, DPRD dapat meminta kepala daerah untuk memperbaiki, menerima atau menolaknya. Apabila DPRD telah menolak laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah untuk kedua kalinya, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepada Presiden. Pemberhentian ini ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Adanya kewenangan DPRD untuk memilih, meminta laporan pertanggungjawaban dan kemudian mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah dengan Keputusan DPRD menunjukkan bahwa kedudukan Kepala Daerah menurut undang-undang ini adalah lebih lemah dibanding dengan DPRD (*legislative heavy*).

B.2. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Sesudah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

B.2.1. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Berdasar UU No.32 Tahun 2004

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional atau Negara. Efektivitas pemerintahan Negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa keberhasilan

kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakmampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah, berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional.

Di antara beberapa masalah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satu pilar yang mendukung efektivitas pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat adalah terpilihnya kepala daerah yang cakap, mempunyai integritas, dan dapat diterima masyarakat. Hal ini tentu saja berkaitan dengan proses rekrutmen atau pemilihan kepala daerah itu.

UU No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dua kali dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2010 menentukan bahwa tugas dan wewenang Kepala Daerah diantaranya adalah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dengan demikian Kepala Daerah memiliki posisi sentral dan strategis dalam sistem Pemerintahan Daerah. Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan Daerah, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif, kreatif, serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 25 UU No.32 Tahun 2004, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk:

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

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan di atas, Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah mempunyai kewajiban untuk³⁹⁵:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain kewajiban yang tercantum dalam Pasal 27 tersebut, kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

B.2.2. Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah Berdasar UU No.23 Tahun 2014

Dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai alat pemerintah daerah. Kecuali Gubernur, yang memiliki fungsi sebagai alat pemerintah pusat di samping sebagai alat pemerintah daerah, maka Bupati dan Walikota adalah kepala daerah otonom. Kedudukan Kepala Daerah adalah sejajar dengan

³⁹⁵ Lihat Pasal 27 UU No.32 Tahun 2004

DPRD, yaitu sama-sama sebagai unsur Pemerintah Daerah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 65, maka:³⁹⁶:

(1) Kepala Daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD³⁹⁷ dan rancangan Perda tentang RPJMD³⁹⁸ kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD³⁹⁹.
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, , dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah, dan/atau masyarakat
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan kepala daerah menurut undang-undang ini juga meliputi kewenangan diskresi, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 65 Ayat (2) huruf d, bahwa kepala daerah berwenang mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.

³⁹⁶ Lihat ketentuan Pasal 65

³⁹⁷ RPJPD adalah singkatan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun

³⁹⁸ RPJMD adalah singkatan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Dasar yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

³⁹⁹ RKPD adalah singkatan dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah, yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun

Selain memiliki tugas sebagaimana disebutkan di atas, kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki kewajiban untuk:⁴⁰⁰

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional;
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Kewajiban kepala daerah untuk melaksanakan program strategis nasional seperti tersebut di atas dapat mengakibatkan sanksi yang diberikan kepada kepala daerah, bahkan dapat menyebabkan pemberhentian⁴⁰¹ kepala daerah apabila tidak dilaksanakan.

Meskipun kedudukan Kepala Daerah dan DPRD adalah sejajar dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun karena Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, maka terdapat hubungan pertanggungjawaban antara Kepala Daerah dengan DPRD. Kepala Daerah, di samping harus menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan⁴⁰² Daerah kepada Presiden melalui Menteri, atau kepada Menteri melalui Gubernur, juga harus menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 71, kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban yang memuat hasil penyelenggaraan

⁴⁰⁰ Lihat ketentuan Pasal 67

⁴⁰¹ Sebelum diberhentikan, kepala daerah diberikan sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur, serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau walikota dan/atau wakil walikota. Apabila teguran telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, maka kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah akan diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan. Selanjutnya, apabila pemberhentian sementara ini telah selesai tetap tidak melaksanakan program strategis nasional, maka kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan.

⁴⁰² Lihat Pasal 69: (1) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. (2) Laporan pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.

Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selanjutnya laporan tersebut oleh DPRD dibahas untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Di samping harus menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagai wakil rakyat sekaligus lembaga yang memilihnya, dengan tujuan transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat pada umumnya, maka kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penyampaian ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan melalui media yang tersedia di Daerah dan dapat diakses oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁰³

Untuk menjamin bahwa kepala daerah akan menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan kepada Presiden untuk tingkat provinsi dan kepada Menteri untuk kabupaten/kota, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat, maka sesuai dengan ketentuan 73, kepala daerah akan dikenai sanksi yang berupa teguran tertulis, dan harus mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementrian.⁴⁰⁴ Sedangkan apabila kepala daerah tidak menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, maka DPRD dapat menggunakan hak interpelasi. Selanjutnya jika penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi dari DPRD tidak diterima, maka

⁴⁰³ Lihat Pasal 72 beserta penjelasannya.

⁴⁰⁴ Pasal 73 menentukan bahwa: (1) Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur, sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk bupati/walikota. (2) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementrian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

kepala daerah akan dikenai sanksi berupa teguran tertulis dan mengikuti program pembinaan khusus.⁴⁰⁵

Gubernur adalah wakil Pemerintah Pusat yang menerima pelimpahan kewenangan dari Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan, yang berwenang untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat. Sebagai wakil Pemerintah Pusat, Gubernur berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, sehubungan dengan kedudukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka hubungan Gubernur dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersifat hierarkis.

C. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945

C.1. Pada Masa Berlakunya UU No.32 Tahun 2004

Berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan awal dimulainya era baru dalam pengisian jabatan kepala daerah. Sejak berlakunya undang-undang ini, maka pengisian jabatan kepala daerah dilakukan oleh rakyat dengan melalui pemilihan langsung. Dalam Pasal 24 Ayat (5) ditentukan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Selanjutnya Pasal 56 Ayat (1) menyatakan bahwa: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.⁴⁰⁶ Sebagai konsekuensi yuridis penyelenggaraan pemilihan kepala daerah oleh KPUD yang

⁴⁰⁵ Lihat Pasal 73 ayat (3), (4), (5),(6).

⁴⁰⁶ Lihat ketentuan Pasal 57 Ayat (1) dan Ayat (2).

bertanggung jawab kepada DPRD ini, maka pemilihan kepala daerah dianggap sebagai rezim pemerintahan daerah, bukan rezim Pemilu.⁴⁰⁷

Selanjutnya untuk melaksanakan ketentuan beberapa pasal dalam UU No.32 Tahun 2004,⁴⁰⁸ maka ditetapkan PP No.6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Di dalam PP tersebut diatur mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara teknis, baik menyangkut prosedur maupun lembaga penyelenggaranya.

Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Kepala Daerah juga memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29, Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.⁴⁰⁹ Pemberhentian Kepala Daerah dan/atau diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD. Pemberhentian diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung⁴¹⁰ atas pendapat DPRD yang diputuskan dalam Rapat

⁴⁰⁷ Kondisi ini yang kemudian melahirkan adanya Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004.yang kemudian diikuti dengan lahirnya UU No.8 tahun 2005

⁴⁰⁸ Di dalam konsiderans PP No.6 Tahun 2005 dinyatakan bahwa untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 27 ayat (5), Pasal 33 Ayat (3), Pasal 34 Ayat (4), Pasal 35 Ayat (5), Pasal 65 Ayat (4), Pasal 89 Ayat (3), Pasal 111 Ayat (4) UU No.32 Tahun 2004, maka ditetapkan PP No.6 Tahun 2005

⁴⁰⁹ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena: a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

⁴¹⁰ Putusan Mahkamah Agung bersifat final. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Ayat (4) huruf c

Paripurna DPRD⁴¹¹ bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Setelah Mahkamah Agung memutuskan bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD untuk memutuskan usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah kepada Presiden. Selanjutnya Presiden wajib memproses usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Presiden dapat juga memberhentikan sementara⁴¹² Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Selain itu, Kepala Daerah dan /atau Wakil Kepala Daerah tanpa melalui usulan DPRD dapat diberhentikan sementara oleh Presiden karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Kepala Daerah dan /atau Wakil Kepala Daerah juga dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan RI yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

⁴¹¹ Rapat DPRD dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

⁴¹² terhadap Kepala Daerah yang diberhentikan sementara, apabila setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya. Dan apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang diberhentikan sementara telah berakhir masa jabatannya, Presiden merehabilitasikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dan tidak mengaktifkannya kembali.

C.2. Pada Masa Berlakunya UU No.8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No.3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.3 Tahun 2005 yang disahkan Presiden RI pada tanggal 27 April 2005 merupakan peraturan yang dibuat oleh Presiden RI untuk mengantisipasi permasalahan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yang tidak dapat dilaksanakan sesuai jadwal diakibatkan oleh adanya bencana alam, kerusuhan, dan lain-lain. Hal ini dilakukan mengingat adanya kenyataan yang terjadi di masyarakat pada saat itu sering terjadi gangguan kabtibmas seperti unjuk rasa besar-besaran, kerusuhan, banjir, dan faktor-faktor alam lainnya.

Dalam konsideran peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut dinyatakan bahwa untuk mengantisipasi keadaan genting yang disebabkan oleh bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan; dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal, perlu dilakukan pengaturan tentang penundaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu menerapkan prinsip efisiensi dan efektifitas berkaitan dengan pemanfaatan dana, perlengkapan, personil, dan keadaan wilayah pemilihan.⁴¹³

Perpu No.3 Tahun 2005 ini setelah disetujui oleh DPR dan disahkan menjadi undang-undang, maka Perpu tersebut menjadi UU No.8 Tahun 2005 yang disahkan oleh Presiden RI tanggal 19 Oktober 2005. Dengan disahkannya UU No.8 Tahun 2005, maka apabila terjadi peristiwa bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan kepala daerah dapat ditunda waktunya, dan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Di samping itu, dengan alasan untuk menerapkan prinsip efisiensi dan efektifitas

⁴¹³ Lihat pertimbangan UU No.3 Tahun 2005

pemanfaatan dana, perlengkapan, dan personil dan undang-undang menentukan bahwa jumlah pemilih di tiap-tiap TPS paling banyak 600 (enam ratus) orang.⁴¹⁴

Dengan adanya ketentuan tentang jumlah pemilih pada tiap-tiap TPS ini, maka akan terjadi penghematan anggaran negara yang sangat banyak, mengingat kebutuhan untuk tiap-tiap TPS meliputi tempat pemilihan, panitia, saksi, peninjau, dan lain-lain. Sesuai dengan UU No.15 Tahun 2011, dalam tiap TPS terdapat 7 (tujuh) orang KPPS (Kelompok Panitia Pemungutan Suara). Dengan memperhitungkan biaya pembuatan tempat pemilihan dan honorarium petugas KPPS saja, maka telah terjadi penghematan biaya yang cukup banyak. Oleh karena itu, perubahan yang dilakukan oleh UU No.8 Tahun 2005, selain memberikan solusi terhadap kondisi darurat yang menyebabkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus ditunda, juga telah memberikan jalan untuk melakukan penghematan anggaran negara.

C.3. Pada Masa Berlakunya UU N0.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No.12 Tahun 2008 ibentuk oleh pemerintah dan DPR tidak hanya untuk memberikan payung hukum bagi calon perseorangan yang mengajukan diri sebagai calon kepala daerah, tetapi juga sekaligus memberikan payung hukum bagi pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Ketentuan yang tercantum dalam UU No.12 Tahun 2008 ini merupakan ketentuan yang pertama kali mengatur tentang calon kepala daerah yang berasal dari perseorangan. Pasal 56 Ayat (2) menentukan bahwa: Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1)⁴¹⁵ diusulkan oleh partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan

⁴¹⁴ Ketentuan ini merubah ketentuan dalam Pasal 90 Ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 yang berbunyi: "Jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 (tiga ratus) orang"

⁴¹⁵ Pasal 56 Ayat (1) berbunyi: Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur.

sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini. Perubahan ayat (2) ini adalah payung hukum dari diperbolehkannya calon perseorangan⁴¹⁶ untuk mengajukan diri sebagai calon kepala daerah. Diakomodasinya calon perseorangan ini dalam pemilihan kepala daerah ini merupakan implementasi dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007. Dalam putusan tersebut ditentukan bahwa pencalonan seorang warga negara untuk menjadi calon kepala daerah adalah hak konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar.

Tidak ada perbedaan prinsip yang substansial antara UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2008 ini, kecuali yang berkaitan dengan diakomodasinya calon perseorangan. Ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 56, yang menyatakan bahwa;

- (1) *Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.*
- (2) *Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.*

Semangat untuk memberikan kesempatan kepada generasi muda dan semua orang yang memiliki potensi telah diakomodasikan dalam Pasal 58 huruf d, yang menentukan bahwa bagi calon gubernur/wakil gubernur berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun dan calon bupati/wakil bupati dan calon walikota/wakil walikota berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun.

Untuk memenuhi syarat akseptabilitas masyarakat terhadap calon perseorangan, maka Pasal 59 Ayat (2a) menentukan bahwa pasangan calon perseorangan untuk dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur harus memenuhi syarat dukungan:

- a. *propinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);*

⁴¹⁶ Lihat Pasal 59 Ayat (1) yang berbunyi: (1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah: a. pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik; b. pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

- b. propinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);*
- c. propinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);*
- d. propinsi dengan jumlah penduduk di atas 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).*

Pasal 59 Ayat (2b) menentukan bahwa syarat bagi calon perseorangan untuk mendaftarkan diri sebagai calon bupati/wakil bupati atau calon walikota/wakil walikota adalah memenuhi syarat dukungan, dengan ketentuan:

- a. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);
- d. kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen)

Jumlah dukungan untuk calon gubernur/wakil gubernur harus tersebar di lebih 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di propinsi dimaksud. Demikian pula jumlah dukungan untuk calon bupati/wakil bupati dan calon walikota/wakil walikota harus tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud. Dukungan dibuktikan dengan fotocopy KTP.

Agar dipenuhi aspek akseptabilitas masyarakat, maka dalam proses penetapan pasangan calon, baik oleh partai politik/gabungan partai politik maupun oleh KPU (untuk calon perorangan) harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Diperlukannya tanggapan masyarakat adalah dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih efektif dan akuntabel sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Berkaitan dengan mekanisme penggantian jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah di dalam masa jabatan, pada prinsipnya pengaturan yang

ada di dalam UU No.12 Tahun 2008 sama dengan pengaturan di dalam UU No.32 Tahun 2004. Hanya saja, untuk mengatur lebih terperinci, Undang-undang ini menambah ketentuan dalam Pasal 26, yaitu ayat (4), (5), (6), (7).

Selengkapnya bunyi penambahannya adalah:

Ayat (4)

Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3)⁴¹⁷ yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

Ayat (5)

Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berasal dari calon perseorangan dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Paripurna DPRD

Ayat (6)

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

Ayat (7)

Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD.

⁴¹⁷ Pasal 46 Ayat (3) berbunyi: 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.

C.4. Pada Masa Berlakunya UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

UU No.22 Tahun 2014 disahkan oleh DPR melalui Rapat Paripurna pada tanggal 25 September 2014 oleh DPR periode 2009-2014, setelah melalui proses perdebatan yang panjang. Presiden memberikan persetujuan pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan dalam Lembaga Negara No.243 Tahun 2014 pada tanggal 2 Oktober 2014. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilakukan secara demokratis melalui lembaga perwakilan rakyat.

Latar belakang dikeluarkannya UU No.22 Tahun 2014 adalah untuk mengatur kembali ketentuan tentang pemilihan kepala daerah yang terdapat dalam UU No.32 Tahun 2004 yang perlu diperbarui sesuai dengan dinamika sosial politik dan perlu diatur dalam undang-undang tersendiri. Penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara langsung yang berlangsung sejak tahun 2005 berdasar UU No.32 Tahun 2004 beserta perubahannya masih diliputi dengan berbagai permasalahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam Penjelasan Umum UU No.22 Tahun 2014 dapat diketahui alasan mengapa pemilihan kepala daerah diatur dalam undang-undang tersendiri dan alasan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Berdasarkan evaluasi atas penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung dan satu paket, terdapat fakta empiris bahwa biaya yang harus dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk menyelenggarakan dan mengikuti pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota secara langsung sangat besar juga berpotensi pada peningkatan korupsi, penurunan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan eskalasi konflik serta penurunan partisipasi pemilih.

Penyempurnaan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota melalui lembaga perwakilan yang dilakukan oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dimaksudkan untuk menenpatkan mekanisme Pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dan menguatkan tata kelola pemerintahan daerah yang efisien dan

efektif dalam konstruksi sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI yang berdasarkan asas desentralisasi. Oleh karena itu diperlukan satu undang-undang tersendiri yang secara komprehensif mengatur pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.⁴¹⁸

Dalam Pasal 3 Ayat (1) UU No.22 Tahun 2014 ditentukan bahwa Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali serentak secara nasional.

Pemilihan kepala daerah diselenggarakan melalui tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan. Menurut Pasal 6 Ayat (2), tahapan persiapan meliputi:

- a. penyusunan program, kegiatan, dan jadwal pemilihan;
- b. pengumuman pendaftaran bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan bakal calon walikota;
- c. pendaftaran bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan bakal calon walikota;
- d. penelitian persyaratan administratif bakal calon gubernur, bakal calon bupati, dan bakal calon walikota;
- e. uji publik.

Tahapan pelaksanaan meliputi:

- a. penyampaian visi dan misi
- b. pemungutan dan penghitungan suara;
- c. penetapan hasil pemilihan.

Karena kepala daerah tidak lagi dipilih oleh rakyat secara langsung, maka proses pemilihan tidak diselenggarakan oleh KPUD Provinsi atau kabupaten. Untuk menjalankan tahapan-tahapan tersebut, DPRD membentuk Panitia Pemilihan (Panlih), yang ditetapkan dengan keputusan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota setelah mendapat persetujuan rapat paripurna. Anggota Panlih terdiri atas unsur-unsur fraksi dan/atau gabungan fraksi dengan jumlah masing-masing unsur dari fraksi dan/atau gabungan fraksi sekurang-kurangnya 1 (satu) orang dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang. Ketua dan para Wakil Ketua

⁴¹⁸ Lihat Penjelasan Umum UU No.22 Tahun 2014

DPRD provinsi dan Ketua dan para Wakil Ketua DPRD kabupaten/kota karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panlih merangkap sebagai anggota. Dengan demikian, Panlih beranggotakan 4-6 orang termasuk ketua.

Tugas Panlih ini meliputi penyusunan program, kegiatan, jadwal pemilihan, pengumuman pendaftaran bakal calon kepala daerah, pendaftaran bakal calon kepala daerah, meneliti persyaratan administratif, melaksanakan uji publik. Seluruh tahapan persiapan ini harus diselesaikan paling lama 90 (sembilan puluh) hari. Dalam melaksanakan tahapan pelaksanaan pemilihan, Panlih mempunyai tugas dan wewenang:⁴¹⁹

- a. menyelenggarakan penyampaian visi dan misi calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota;
- b. melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara;
- c. menetapkan hasil pemungutan suara dan penghitungan suara.

Pengambilan keputusan Panlih bersifat kolektif kolegial. Dalam melaksanakan tugasnya, Panlih wajib menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Kelompok-kelompok masyarakat dapat melakukan pengawasan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas.

Setelah memenuhi syarat administratif, untuk dapat mengikuti pemilihan, maka menurut ketentuan Pasal 12:

- (1) Peserta pemilihan adalah calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota yang diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan/atau calon perseorangan.
- (2) Anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang diusulkan sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota mempunyai hak untuk memilih.

Warga Negara Republik Indonesia yang dapat ditetapkan sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota adalah yang memenuhi syarat sebagai berikut:⁴²⁰

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD Negara RI Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada NKRI;
- c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan atas atau sederajat;

⁴¹⁹ Lihat Pasal 9 Ayat (3) UU No.22 Tahun 2014

⁴²⁰ Lihat Pasal 13 Ayat (1) UU No.22 Tahun 2014

- d. telah mengikuti uji publik;
- e. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk calon bupati dan calon walikota;
- f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan menyeluruh dari tim dokter;
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 5 (lima) tahun.
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
- k. tidak sedang memiliki tanggungan hutang secara perseorangan dan/ atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan memiliki laporan laporan pajak pribadi;
- n. belum pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, dan/ atau walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. berhenti dari jabatannya bagi gubernur, bupati, dan/ walikota yang mencalonkan diri di daerah lain;
- p. tidak berstatus sebagai pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat walikota;
- q. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
- r. memberitahukan pencalonannya sebagai gubernur, bupati dan walikota kepada pimpinan DPR, DPD, atau DPRD bagi anggota DPR, DPD, atau DPRD;
- s. mengundurkan diri sebagai anggota TNI/ Polri dan PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon;
- t. berhenti dari jabatan pada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- u. tidak berstatus sebagai anggota Panlih gubernur, bupati, dan walikota.

Di samping calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, calon perseorangan dapat mengajukan diri sebagai bakal calon apabila memenuhi beberapa ketentuan yang tertuang dalam Pasal 14, yaitu⁴²¹:

- (1) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan sebagai berikut;

⁴²¹ Lihat ketentuan Pasal 14 Perpu No.1 Tahun 2014

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 6,5 % (enam koma lima persen);
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 5 % (lima persen);
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 4 % (empat persen);
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 3 % (tiga persen);
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah Kabupaten/ Kota di Provinsi dimaksud.

(2) Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai calon bupati dan calon walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan sebagai berikut;

- a. Kabupaten/ kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 6,5 % (enam koma lima persen);
- b. Kabupaten/ kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 5 % (lima persen);
- c. Kabupaten/ kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 4 % (empat persen);
- d. Kabupaten/ kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang- kurangnya 3 % (tiga persen);
- e. Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di Kabupaten/ Kota dimaksud.

Dukungan yang diberikan kepada masing-masing calon dibuktikan dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi kartu tanda penduduk elektronik (KTP-E) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Masing-masing pendukung hanya diperbolehkan memberikan dukungan kepada satu calon perseorangan.

Selain pengaturan tentang pemilihan kepala daerah oleh DPRD, dalam undang-undang ini diatur bahwa sebelum resmi dinyatakan sebagai calon kepala daerah yang berhak mengikuti tahapan pemilihan kepala daerah,

bakal calon kepala daerah harus mengikuti proses uji publik. Ketentuan tentang uji publik ini dimuat dalam Pasal 16:

- (1) Warga negara yang mendaftar sebagai bakal calon gubernur, bakal calon bupati dan bakal calon walikota, baik yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, dan/atau perseorangan wajib mengikuti uji publik;
- (2) Partai politik dan/atau gabungan partai politik dapat mengusulkan paling banyak 3(tiga) bakal calon gubernur, bakal calon bupati dan bakal calon walikota untuk mengikuti uji publik
- (3) Uji publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh panitia uji publik yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh Panlih DPRD provinsi dan/atau Panlih DPRD kabupaten/kota
- (4) Panitia uji publik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) beranggotakan 5 (lima) orang yang berasal dari 3 (tiga) orang unsur akademisi dan 2 (dua) orang tokoh masyarakat.
- (5) Uji publik dilaksanakan secara terbuka paling lambat 1 (satu) bulan sebelum pendaftaran calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota.
- (6) Bakal calon gubernur, bakal calon bupati dan bakal calon walikota yang telah mengikuti uji publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan surat keterangan dari panitia uji publik sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (7) Panitia uji publik mengumumkan para bakal calon gubernur, bakal calon bupati dan bakal calon walikota kepada masyarakat.
- (8) Hasil uji publik disampaikan kepada fraksi DPRD dan gabungan fraksi DPRD untuk didaftarkan sebagai calon gubernur, calon bupati dan calon walikota.
- (9) Hasil uji publik calon perseorangan diserahkan ke Panlih

Untuk menjamin akseptabilitas masyarakat terhadap calon yang diusulkan, partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan calon harus memiliki perolehan suara yang cukup, seperti yang ditentukan dalam Pasal 17.

- (1) Pengumuman pendaftaran calon gubernur, calon bupati dan calon walikota dilaksanakan 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan gubernur, bupati dan walikota.
- (2) Pengumuman pendaftaran calon gubernur, calon bupati dan calon walikota dilaksanakan selama 3 (tiga) hari..
- (3) Fraksi atau gabungan fraksi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dapat mendaftarkan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang- kurangnya 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

- (4) Fraksi atau gabungan fraksi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hanya dapat mengusulkan satu calon gubernur, satu calon bupati, dan satu calon walikota.
- (5) Fraksi atau gabungan fraksi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota pada saat mendaftarkan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota kepada Panlih Provinsi dan Panlih kabupaten/ kota wajib menyerahkan;
 - a. surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan fraksi atau pimpinan gabungan fraksi;
 - b. surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota;
 - c. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota; dan
 - d. kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13
- (6) . Calon perseorangan pada saat mendaftarkan diri sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota wajib menyerahkan;
 - a. Dokumen syarat dukungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 14;
 - b. surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota;
 - c. surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota; dan
 - d. kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13
- (7) Pendaftaran calon gubernur, calon bupati, calon walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) paling lama 14 (empat belas) hari setelah 1 (satu) hari pengumuman pendaftaran calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Sebagai langkah untuk mencegah terjadinya praktek transaksional yang terjadi antara partai politik yang mengajukan calon kepala daerah dengan calonnya, maka dalam undang-undang ini diatur tentang larangan untuk menerima imbalan. Pasal 18 menentukan bahwa:

- (1) Partai politik, gabungan partai politik, fraksi dan gabungan fraksi dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan gubernur, bupati, dan walikota.
- (2) Setiap partai politik, gabungan partai politik, fraksi dan gabungan fraksi yang terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima dan tidak dapat mengusung calon gubernur, bupati, dan walikota pada periode berikut di daerah yang sama.
- (3) Partai politik, gabungan partai politik, fraksi dan gabungan fraksi yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuktikan dengan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap..

- (4) Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Panlih dan/ atau anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/ kota dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan gubernur, bupati, dan walikota.
- (5) Dalam hal calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan gubernur, bupati, dan walikota, calon tersebut dibatalkan pencalonannya dan diberikan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (6) Dalam hal calon gubernur terpilih, calon bupati terpilih, dan calon walikota terpilih terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan gubernur, bupati, dan walikota, calon tersebut dibatalkan keterpilihannya dan diberikan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sebelum proses pemilihan kepala daerah dilakukan dalam rapat paripurna DPRD, ada beberapa tahapan yang harus dilalui oleh calon kepala daerah. Panlih melakukan penelitian terhadap kelengkapan persyaratan calon⁴²², dan selanjutnya Panlih menetapkan calon kepala daerah. Pasal 20 mengatur bahwa:

- (1) Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Panlih DPRD Provinsi dan Panlih DPRD Kabupaten/ Kota menetapkan calon dalam Berita Acara Penetapan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota.
- (2) Berdasarkan Berita Acara Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Panlih DPRD dan Panlih DPRD kabupaten/ kota menetapkan paling sedikit 2 (dua) calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota dengan Keputusan Panlih DPRD provinsi dan/ atau Keputusan Panlih DPRD kabupaten/ kota.
- (3) Calon yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diumumkan secara terbuka paling lambat 1 (satu) hari setelah penetapan.

Setelah ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh Panlih, baik calon yang diusung partai politik, gabungan partai politik, maupun calon perorangan tidak diperkenankan mengundurkan diri, untuk memastikan bahwa pencalonan tersebut bukan suatu permainan yang tidak serius. Larangan untuk menarik pencalonan atau mengundurkan diri ini diatur dalam Pasal 22.

- (1) Fraksi dan gabungan fraksi dilarang menarik calonnya dan/ atau calonnya dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota oleh Panlih DPRD provinsi dan Panlih DPRD kabupaten/ kota.

⁴²² Lihat ketentuan dalam Pasal 19 UU No.22 tahun 2014

- (2) Calon perseorangan dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota oleh Panlih DPRD provinsi dan Panlih DPRD kabupaten/ kota

Sesuai dengan desain awal bahwa untuk pengisian jabatan Kepala Daerah dipilih cara pemilihan oleh DPRD, maka dilakukan pemungutan suara di DPRD, seperti yang diatur dalam Pasal 28, bahwa:

- (1) Pemungutan suara, perhitungan suara, dan penetapan hasil pemungutan suara dalam Pemilihan dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/ kota.
- (2) Pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan dalam 1 (satu) hari setelah penyampaian visi dan misi.
- (3) Masyarakat dapat mengikuti proses pemungutan suara, perhitungan suara, dan penetapan hasil pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai tata cara yang diatur dalam tata tertib pemilihan.

Untuk menghindari terjadinya "deadlock" dalam pemungutan suara di DPRD, maka Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri akan memfasilitasi rapat paripurna, dengan tata cara yang akan diatur dalam Peraturan Menteri, Adanya ketentuan ini menunjukkan bahwa dalam hal pemilihan kepala daerah oleh DPRD, maka Pemerintah tidak serta merta "cuci tangan", hanya menyerahkan urusan ini kepada mekanisme di Daerah. Hal ini diatur dalam Pasal 29:

- (1) Pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/ kota.
- (2) Apabila pada pembukaan Rapat Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, rapat ditunda paling lama 1 (satu) jam..
- (3) Apabila setelah ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kuorum tetap belum terpenuhi, Rapat Paripurna ditunda lagi untuk paling lama 1 (satu) jam.
- (4) Apabila pada akhir waktu penundaan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kuorum belum juga terpenuhi, pimpinan dapat menunda rapat paling lama 3 (tiga) hari.
- (5) Setelah penundaan paling lama 3 (tiga) hari sebagaimana dimaksud pada ayat 4) rapat dapat dilaksanakan kembali sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)
- (6) Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (5), belum terpenuhi, Rapat Paripurna tetap dilaksanakan dengan difasilitasi oleh Menteri.
- (7) Tata cara pelaksanaan fasilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (6), diatur dalam Peraturan Menteri.

Guna memastikan bahwa proses pemungutan suara di dalam DPRD berjalan "fair" dan memuaskan semua pihak, maka masing-masing fraksi dan fraksi gabungan atau calon perseorangan diberi kesempatan untuk menempatkan saksinya dalam Rapat Paripirna tersebut. Dengan adanya saksi-saksi tersebut diharapkan tidak akan muncul adanya dugaan "permainan" dalam proses pemilihan kepala daerah di Rapat Paripurna DPRD. Ketentuan tentang adanya saksi tersebut tertuang dalam Pasal 30:

- (1) Sebelum pemungutan suara, perhitungan suara dilaksanakan, setiap fraksi dan fraksi gabungan menunjuk 1 (satu) orang anggota fraksi untuk bertindak sebagai saksi, ditetapkan dengan keputusan pimpinan fraksi atau pimpinan gabungan fraksi.
- (2) Sebelum pemungutan suara dilaksanakan, calon perseorangan menunjuk 1 (satu) orang untuk bertindak sebagai saksi yang ditandatangani oleh calon perseorangan.
- (3) Saksi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) bertugas untuk mengawasi jalannya pemungutan suara dan perhitungan suara..
- (4) Fraksi, gabungan fraksi, dan calon perseorangan menunjuk saksi pengganti dalam hal saksi yang telah ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berhalangan.

Pengambilan suara di dalam menentukan pilihan calon kepala daerah oleh anggota DPRD dilakukan dengan metode pemungutan suara terbuka⁴²³. Dengan metode ini, maka tidak ada kesempatan bagi masing-masing anggota DPRD untuk berbeda pendapat dengan suara fraksinya. Hal ini tentu saja terkait dengan ketentuan Pasal 17 Ayat (3), (4), dan (5), dimana usulan calon berasal dari fraksi atau gabungan fraksi, sehingga kebulatan suara fraksi dapat terjaga. Bagi anggota

⁴²³ Pasal 31 menentukan: (1) Setiap anggota DPRD memberikan suaranya hanya kepada 1 (satu) calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota. (2) Pemberian suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara berdiri.

fraksi, kesetiaan terhadap suara partai politik ini juga terkait dengan kewenangan partai politik untuk mengusulkan pemberhentian antar waktu.⁴²⁴

Setelah pemungutan suara selesai, dan setelah dilakukan penghitungan suara oleh Panlih, maka Panlih menetapkan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak. Apabila dalam penghitungan suara ternyata diperoleh hasil yang sama antara calon, maka dilakukan pengulangan pemungutan suara sebanyak 2 (dua) kali, dan apabila tetap sama setelah diulang sebanyak dua kali pada hari yang sama, maka pemenang ditentukan berdasarkan konversi suara yang diperoleh anggota DPRD yang memilihnya. Penetapan tersebut dituangkan dalam Keputusan DPRD.⁴²⁵

Meskipun pemilihan calon kepala daerah merupakan hak dari DPRD, namun pengesahan calon kepala daerah terpilih merupakan kewenangan dari Pemerintah, yaitu kewenangan Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun otonomi diberlakukan di Daerah, namun kewenangan untuk menentukan pimpinan daerah bukanlah semata-mata berada di tangan DPRD⁴²⁶. Bahkan apabila DPRD tidak menyampaikan usulan pengesahan kepala daerah, maka menurut ketentuan Pasal 34 ayat (6) dan (7)⁴²⁷,

⁴²⁴ Lihat ketentuan UU No.17 Tahun 2014 tentang Susuna dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada Pasal 355 yang mengatur tentang pemberhentian antar waktu anggota DPRD. Salah satu alasan untuk dapat diberhentikan adalah adanya usulan dari partai politiknya.

⁴²⁵ Selengkapnya Pasal 33 berbunyi: (1) Berdasarkan penghitungan suara, Panlih menetapkan calon gubernur, calon bupati, calon walikota terpilih yang memperoleh suara terbanyak. (2) Dalam hal hasil penghitungan suara terdapat jumlah suara yang sama, untuk menentukan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota terpilih dilakukan pemungutan suara ulang, paling lambat 2 (dua) jam sejak hasil penghitungan suara putaran pertama diumumkan. (3) Dalam hal hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masih terdapat jumlah suara yang sama, dilakukan kembali pemungutan suara ulang paling lambat 2 (dua) jam sejak hasil penghitungan suara putaran kedua diumumkan. (4) Dalam hal masih terdapat perolehan sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemenang ditentukan dengan mengkonversi perolehan suara hasil pemilihan umum dari masing-masing anggota DPR yang memilih. (5) hasil perolehan suara sebagaimana dimaksud pada ayat 91) dan ayat (2) dituangkan dalam Berita Acara Hasil Pemilihan yang ditandatangani oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) anggota Panlih dan saksi yang hadir.(6) Apabila berita acara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak ditandatangani tanpa adanya alasan dan pengajuan keberatan secara jelas, tidak mengurangi keabsahan berita acara pemilihan. (7) Berdasarkan berita acara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), penetapan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota dituangkan dalam Keputusan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

⁴²⁶ Lihat selengkapnya ketentuan Pasal 34 dan Pasal 35

⁴²⁷ Pasal 34 ayat (6) berbunyi: "Dalam hal Gubernur dan/atau pimpinan DPRD provinsi tidak menyampaikan usulan pengesahan ... Menteri menindaklanjuti pengesahan gubernur kepada Presiden berdasarkan pada berita acara dan/atau keputusan DPRD provinsi... Demikian pula

maka Menteri ataupun Gubernur dapat menindaklanjuti pengesahan tersebut dengan mengajukan kepada Presiden dan Menteri. Dengan keterlibatan Pemerintah melalui Presiden dan Menteri, maka pengawasan Pemerintah kepada Daerah dapat dilakukan.

Untuk menjamin tidak terjadi "politik transaksional" antara calon kepala daerah dan partai politik yang mengusungnya, Pasal 18 menentukan larangan bagi partai politik untuk menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan kepala daerah. Apabila partai politik terbukti melanggar ketentuan ini, yang dibuktikan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka kepada partai politik tersebut dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima dan tidak dapat lagi mengusung calon kepala daerah pada periode berikutnya di daerah yang sama. Demikian kepada calon kepala daerah, Pasal 18 ayat (4), (5), dan (6) menentukan larangan untuk memberikan imbalan kepada Panlih dan/atau anggota DPRD dalam bentuk apapun. Sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran ketentuan ini adalah pembatalan pencalonannya dan diberikan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menjamin tegaknya komitmen partai politik maupun calon kepala daerah, fraksi atau gabungan partai politik dan/atau calon kepala daerah dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah oleh Panlih DPRD. Demikian pula calon perseorangan dilarang mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah.⁴²⁸

Setelah ditetapkan sebagai calon kepala daerah, maka calon kepala daerah menyampaikan visi dan misi yang dilakukan dalam Rapat Paripurna Istimewa DPRD, dan bersifat terbuka untuk umum. Satu hari setelah penyampaian visi dan misi calon kepala daerah, maka dilakukan pemungutan suara di dalam Rapat Paripurna DPRD, yang harus dihadiri oleh paling sedikit 2/3 dari jumlah anggota DPRD. Apabila jumlah tersebut tidak terpenuhi, maka dilakukan penundaan sebanyak 3 (tiga) kali, masing-masing 2 (dua) kali 1 (satu) jam dan 3 (tiga) hari.

ketentuan seperti itu berlaku untuk pengesahan calon bupati/walikota, dimana gubernur menindaklanjuti pengesahan Bupati/Walikota kepada Menteri.

⁴²⁸ Lihat ketentuan Pasal 22

Selanjutnya Menteri dapat memfasilitasi apabila terjadi "deadlock" artinya, setelah dilakukan penundaan, tetap tidak tercapai kuorum.⁴²⁹

Setiap anggota DPRD hanya memberikan suara kepala 1 (satu) orang calon kepala daerah, yang dilakukan dengan cara berdiri. Setelah pemungutan suara selesai, maka Panlih melakukan penghitungan suara. Berdasarkan penghitungan suara tersebut, Panlih menetapkan calon kepala daerah terpilih yang memperoleh suara terbanyak. Pengesahan calon gubernur diusulkan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Presiden melalui Menteri paling lambat 3 (tiga) hari setelah keputusan DPRD Provinsi tentang penetapan calon gubernur. Pengesahan calon bupati, dan calon walikota diusulkan dengan surat pimpinan DPRD Kabupaten/Kota kepada Menteri melalui gubernur paling lambat 3 (tiga) hari setelah keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang penetapan calon bupati dan calon walikota. Selanjutnya Menteri dan Gubernur meneruskan masing-masing usulan tersebut kepada Presiden dan Menteri, masing-masing paling lama 3 (tiga) hari. Presiden kemudian mengesahkan gubernur terpilih dengan Keputusan Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima usulan. Demikian pula Menteri mengesahkan bupati dan walikota terpilih dengan Keputusan Menteri paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima usulan.⁴³⁰

Berbeda dengan undang-undang yang sebelumnya, dalam undang-undang ini, pengisian wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan kepala daerah. Pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan dengan cara pengangkatan, tidak melalui pemilihan.⁴³¹ Wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota berasal dari pegawai negeri sipil atau

⁴²⁹ Pasal 29 menentukan bahwa: (1) Pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. (2) Apabila pada pembukaan Rapat Paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat 91 jumlah anggota DPRD belum mencapai kuorum, rapat ditunda paling lama 1 (satu) jam. (3) Apabila setelah ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kuorum tetap belum terpenuhi, Rapat Paripurna ditunda lagi untuk paling lama 1 (satu) jam. (4) Apabila pada akhir waktu penundaan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kuorum belum juga terpenuhi, pimpinan dapat menunda rapat paling lama 3 (tiga) hari. (5) Setelah penundaan paling lama 3 (tiga) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (4) rapat dilaksanakan kembali sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (10), ayat (2), dan ayat (3). (6) Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (5) belum terpenuhi, Rapat Paripurna tetap dilaksanakan dengan difasilitasi oleh Menteri. (7) Tata cara pelaksanaan fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat 96) diatur dalam Peraturan Menteri.

⁴³⁰ Lihat ketentuan Pasal 31, 32, 33, 34, dan 35

⁴³¹ Pasal 48 UU No.22 Tahun 2014

non pegawai negeri sipil.⁴³² Wakil gubernur diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan gubernur melalui Menteri. Wakil bupati dan wakil walikota diangkat oleh Menteri berdasarkan usulan bupati/walikota melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur, bupati, walikota wajib mengusulkan calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon wakil walikota.⁴³³ Wakil gubernur dilantik oleh gubernur, wakil bupati dilantik oleh bupati, dan wakil walikota dilantik oleh walikota.

Menurut penulis, dengan adanya ketentuan bahwa calon wakil kepala daerah, baik calon wakil gubernur, calon wakil bupati, dan calon kepala daerah diusulkan dan selanjutnya juga dilantik oleh gubernur, bupati, dan walikota, maka kedudukan wakil kepala daerah adalah sebagai pembantu kepala daerah. Hal ini makin dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa dalam hal gubernur, bupati, dan walikota berhalangan tetap, wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota tidak serta merta menggantikan gubernur, bupati, dan walikota. Wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota menjalankan tugas sehari-hari gubernur, bupati, dan walikota sebagai pelaksana tugas harian sampai dengan terpilihnya gubernur, bupati, dan walikota.⁴³⁴

Berbeda dengan ketentuan dalam undang-undang yang sebelumnya berlaku⁴³⁵, dalam hal kepala daerah berhenti atau diberhentikan, wakil kepala daerah tidak serta merta menjadi kepala daerah. Dalam Pasal 51 diatur bahwa:

- (1) Apabila gubernur berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri sampai dengan berakhirnya masa jabatan gubernur.
- (2) Apabila sisa masa jabatan gubernur berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan, dilakukan pemilihan gubernur oleh DPRD Provinsi.

⁴³² Pasal 47 Ayat (3) UU No.22 tahun 2014

⁴³³ Pasal 48 Ayat (4) UU No.22 Tahun 2014

⁴³⁴ Pasal 50 UU No.22 Tahun 2014

⁴³⁵ Undang-undang yang berlaku sebelumnya adalah UU No.32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dua kali dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008. Dalam Pasal 26 Ayat (3) ditentukan bahwa 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 terusan menerus dalam masa jabatannya.

- (3) Gubernur hasil pemilihan oleh DPRD meneruskan sisa masa jabatan gubernur yang berhenti atau yang diberhentikan.
- (4) Apabila gubernur berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, fraksi atau gabungan fraksi yang mendukung gubernur yang berhenti atau yang diberhentikan mengusulkan 2 (dua) orang calon kepada DPRD provinsi untuk dipilih.
- (5) Apabila gubernur berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan berasal dari perseorangan, fraksi atau gabungan fraksi yang memiliki kursi di DPRD provinsi paling kurang 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi atau memiliki paling kurang 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah mengusulkan 2 (dua) orang calon gubernur(garis bawah penulis) kepada provinsi untuk dipilih.
- (6) Presiden mengesahkan (garis bawah penulis) pengangkatan calon gubernur terpilih sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 35 ayat (1).⁴³⁶

Ketentuan ini juga berlaku bagi bupati dan walikota yang berhenti atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Menteri adalah pejabat yang berwenang untuk menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Usulan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota berasal dari fraksi atau gabungan fraksi yang mendukung gubernur, bupati, dan walikota yang berhenti atau diberhentikan, sebanyak 2 (dua) orang. Apabila gubernur, bupati, atau walikota yang berhenti atau diberhentikan berdasar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berasal dari perseorangan, fraksi atau gabungan fraksi yang memiliki kursi di DPRD paling kurang 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi atau memiliki paling kurang 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah mengusulkan 2 (dua) orang calon gubernur, bupati, atau walikota kepada DPRD untuk dipilih. Selanjutnya Presiden mengesahkan pengangkatan calon gubernur terpilih, dan Menteri mengesahkan pengangkatan calon bupati/walikota untuk dipilih.⁴³⁷

⁴³⁶ Pasal 35 ayat (1) berbunyi: Presiden mengesahkan gubernur terpilih dengan Keputusan Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima usulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1). Pasal 34 ayat (1) Pengesahan calon gubernur diusulkan dengan surat pimpinan DPRD provinsi kepada Presiden melalui Menteri paling lambat 3 (tiga) hari setelah keputusan DPRD provinsi tentang penetapan calon gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

⁴³⁷ Pasal 51 dan 52 UU No.22 Tahun 2014

Apabila wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota berhenti atau diberhentikan, dapat dilakukan pengisian wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota paling lama 1 (satu) bulan setelah yang bersangkutan berhalangan tetap.⁴³⁸ Menurut penulis, adanya frasa "dapat", mengindikasikan bahwa posisi wakil kepala daerah bukanlah merupakan suatu keharusan untuk dilakukan pengisian jabatannya. Atau kalaupun diperlukan, bukanlah merupakan suatu hal yang mendesak, sehingga harus segera dilakukan pengisian jabatannya.

C.5. Pada Masa Berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang UU No.1 Tahun 2014 jo UU No.8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Perppu No.1 Tahun 2014 dikeluarkan oleh Presiden RI pada tanggal 2 Oktober 2014, hanya berselang 2 (dua hari) setelah Presiden RI memberikan persetujuan dan pengesahan terhadap UU No.22 Tahun 2014. Perppu ini merubah beberapa ketentuan yang ada di dalam UU No.22 Tahun 2014, yang pada intinya adalah merubah cara pengisian jabatan gubernur, bupati, dan walikota yang telah diatur melalui pemilihan di DPRD menjadi dipilih secara langsung melalui pemilihan kepala daerah. Latar belakang dikeluarkannya Perppu ini adalah karena Presiden RI⁴³⁹ merespon adanya penolakan dari sebagian besar rakyat terhadap ketentuan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Dengan berlakunya Perppu ini, maka pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan melalui pemilihan secara langsung. Ketentuan ini akan berlaku sampai Perppu ini disetujui atau ditolak oleh DPR pada bulan Februari 2015.⁴⁴⁰ Setelah DPR bersidang, ternyata DPR memberikan persetujuan atas Perppu ini, sehingga

⁴³⁸ Pasal 53 Ayat (1) UU No.22 Tahun 2014

⁴³⁹ Pada saat mengeluarkan Perppu ini, Presiden RI Susilo Bambang Yudoyono tinggal 18 hari lagi masa baktinya yang berakhir pada tanggal 20 Oktober 2014. Beberapa kalangan berpendapat bahwa dengan sisa masa jabatan yang demikian singkat, Presiden semestinya tidak mengeluarkan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan yang bersifat strategis, termasuk dalam hal ini adalah mengeluarkan Perppu. Di pihak Mendagri lain, keputusan Presiden RI ini juga dianggap tidak wajar, mengingat DPR sedang dalam masa sidang, bukan dalam masa reses.

⁴⁴⁰ Pada bulan Februari 2015 DPR akan memasuki masa sidang yang berikutnya. Pasal 22 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa Peraturan pemerintah itu (maksudnya adalah peraturan pemerintah pengganti undang-undang, penjelasan dari penulis) harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Selanjutnya pada ayat (3) ditentukan bahwa jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

ditetapkan menjadi UU No.1 Tahun 2015, yang kemudian diubah dengan UU No.8 Tahun 2015.

Prinsip pelaksanaan pemilihan kepala daerah menurut UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 adalah bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah NKRI. Ketentuan yang diatur dalam UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 terutama yang berkaitan dengan penyelenggara Pemilu juga sudah merupakan tindak lanjut dari Putusan MK No.97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa MK RI tidak berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, karena MK berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah bukan merupakan rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagai konsekuensinya, maka komisi pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945 tidak berwenang menyelenggarakan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Oleh karena itu dalam UU No.8 Tahun 2015 ditegaskan bahwa komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilihan umum beserta jajarannya, dan dewan kehormatan penyelenggara pemilu masing-masing diberi tugas menyelenggarakan, mengawasi, dan menegakkan kode etik sebagai satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara berpasangan.

Berdasar perubahan yang diatur dalam UU No.8 Tahun 2015, maka ketentuan tentang uji publik bagi calon pasangan kepala daerah dihapus demi efisiensi waktu. Demikian pula syarat dukungan bagi calon perseorangan ditambah persentasenya, sehingga benar-benar menggambarkan dan merepresentasikan dukungan riil dari masyarakat sebagai bekal untuk maju dalam pemilihan kepala daerah. Dalam UU No.8 Tahun 2015 juga ditentukan bahwa pemilihan kepala daerah hanya akan dilangsungkan dalam satu putaran, dengan menetapkan bahwa pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Dengan demikian, ada jaminan bahwa pemilihan kepala daerah hanya akan berlangsung satu putaran, yang tentu saja akan dapat menghemat biaya dibandingkan apabila harus melalui dua putaran.

Persyaratan calon kepala daerah juga lebih disempurnakan, untuk menghasilkan calon kepala daerah yang berkualitas, yang memiliki kompetensi, integritas, kapabilitas, dan memenuhi unsur akseptabilitas.

TABEL 1
PERBANDINGAN SISTEM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH

No.	UU Yang Berlaku	Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Gubernur)	Sistem Pengisian Jabatan Kepala Daerah (Bupati/Walikota)
1.	UU No.1 Tahun 1945	Diangkat oleh Presiden	Diangkat oleh Mendagri
2.	UU No.22 Tahun 1948	Diangkat oleh Presiden	Diangkat oleh Mendagri
3.	UU No.1 Tahun 1957	Dipilih dari anggota DPRD dan diangkat oleh Presiden	Dipilih dari anggota DPRD dan diangkat oleh Mendagri
4.	Penpres No.6 Tahun 1959	Diajukan oleh DPRD dan diangkat oleh Presiden	Diajukan oleh DPRD dan diangkat oleh Mendagri dengan persetujuan Presiden
5.	UU No.18 Tahun 1965	Diajukan oleh DPRD, diangkat oleh Presiden	Diajukan oleh DPRD, diangkat Mendagri dengan persetujuan Presiden
6.	UU No.5 Tahun 1974	Dicalonkan dan dipilih oleh DPRD (3-5 orang) yang telah disepakati bersama dengan Mendagri, diangkat oleh Presiden	Dicalonkan dan dipilih oleh DPRD (3-5 orang) yang telah disepakati bersama dengan Gubernur
7.	UU No.22 Tahun 1999	Dipilih oleh DPRD	Dipilih oleh DPRD
8.	UU No.32 Tahun 2004	Dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu	Dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu
	UU No.8 Tahun 2005	Dipilih secara langsung melalui pemilu	Dipilih secara langsung melalui pemilu
	UU No.12 Tahun 2008	Dipilih secara langsung melalui pemilu	Dipilih secara langsung melalui pemilu
9.	UU No.22 tahun 2014	Dipilih oleh DPRD	Dipilih oleh DPRD
10.	Perpu No.1 tahun 2014/ UU No.1 Tahun 2015, UU No.8 Tahun 2015	Dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu	Dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber

D.Deskripsi Permasalahan-Permasalahan Yang Muncul Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Setelah Pelaksanaan Pilkada Secara Langsung

Di Indonesia, praktek pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD justru menjadi penyebab kasus-kasus korupsi dan tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Praktek-praktek *bad governance* dalam sistem pemilihan langsung kepala daerah di negara-negara berkembang dimungkinkan karena lemahnya fungsi pengawasan *local council* terhadap kinerja kepala daerah.⁴⁴¹

Apa yang dikemukakan di atas terjadi di Indonesia selama kurun waktu tahun 2005-2014, dimana sejak diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005, Kemendagri telah mencatat adanya 327 kasus hukum⁴⁴², terutama kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Sejalan dengan pendapat di atas, lembaga yang harusnya melakukan pengawasan terhadap kepala daerah, ternyata banyak anggotanya yang juga terjerat kasus hukum. Data yang diperoleh menunjukkan bahwa selain kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, jumlah kasus yang melibatkan anggota DPRD juga banyak.

D.1. Aspek Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan dalam negara modern adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat agar dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Peranan pemerintah akan sangat mempengaruhi derajat kehidupan masyarakatnya, sehingga aparat pemerintah seharusnya menjadikan semangat melayani kepentingan masyarakat sebagai dasar motivasi kerja.

Tugas dan fungsi pemerintah di segala tingkatan, baik pemerintah pusat secara nasional maupun pemerintah di tingkat lokal sampai kepada tingkat

⁴⁴¹ Pernyataan ini dikemukakan oleh Richard Crook dan James Manor, dikutip Siti Zuhro, Urgensi Pilkada Serentak, disampaikan dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014

⁴⁴² www.merdekacom. 80% kepala daerah hasil Pilkada langsung tersangkut korupsi, diunduh pada tanggal 13 Januari 2015 pukul 12.25

desa/kelurahan, tugas utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik). Tugas penting dan utama yang diemban pemerintah lokal adalah menyelenggarakan penyampaian pelayanan di tingkat lokal, yaitu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik diselenggarakan oleh setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Agar pelayanan publik menjadi terarah dan memiliki acuan, maka ditentukan standar pelayanan. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Pelayanan publik diselenggarakan dengan berasaskan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. **Pertama**, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini, terjadi interaksi yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik, dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

Berarti keberhasilan dalam mewujudkan praktek *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos, tetapi dapat menjadi suatu kenyataan. Dengan menjadikan praktek pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance*, maka diharapkan toleransi terhadap “*bad governance*” yang semakin meluas dapat dihentikan.

Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktek *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktek *good governance* seperti efisien, non diskriminatif, dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dengan mudah dikembangkan parameternya di dalam ranah pelayanan publik.

Kompleksitas konsep *good governance* dan sifatnya yang multidimensional sering mempersulit pengembangan parameter dan indikator yang digunakan untuk mengukur perkembangan dari praktek *good governance*. Kesulitan memformulasikan tolok ukur dan indikator yang dapat digunakan untuk mengembangkan praktek *good governance* menjadi awal dari kegagalan upaya melakukan reformasi mewujudkan *good governance*. Tidak adanya tolok ukur dan indikator yang jelas membuat perkembangan dalam membangun *good governance* tidak dapat dimonitor secara jelas sehingga upaya untuk mengetahui kegagalan ataupun keberhasilannya tidak dapat dilakukan.

Dengan menjadikan pelayanan publik sebagai pintu masuk untuk mengenalkan *good governance*, maka tolok ukur dan indikator yang jelas dari pengembangan *good governance* menjadi relatif mudah dikembangkan. Pelayanan publik yang efisien, non diskriminatif, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi dapat dinilai dan diukur secara mudah. Tolok ukur dan indikator yang sederhana dan yang dapat digunakan oleh penyelenggara, warga pengguna, serta *stakeholders* lainnya dapat dirumuskan dengan mudah. Lebih dari itu, kemajuan dari proses pengembangan pelayanan

publik yang berwawasan *good governance* juga dapat dinilai dengan mudah oleh semua *stakeholders*.

Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsure *governance* tersebut, karena baik dan buruknya praktek pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun daerah akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, warga bangsa yang merasa tidak puas atas pelayanan yang diselenggarakan, memiliki banyak cara untuk “menghukum” rezim penguasa, mulai dari tidak menggunakan pelayanan, mengajukan protes pada penguasa, mengajukan mosi tidak percaya melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan, sampai dengan menentukan nasib penguasa ketika Pemilu diselenggarakan. Pada akhirnya, rezim yang gagal menjalankan kewajibannya dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik akan diakhiri kekuasaannya melalui Pemilu yang jujur.

Untuk mengawasi pelaksanaan pelayanan publik tersebut, terdapat lembaga Ombudsman RI, yang dibentuk dengan UU No.37 Tahun 2008. Tugas Ombudsman RI adalah mencegah mal administrasi, menyelesaikan laporan/pengaduan masyarakat, dan mengadakan pengawasan pelayanan publik. Ombudsman RI pada saat ini telah memiliki 32 (tiga puluh dua) perwakilan di masing-masing provinsi. Dengan adanya perwakilan ini, maka akses masyarakat akan lebih dekat dan mudah.

Tabel 2
Jumlah Prosentase Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor
Pada Ombudsman RI

Instansi	2003	2004	2005	2007	2009	2010	2011	2013
Pemerintah daerah	14%	15,70%	17,13%	19,6%	24,41%	31,13%	35,94%	45,02%
Kepolisian	19%	23,14%	21,49%	29,5%	23,28%	21,20%	17,41%	12,91%
Badan Pertanahan		8,27%	9,01%		9,70%	8,44%	8,84%	7,06%
Instansi Kementrian		10,51%			9,54%	7,92%	8,25%	10,05%
BUMN/BUMD					5,90%	5,54%		6,77%
Lembaga Peradilan	31%	22,04%	16,24%	13,1%	11,80%	13,63%	9,53%	4,58%
Lain-lain		13,18%	30,49%			2,55%		4,56%
Kejaksaan	9%	7,16%	5,64%	8,65	5,50%	3,61%		2,46%
Komisi Negara						1,06%		1,86%
Perbankan						1,32%		1,265
Lembaga Pemerintah Non Kementrian			30,49%	0,9%		0,97%		1,16%
Lembaga Pendidikan Negeri				0,4%		1,06%		1,16%
TNI						1,41%		0,56%
DPRD								0,54%
BPK								0,06%
Total								100%

Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman RI

Dari tabel di atas ditampilkan data bahwa pengaduan/keluhan masyarakat mengenai layanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada Ombudsman RI mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Hal ini memberikan gambaran, bahwa sejak dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005 tidak serta merta menyebabkan pelayanan publik kepada masyarakat mengalami perbaikan. Banyaknya pengaduan yang

berisi keluhan tentang kualitas pelayanan publik menandakan bahwa diselenggarakannya pemilihan kepala secara langsung belum berhasil memperbaiki kesejahteraan masyarakat, karena pelayanan publik merupakan salah satu indikator pengukuran tingkat kesejahteraan masyarakat. Meskipun terdapat faktor-faktor lain yang ikut mempengaruhi jumlah pengaduan ke Ombudsman RI⁴⁴³, akan tetapi fakta bahwa kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah banyak dikeluhkan oleh masyarakat dapat dianggap menunjukkan ketidakberhasilan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Padahal tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tercantum dalam undang-undang adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan.

D.2. Kondisi Kesejahteraan Masyarakat

Tujuan utama dari dibentuknya pemerintahan daerah dengan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah bertujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, dan menjamin bahwa masyarakat daerah akan dapat mengembangkan kehidupannya sesuai dengan aspirasi dan potensi yang dimilikinya. Tingkat kesejahteraan masyarakat salah satunya dapat dilihat dari tingkat kemiskinan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian apakah otonomi daerah yang dijalankan oleh kepala daerah yang dipilih secara langsung telah berhasil menurunkan tingkat kemiskinan masyarakat secara signifikan atau belum. Data kondisi kesejahteraan masyarakat diperoleh melalui dua cara, yaitu melalui observasi dan data lapangan yang diperoleh dari lembaga/instansi terkait. Data yang diperoleh berdasarkan data BPS, yang mendefinisikan kemiskinan diantaranya adalah ketidakmampuan untuk

⁴⁴³ Faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi jumlah pengaduan ke Ombudsman RI diantaranya adalah dibentuknya perwakilan Ombudsman Daerah, yang pada saat ini sudah mencapai 32 cabang di masing-masing provinsi, sehingga makin mempermudah akses bagi masyarakat untuk mengajukan keluhan tentang pelayanan publik di daerahnya. Di samping itu, perkembangan keterbukaan informasi dan teknologi komunikasi ikut berpengaruh terhadap jumlah keluhan yang disampaikan ke Ombudsman.

memenuhi standar dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan.

D.2.a. Hasil Penelitian Melalui Observasi/Pengamatan

Berdasar hasil pengamatan yang dilakukan oleh penulis di wilayah Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Tangerang, dan Kota Salatiga selama beberapa waktu dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1) Kabupaten Pandeglang telah berdiri sejak sebelum kemerdekaan⁴⁴⁴, dan pada masa kemerdekaan merupakan salah satu kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat. Sejak tahun 2000, seiring dengan terjadinya pemekaran Provinsi Banten pada tahun 2000, melalui UU No.23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten, maka Kabupaten Pandeglang menjadi salah satu kabupaten di wilayah Provinsi Banten. Berdasar pengamatan penulis, yaitu sejak tahun 2002 hingga tahun 2014, penulis dengan melalui program penyuluhan hukum dan KUM ITT (Kuliah Usaha Mandiri Ilmu Teknologi Terapan) yang berlangsung tiap tahun selalu berinteraksi dengan masyarakat di Kabupaten Pandeglang, terutama di 4 (empat) kecamatan, yaitu Kecamatan Cigeulis, Cibaliung, Sumur, dan Cimanggu. Dari hasil pengamatan dapat diperoleh kesimpulan bahwa selama kurun waktu tersebut, tidak ada perkembangan yang cukup berarti di bidang infrastruktur. Terutama jalan-jalan yang ada di wilayah tersebut banyak yang rusak, berlubang, dan tidak rata. Demikian juga fasilitas sekolah dan sarana prasarana di kantor kecamatan, yang tidak mengalami peningkatan sama sekali. Ketersediaan air bersih juga menjadi masalah yang belum terpecahkan di wilayah Kabupaten Pandeglang ini. Potensi wilayah yang berupa hasil bumi seperti melinjo, singkong, dan pisang tidak dapat dibudidayakan dan dipasarkan secara layak, sehingga tidak mampu mengangkat perekonomian masyarakat. Peran pemerintah daerah masih

⁴⁴⁴ Berdasar sejarah, wilayah Pandeglang telah diakui ada sejak jaman Belanda, yaitu sejak tahun 1874 telah menjadi pusat pemerintahan administratif, dan pada tahun 1925 telah berdiri sendiri menjadi kabupaten. Pada masa kemerdekaan, wilayah Pandeglang adalah termasuk dalam Provinsi Jawa Barat sesuai dengan ketentuan dalam UU No.14 Tahun 1950. Sejak tahun 2000, terjadi pemekaran Provinsi Banten, dan Pandeglang menjadi salah satu wilayah dalam Provinsi Banten.

kurang dalam pemberdayaan masyarakat, sehingga sumber-sumber pendapatan yang mestinya bisa diperoleh masyarakat dari hasil kebunnya menjadi tidak maksimal hasilnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan di sini, bahwa tidak ada pengaruh yang signifikan antara kondisi sebelum dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung dengan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Pandeglang, apabila diukur dari kualitas prasarana yang ada, terutama berkenaan dengan jalan, sarana pendidikan, dan ketersediaan air bersih, dan peningkatan pendapatan masyarakat.

- 2) Kabupaten Tangerang juga merupakan wilayah di Provinsi Banten sebagai hasil pemekaran dari Provinsi Jawa Barat. Berdasar pengalaman dan pengamatan penulis sejak tahun 2002, sarana dan prasarana, terutama jalan yang ada di wilayah Di beberapa wilayah seperti Kecamatan Jambe, Curug, Panongan, bahkan di dekat pusat pemerintahan Tiga Raksa, jalan-jalan rusak dan berlubang, bahkan hampir tidak bisa dilalui mobil-mobil pribadi. Kondisi terakhir pada bulan Oktober 2014, jalan sepanjang 20 km harus ditempuh selama 4 (empat) jam akibat rusaknya jalan di sekitar Tiga Raksa. Penulis lebih tertarik untuk melakukan pengamatan terhadap prasarana jalan, karena sarana transportasi merupakan faktor yang sangat penting dalam mendukung perekonomian masyarakat. Oleh karena itu, apabila jalan rusak parah, maka dapat dipastikan perekonomian masyarakat akan terganggu. Pada akhirnya kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan diselenggarakannya pemerintahan daerah dengan otonomi daerah belum dapat tercapai.
- 3) Wilayah Kota Salatiga, Jawa Tengah selanjutnya menjadi lokasi pengamatan penulis yang ketiga. Hasil pengamatan penulis di Kota Salatiga menunjukkan bahwa apabila dilihat secara visual dari aspek sarana dan prasarana, maka dapat dikatakan bahwa Kota Salatiga mengalami perkembangan yang cukup signifikan selama beberapa tahun terakhir. Pembangunan Pasaraya I dan II yang menggantikan pasar tradisional, pembangunan sarana pendidikan, sarana ibadah, dan lain-lain menunjukkan adanya kemajuan dan perkembangan secara ekonomis di Kota Salatiga

selama tahun 2002-2014. Namun apabila dilihat dari banyaknya kasus korupsi, maka cita-cita pemilihan kepala daerah secara langsung adalah untuk menghasilkan pemimpin yang amanah menjadi jauh panggang dari api. Pada saat menjabat, dan bahkan setelah selesai menjabat, walikota/mantan walikota John Manoppo terbukti melakukan tindakan korupsi. Demikian pula istri John Manoppo. Korupsi juga dilakukan oleh istri walikota yang sekarang sedang menjabat, mantan Sekretaris Daerah, anggota DPRD, Kepala Dinas Pendidikan, dan beberapa kasus korupsi yang melibatkan pejabat di lingkungan Pemda. Berdasar pengamatan dan pengalaman selama beberapa waktu di Kota Salatiga, maka setelah 10 (sepuluh) tahun diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung, apabila dilihat dari sarana dan prasarana yang dibangun, maka Kota Salatiga cukup mengalami kemajuan. Namun apabila diamati dari banyaknya kasus korupsi yang terjadi, maka perwujudan *clean and good governance* belum tercapai.

D.2.b. Hasil Penelitian Dari Instansi Terkait

Berdasar hasil penelitian, yang disusun dalam bentuk tabel, diperoleh hasil data dari BPS, Ombudsman RI, KPK, ICW, Kemendagri, Litbang Kompas, sebagai berikut:

D.2.b.1. Data Tentang Angka Kemiskinan Dari BPS.

Untuk mengetahui tingkat kemiskinan penduduk Indonesia sebelum dan sesudah dilaksanakannya Pilkada langsung, maka dilakukan uji statistik dengan menggunakan indikator tingkat kemiskinan yang diperbandingkan. Selengkapny adalah sebagai berikut:

Uji Perbandingan Tingkat Kemiskinan di Indonesia Antara Sebelum dan Setelah Pelaksanaan Pilkada Langsung

- Waktu pengamatan : Tahun 1999 – 2012
- Pembagian periode berdasarkan dimulainya implementasi UU Pilkada Langsung (UU No.32 Tahun 2004) :

- Pra Pilkada Langsung : 1999 – 2004 (6 tahun)
- Pasca Pilkada Langsung : 2005 – 2012 (8 tahun)
- Indikator tingkat kemiskinan yang diperbandingkan :
 - 1) Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia (Kota, Desa, Gabungan Kota dan Desa)
 - 2) Persentase Penduduk Miskin di Indonesia (Kota, Desa, Gabungan Kota dan Desa)
 - 3) Indeks Kedalaman Kemiskinan di Indonesia (Kota, Desa, Gabungan Kota dan Desa)
 - 4) Indeks Keparahan Kemiskinan di Indonesia (Kota, Desa, Gabungan Kota dan Desa)
- Metode analisis data

Untuk melakukan perbandingan indikator-indikator di atas antara Pra Pilkada Langsung dengan Pasca Pilkada Langsung, dilakukan Uji T Dua Sampel Independen, jika data berdistribusi normal.⁴⁴⁵Data pra dan pasca Pilkada Langsung dinyatakan berbeda signifikan jika nilai *p* (*probability value* / *p-value*) yang dihasilkan kurang dari 0,05. Uji normalitas data menggunakan metode *Kolmogorov Smirnov*, dengan kriteria data dinyatakan berdistribusi normal jika *p-value* > 0,05.

Sumber Data :

Badan Pusat Statistik (BPS), dalam publikasi “*Penghitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia Tahun 2012*”

HASIL ANALISIS DATA

A. Uji Normalitas Data

Hasil uji normalitas data disajikan sebagai berikut :

Tabel 3. Hasil Uji Normalitas Data

	Jml Miskin			% Miskin		
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa
p-value	0,997	0,854	0,751	0,970	0,959	0,989
Keterangan	Normal	Normal	Normal	Normal	Normal	Normal

⁴⁴⁵Uji t dua sampel independen termasuk analisis parametrik yang menuntut asumsi data berdistribusi normal

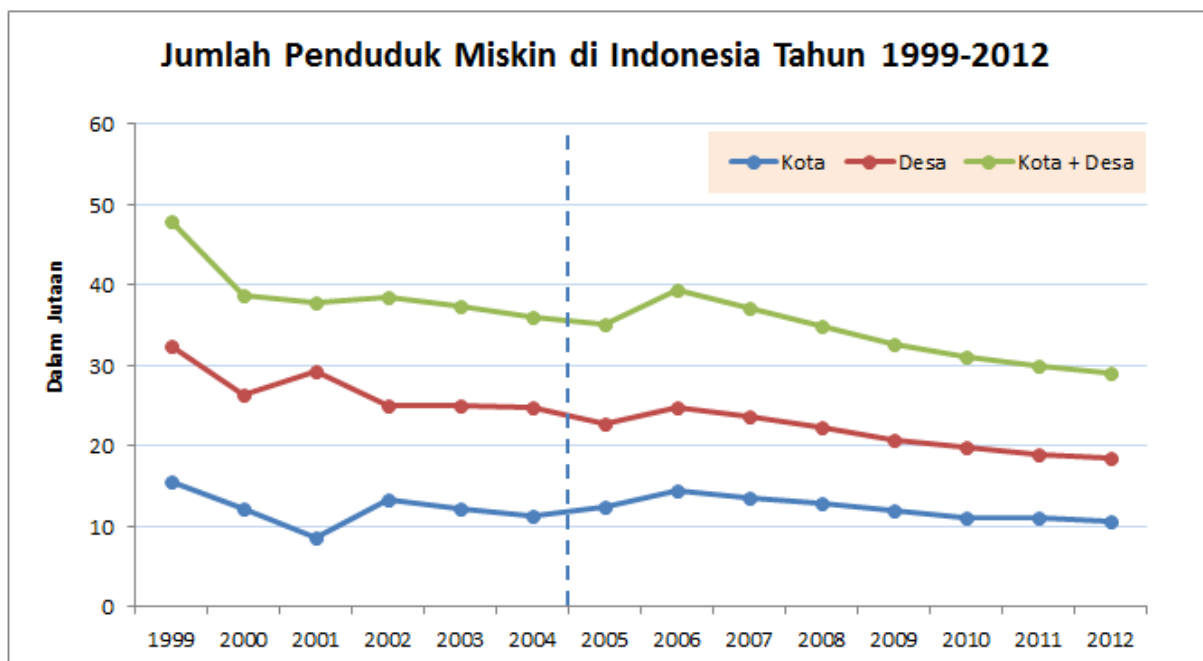
	Indeks Kedalaman			Indeks Keparahan		
	Kota	Desa	Kota + Desa	Kota	Desa	Kota + Desa
p-value	0,785	0,826	0,987	0,807	0,628	0,975
Keterangan	Normal	Normal	Normal	Normal	Normal	Normal

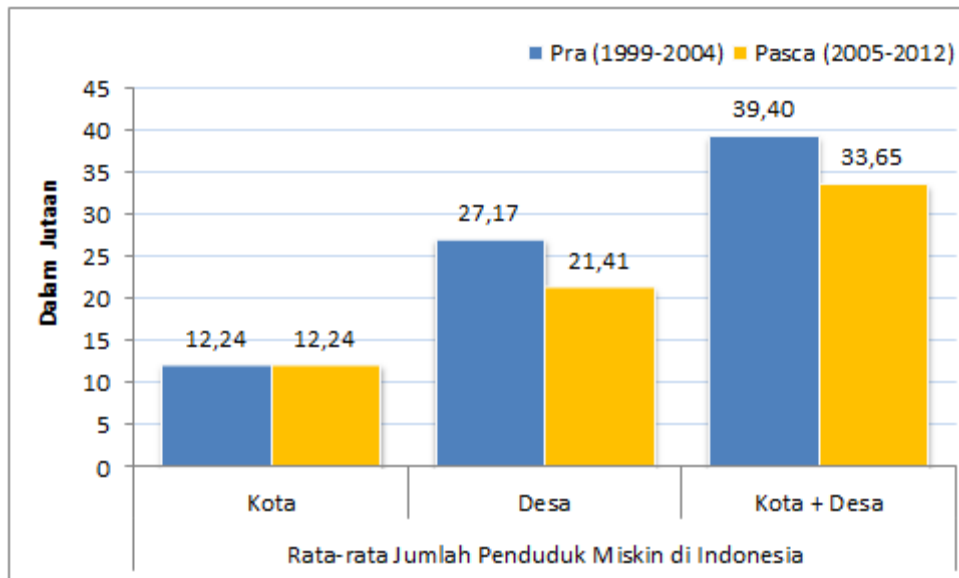
Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa semua kelompok data menghasilkan nilai probabilitas (p-value) lebih dari 0,05 sehingga dapat disimpulkan bahwa data berdistribusi normal dan memenuhi syarat untuk dilakukan uji t dua sampel independen.

B. Uji Perbandingan T Test Independen

Grafik 1

Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Antara Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung (2004)





Tabel 4. Hasil Uji Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin Indonesia Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung

Variabel	Rata-rata		t hitung	p-value	Kesimpulan
	Pra	Pasca			
Jumlah Miskin (Kota)	12,240	12,241	-0,001	0,999	Terjadi peningkatan yang tidak signifikan
Jumlah Miskin (Desa)	27,17	21,41	4,079	0,002	Terjadi penurunan yang signifikan
Jumlah Miskin (Kota + Desa)	39,40	33,65	2,727	0,018	Terjadi penurunan yang signifikan

Berdasarkan tabel di atas, diperoleh hasil bahwa :

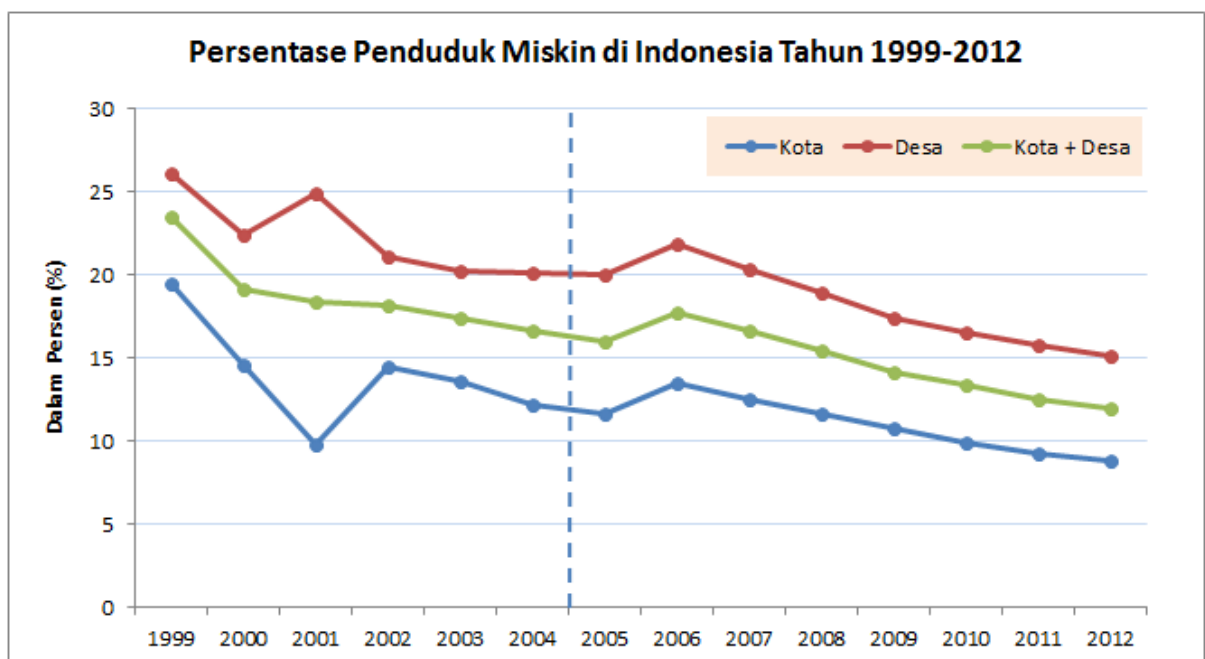
- 1) Terjadi peningkatan rata-rata jumlah penduduk miskin Indonesia di Perkotaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan peningkatan sebesar 0,01%, dari 12,240 juta menjadi 12,241 juta jiwa, namun

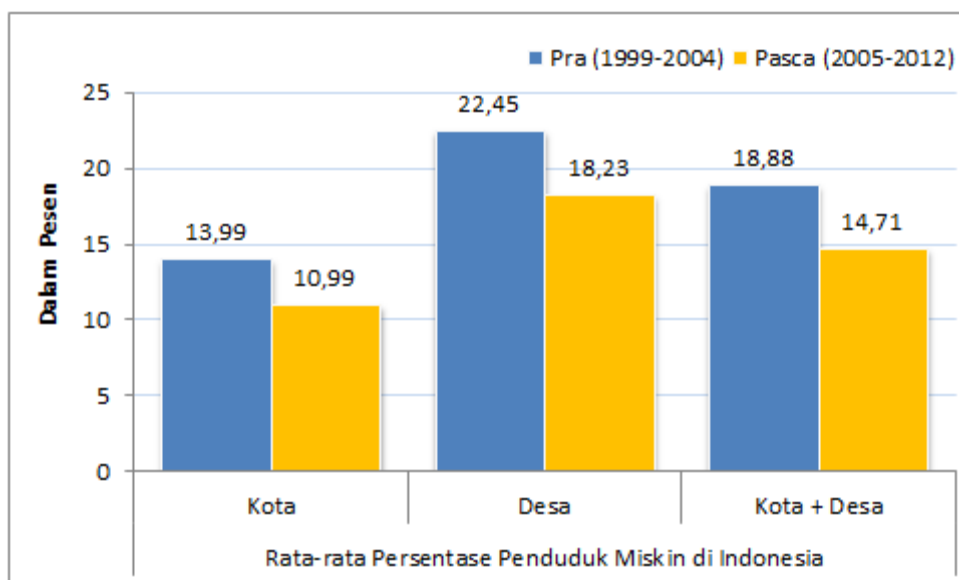
peningkatannya dinyatakan tidak signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,999 > 0,05$.

- 2) Terjadi penurunan rata-rata jumlah penduduk miskin Indonesia di Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 21,19%, dari 27,17 juta menjadi 21,41 juta jiwa, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,002 < 0,05$.
- 3) Terjadi penurunan rata-rata jumlah penduduk miskin Indonesia di Perkotaan dan Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 14,57%, dari 39,40 juta menjadi 33,65 juta jiwa, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,018 < 0,05$.

Grafik 2

Perbandingan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Antara Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung (2004)





Tabel 5.

**Hasil Uji Perbandingan Persentase Penduduk Miskin Indonesia
Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung**

Variabel	Rata-rata		t hitung	p-value	Kesimpulan
	Pra	Pasca			
Persentase Miskin (Kota)	13,99	10,99	2,295	0,041	Terjadi penurunan yang signifikan
Persentase Miskin (Desa)	22,45	18,23	3,206	0,008	Terjadi penurunan yang signifikan
Persentase Miskin (Kota + Desa)	18,88	14,71	3,511	0,004	Terjadi penurunan yang signifikan

Berdasarkan tabel di atas, diperoleh hasil bahwa :

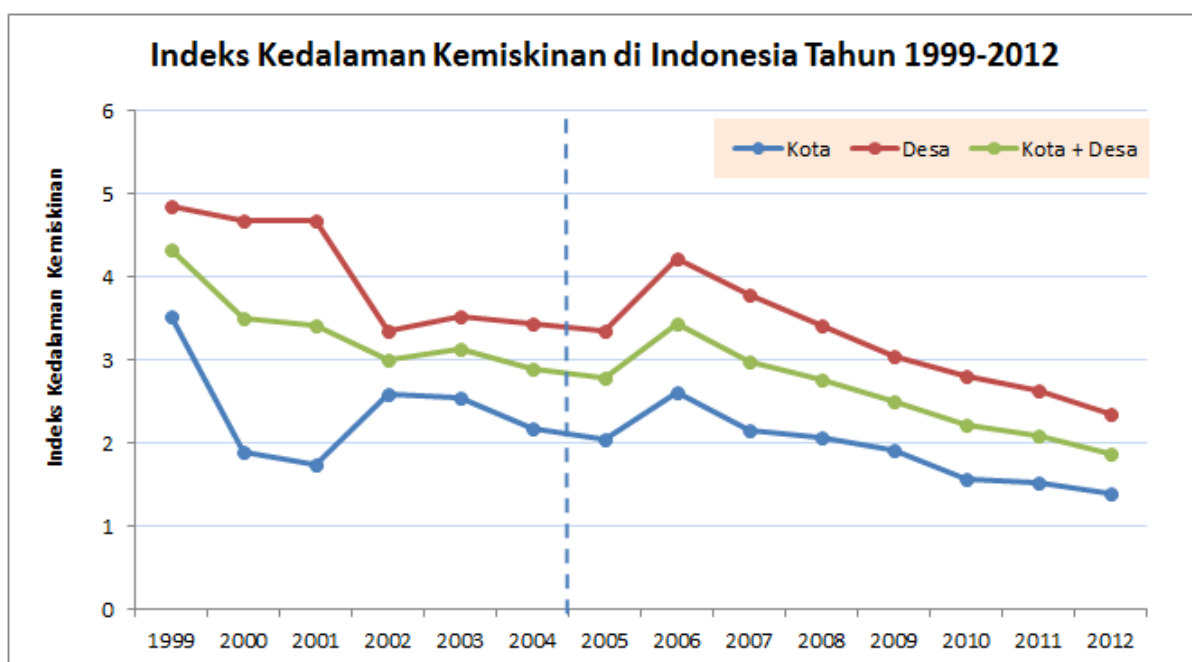
- 1) Terjadi penurunan rata-rata persentase penduduk miskin Indonesia di Perkotaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 3,00%, dari 13,99% menjadi 10,99%, dan penurunannya dinyatakan

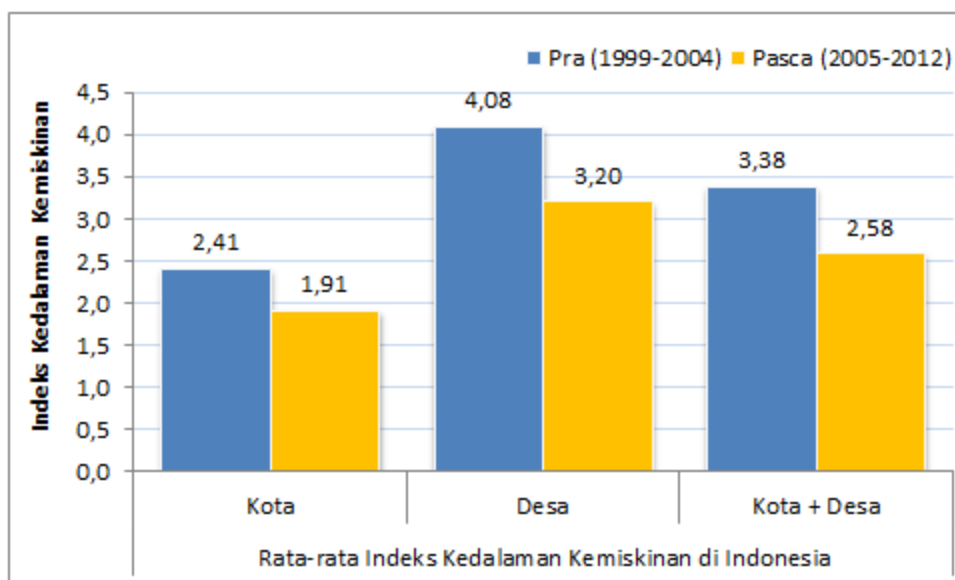
signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,041 < 0,05$.

- 2) Terjadi penurunan rata-rata persentase penduduk miskin Indonesia di Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 4,22%, dari 22,45% menjadi 18,23%, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,008 < 0,05$.
- 3) Terjadi penurunan rata-rata persentase penduduk miskin Indonesia di Perkotaan dan Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 4,17%, dari 18,88% menjadi 14,71%, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,004 < 0,05$.

Grafik 3

**Perbandingan Indeks Kedalaman Kemiskinan di Indonesia Antara
Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung (2004)**





Tabel 6.

**Hasil Uji Perbandingan Indeks Kedalaman Kemiskinan di Indonesia
Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung**

Variabel	Rata-rata		t hitung	p-value	Kesimpulan
	Pra	Pasca			
Indeks Kedalaman (Kota)	2,41	1,91	1,805	0,096	Terjadi penurunan yang tidak signifikan
Indeks Kedalaman (Desa)	4,08	3,20	2,478	0,029	Terjadi penurunan yang signifikan
Indeks Kedalaman (Kota + Desa)	3,38	2,58	2,870	0,014	Terjadi penurunan yang signifikan

Berdasarkan tabel di atas, diperoleh hasil bahwa :

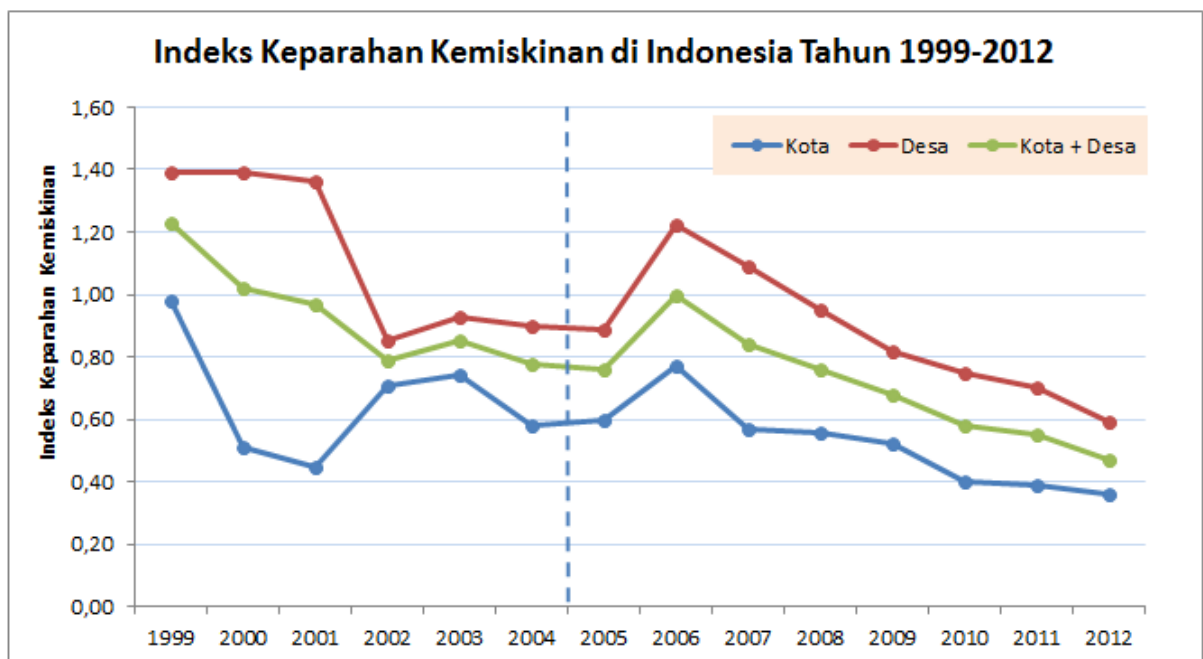
- 1) Terjadi penurunan rata-rata indeks kedalaman kemiskinan Indonesia di Perkotaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 20,80%, dari 2,41 menjadi 1,91, namun penurunannya dinyatakan

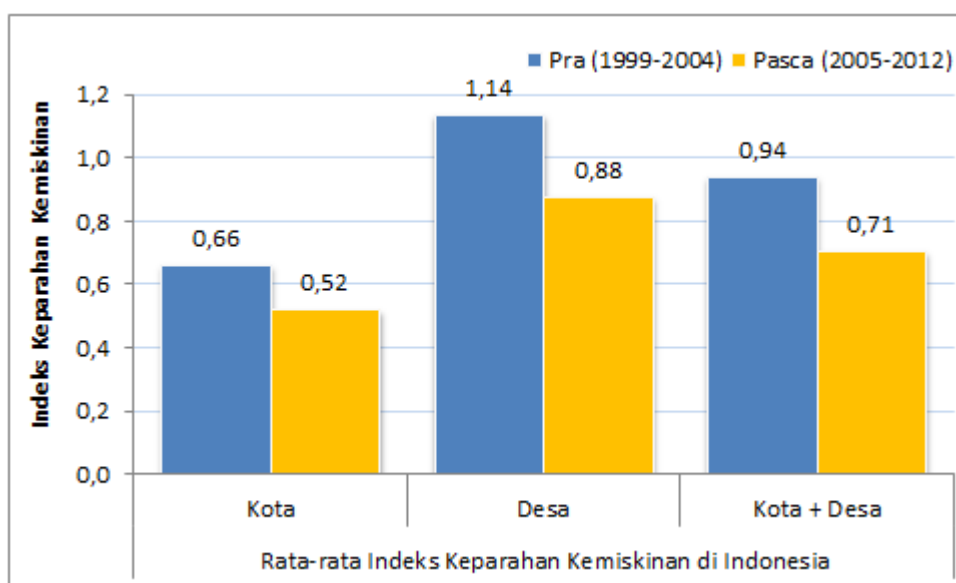
tidak signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,096 > 0,05$.

- 2) Terjadi penurunan rata-rata indeks kedalaman kemiskinan Indonesia di Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 21,63%, dari 4,08 menjadi 3,20, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,029 < 0,05$.
- 3) Terjadi penurunan rata-rata indeks kedalaman kemiskinan Indonesia di Perkotaan dan Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 23,71%, dari 3,38 menjadi 2,58, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,014 < 0,05$.

Grafik 4

Perbandingan Indeks Keparahan Kemiskinan di Indonesia Antara Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung (2004)





Tabel 7.

**Hasil Uji Perbandingan Indeks Keparahan Kemiskinan di Indonesia
Sebelum dan Setelah Pilkada Langsung**

Variabel	Rata-rata		t hitung	p-value	Kesimpulan
	Pra	Pasca			
Indeks Keparahan (Kota)	0,66	0,52	1,607	0,134	Terjadi penurunan yang tidak signifikan
Indeks Keparahan (Desa)	1,14	0,88	2,055	0,062	Terjadi penurunan yang tidak signifikan
Indeks Keparahan (Kota + Desa)	0,94	0,71	2,532	0,026	Terjadi penurunan yang signifikan

Berdasarkan tabel di atas, diperoleh hasil bahwa :

- 1) Terjadi penurunan rata-rata indeks keparahan kemiskinan Indonesia di Perkotaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 21,22%, dari 0,66 menjadi 0,52, namun penurunannya dinyatakan tidak signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,096 > 0,05$.

- 2) Terjadi penurunan rata-rata indeks keparahan kemiskinan Indonesia di Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 22,91%, dari 1,14 menjadi 0,88, namun penurunannya dinyatakan tidak signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,062 > 0,05$.
- 3) Terjadi penurunan rata-rata indeks keparahan kemiskinan Indonesia di Perkotaan dan Pedesaan dari sebelum pelaksanaan Pilkada langsung terhadap setelah pelaksanaan Pilkada langsung, dengan penurunan sebesar 25,00%, dari 0,94 menjadi 0,71, dan penurunannya dinyatakan signifikan, yang terlihat dari p-value pada hasil uji t sebesar $0,026 < 0,05$.

Rekapitulasi dan Kesimpulan

Berdasarkan tren data dari tahun 1999-2004 (sebelum pelaksanaan pilkada langsung), data tingkat kemiskinan di Indonesia (jumlah penduduk miskin, indeks kedalaman kemiskinan serta indeks keparahan kemiskinan) cenderung mengalami penurunan, baik di Kota, Desa maupun Gabungan Keduanya (Kota + Desa). Namun dalam dua tahun setelah pelaksanaan pilkada langsung (2005-2006), tingkat kemiskinan di Indonesia (jumlah penduduk miskin, indeks kedalaman kemiskinan serta indeks keparahan kemiskinan) cenderung mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Setelah dua tahun tersebut, yakni sejak tahun 2007, terjadi penurunan tingkat kemiskinan yang cenderung konsisten menurun hingga tahun 2012.

Berdasarkan rata-rata indikator tingkat kemiskinan di Indonesia selama 6 tahun pra pilkada langsung (1999-2004) dan 8 tahun pasca pilkada langsung (2005-2012), diperoleh rekapitulasi hasil uji sebagai berikut :

Tabel 8
Rekapitulasi Hasil Uji Jumlah Rata-Rata Penduduk Miskin Tahun
2005-2012

Indikator	Wilayah	Perkembangan	Signifikansi
Rata-rata Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia	Kota	Meningkat	Tidak Signifikan
	Desa	Menurun	Signifikan
	Kota + Desa	Menurun	Signifikan
Rata-rata Persentase Penduduk Miskin di Indonesia	Kota	Menurun	Signifikan
	Desa	Menurun	Signifikan
	Kota + Desa	Menurun	Signifikan
Rata-rata Indeks Kedalaman Kemiskinan di Indonesia	Kota	Menurun	Tidak Signifikan
	Desa	Menurun	Signifikan
	Kota + Desa	Menurun	Signifikan
Rata-rata Indeks Keparahan Kemiskinan di Indonesia	Kota	Menurun	Tidak Signifikan
	Desa	Menurun	Tidak Signifikan
	Kota + Desa	Menurun	Signifikan

Pada umumnya, jika dianalisis nilai rata-rata selama kurun waktu dua periode tersebut, terdapat penurunan tingkat kemiskinan di Kota dan Desa (gabungan) yang signifikan baik dalam jumlah penduduk miskin, persentase penduduk miskin, indeks kedalaman kemiskinan maupun indeks keparahan kemiskinan. Namun jika dilihat lebih detail, dalam dua tahun setelah pilkada langsung justru mengalami Lonjakan Peningkatan Jumlah Penduduk Miskin yang tinggi, bahkan melebihi angka 5 tahun sebelum dilaksanakannya pilkada langsung (tahun 2000).

D.3. Korupsi yang Dilakukan Oleh Kepala Daerah dan Anggota DPRD

Pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni 2005 ternyata tidak serta merta menghasilkan kesejahteraan masyarakat seperti yang dicita-citakan otonomi daerah. Dari tabel indeks kesejahteraan masyarakat yang ditampilkan di atas dapat diketahui bahwa selama hampir sepuluh tahun dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung, tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tidak mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Banyaknya kasus korupsi dan kasus-kasus hukum lain yang

menimpa kepala daerah, pejabat daerah maupun anggota DPRD ikut mempengaruhi kemampuan pemerintah daerah untuk mensejahterakan masyarakat. Kinerja kepala daerah maupun pejabat di daerah menjadi tidak efektif, karena waktu banyak tersita untuk menyelesaikan kasus hukumnya.

Data yang dirilis oleh beberapa lembaga memberikan gambaran tentang terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Berdasarkan catatan BPK pada awal 2014, lebih dari 300 kepala daerah dari total 542 kepala daerah di Indonesia tersangkut korupsi. Modusnya mulai dari penyalahgunaan anggaran termasuk dana hibah dan bansos, hingga korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pemberian izin pengelolaan sumber daya alam seperti tambang dan hutan.⁴⁴⁶

Beberapa kasus korupsi yang telah divonis oleh pengadilan, termasuk putusan kasasi MA, adalah: 1) kasus korupsi Gubernur Kepulauan Riau, Ismeth Abdullah (divonis 2 tahun pada 23 Agustus 2010); 2) Walikota Tomohon, Sulawesi Utara (divonis 9 tahun penjara pada 10 Mei 2011), 3) kasus korupsi Gubernur Sumatra Utara, Syamsul Arifin (divonis MA 6 tahun pada tahun 3 Mei 2012), 4) kasus korupsi Bupati Buol, Sulawesi Tengah, Amran Batalipu, (divonis 7,5 Tahun pada 11 Februari 2013), 5) kasus korupsi Bupati Subang, Eep Hidayat (divonis MA 4 tahun pada 21 Februari 2012; 6) Walikota Bekasi, Mokhtar Muhammad (divonis MA 6 tahun pada 7 Maret 2012); 7) kasus korupsi Bupati Lampung Timur, Satono (divonis MA 15 tahun pada 19 Februari 2012); 8) kasus korupsi Gubernur Bengkulu, Agusrin M Najamudin (divonis MA 4 tahun pada 11 Januari 2012); 9). kasus korupsi Bupati Gunung Mas, Kalteng, Hambit Bintih⁴⁴⁷ (divonis banding PT 4 tahun pada 4 Juli 2014); 10) kasus korupsi Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah (divonis 4 tahun pada 1 September 2014); 11) kasus korupsi Gubernur Riau, Rusli Zainal (divonis MA 14 tahun pada tanggal 17 September 2014).⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Data dikutip dari Harian Kompas, 28 November 2014, hal 62

⁴⁴⁷ Kasus korupsi/suap yang dilakukan Hambit Bintih ini menjadi kasus yang sangat fenomenal, karena melibatkan ketua Mahkamah Konstitusi, Akil Mukhtar, dan menjadi pintu masuk bagi beberapa kasus serupa di lain daerah.

⁴⁴⁸ Harian Kompas, Dari Perampokan APBD Hingga Sumber Daya Alam, dimuat pada Jumat, 28 November 2014

Sebagai gambaran lain, berikut akan ditampilkan data tentang tren korupsi di daerah yang terjadi di daerah pada tahun 2008-2011:

Tabel 9

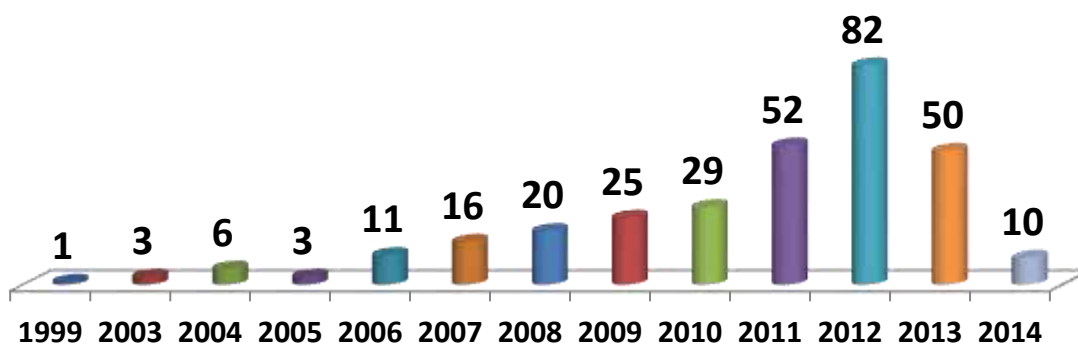
Rekap Tren Korupsi di Daerah Berdasarkan Pelakunya (2008-2011)

No.	Pelaku Korupsi	Jumlah kasus
1.	Kepala/mantan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota, dan/atau sebaliknya)	29
2.	Pimpinan/mantan pimpinan DPRD	16
3.	Anggota/mantan anggota DPRD	37
4.	Pejabat/mantan pejabat instansi pemda (kepala dinas)	64
5.	Pejabat BUMN/BUMD (diektur)	4
6.	Pejabat KPUD	3
7.	Pimpinan pengadilan	1
8.	Pimpinan universitas	1
9.	Aktivis LSM	9
10.	Pejabat kecamatan/kelurahan	4
11.	Lainnya	5

Sumber: Litbang Kompas/stn, yang diolah dari pemberitaan Kompas dan KPK.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pejabat/mantan pejabat instansi pemerintah daerah, anggota/mantan anggota DPRD, dan kepala daerah/mantan kepala daerah merupakan pelaku yang paling banyak melakukan korupsi.

**Diagram 1:
KORUPSI BERDASARKAN TAHUN TERJADI**

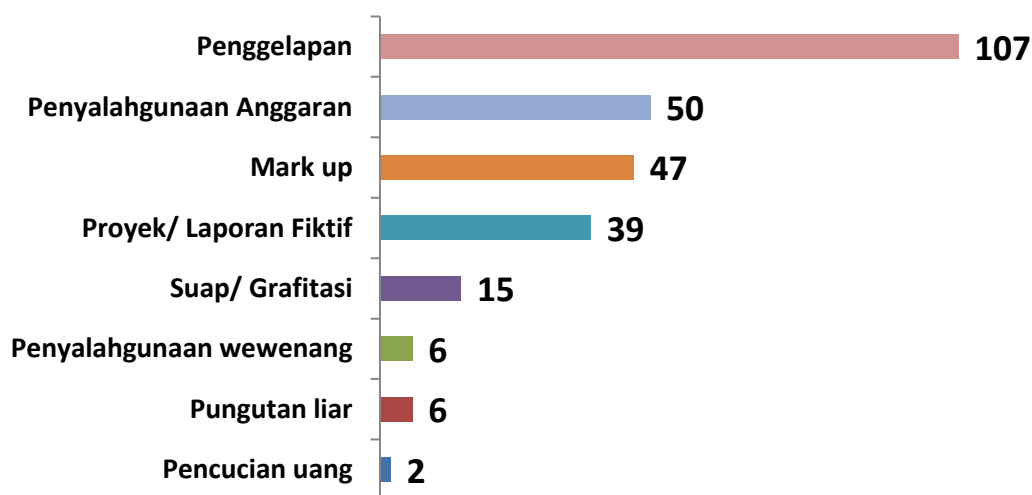


Sumber: Data KPK

Dilihat dari diagram 1, menunjukkan gambaran trend korupsi yang makin naik apabila dilihat dari tahun terjadinya korupsi. Artinya, ada kecenderungan bahwa jumlah kasus korupsi yang dilakukan makin banyak. Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang dimulai sejak tahun 2005, maka diagram di atas menunjukkan adanya korelasi antara diselenggarakannya Pemilukada dengan banyaknya kasus korupsi. Meskipun, dampak Pemilukada tidak dapat dinyatakan sebagai satu-satunya faktor penyebab makin banyaknya kasus korupsi.

Diagram 2:

KORUPSI BERDASARKAN MODUS TAHUN 2013 SMT I

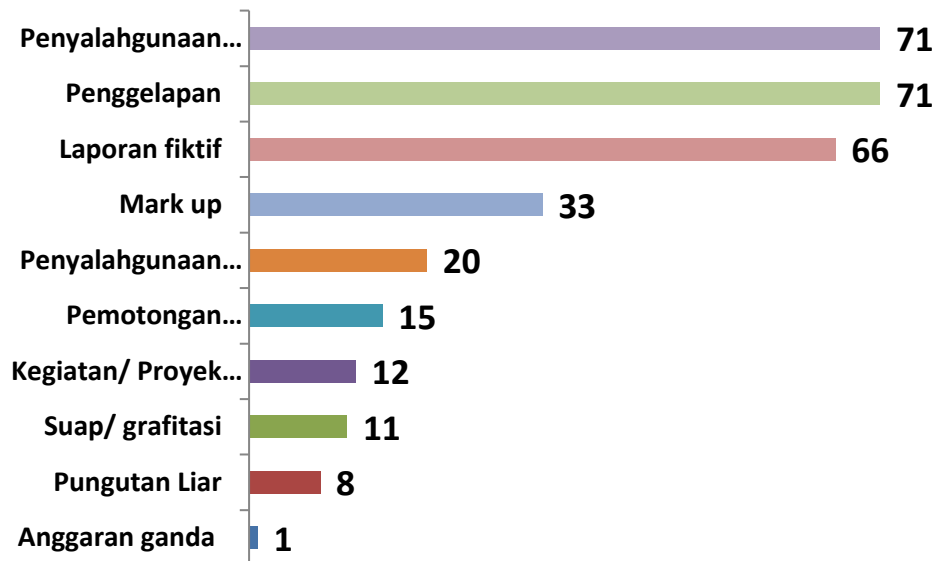


Sumber: Data ICW

Diagram 2 di atas memberikan gambaran bahwa kasus penggelapan dan penyalahgunaan anggaran merupakan kasus yang paling banyak terjadi. Kasus penggelapan dan penyalahgunaan anggaran biasanya dilakukan oleh pejabat publik.

Diagram 3

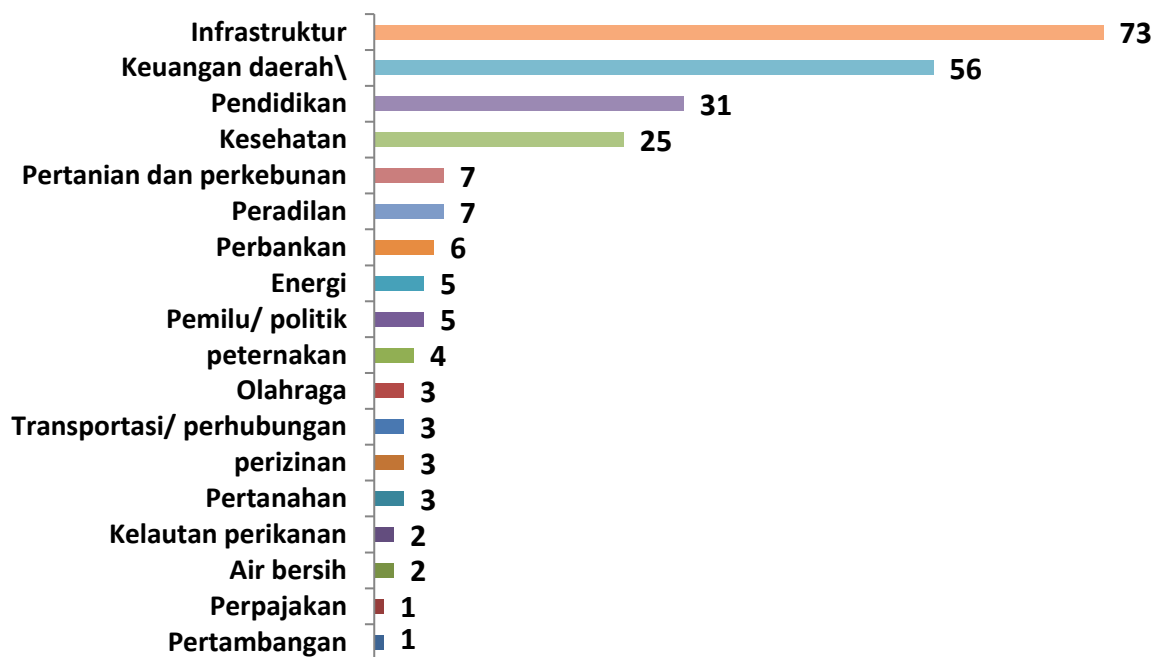
KORUPSI BERDASARKAN MODUS TAHUN 2014 SMT I



Sumber: Data ICW

Diagram 4:

KORUPSI BERDASARKAN SEKTOR 2013 SMT I



Sumber: Data ICW

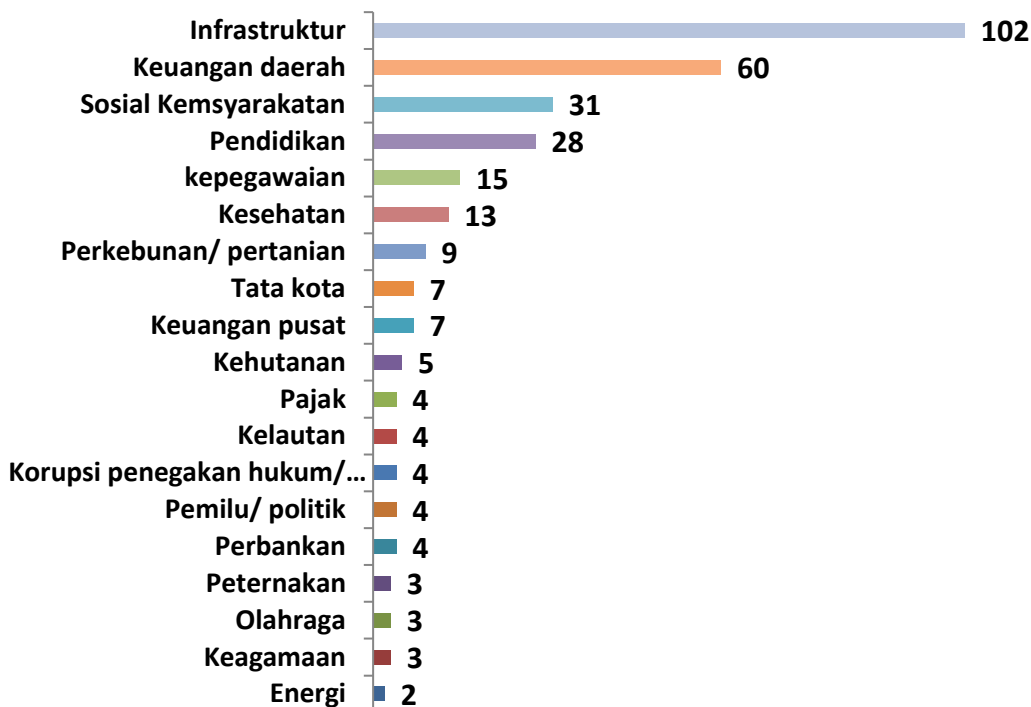
Berdasar pada diagram 3, maka dapat diketahui bahwa tindakan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik merupakan modus tindak korupsi yang paling banyak dilakukan oleh pejabat. Demikian pula penggelapan, laporan fiktif, dan mark up yang biasanya dilakukan dalam rangka pembelian barang-barang yang merupakan sarana dan prasarana yang diperlukan oleh unit tertentu. Misalnya pembelian alat-alat kesehatan seperti yang terjadi di Kota Tangerang Selatan, pengadaan mobil bagi pejabat, biaya perawatan rumah dinas pejabat, dan lain-lain. Laporan fiktif biasanya dilakukan terhadap laporan pertanggungjawaban pelaksanaan proyek dengan cara membuat laporan atas sesuatu kegiatan yang sebenarnya tidak pernah ada. Banyaknya kasus korupsi dengan berbagai modus yang dilakukan oleh pejabat-pejabat publik termasuk kepala daerah menyebabkan terhambatnya pencapaian kesejahteraan masyarakat di daerah.

Dilihat dari diagram 4, sektor keuangan daerah merupakan sektor yang paling banyak terjadi kasus korupsi. Hal ini membuktikan bahwa pejabat daerah, utamanya kepala daerah dan anggota DPRD merupakan pihak yang paling memungkinkan untuk melakukan korupsi pada sektor ini. Dengan adanya korupsi pada sektor keuangan daerah ini, maka tentu saja mengurangi jatah alokasi dana yang seharusnya dipergunakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang mensejahterakan masyarakat.

Pada diagram 5,6,7 digambarkan bahwa korupsi yang terbanyak dilakukan adalah pada sektor infrastruktur, dengan pelaku paling banyak adalah pejabat di lingkungan pemerintahan daerah, baik kepala daerah, anggota DPRD, kepala dinas, dan pegawai pemerintah daerah yang lain. Dengan banyaknya korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan pejabat-pejabat di lingkungan pemerintahan daerah dengan sasaran keuangan daerah dan infrastruktur, maka alokasi dana yang semestinya dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memberikan pelayanan publik menjadi berkurang. Akibatnya, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di daerah sulit untuk dapat diwujudkan.

Diagram 5

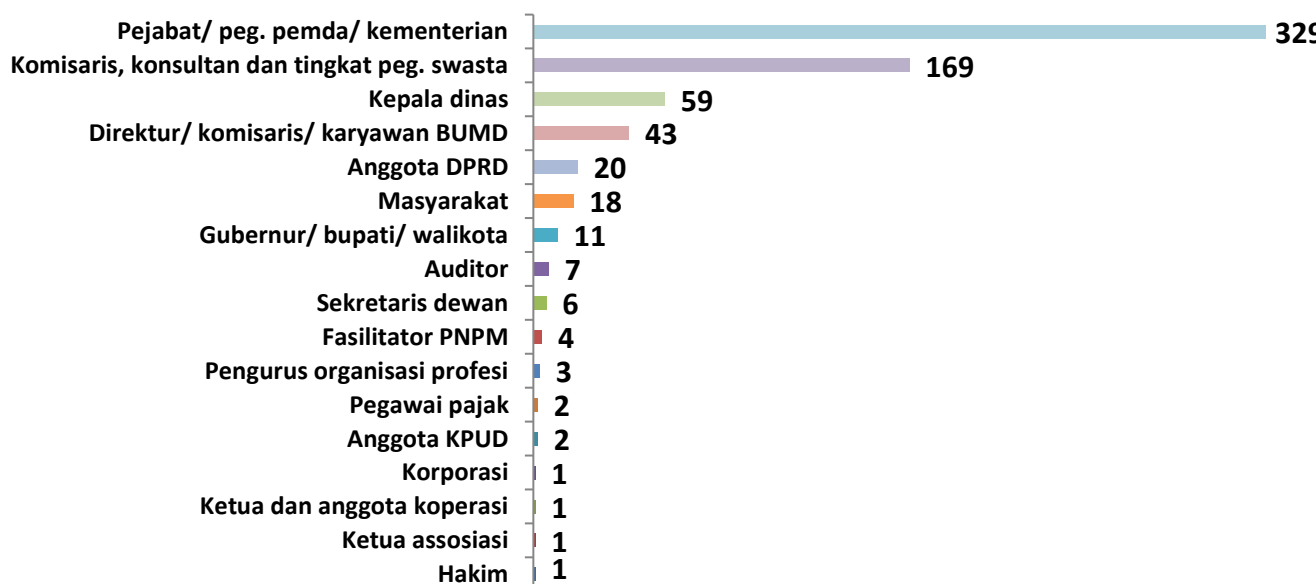
KORUPSI BERDASARKAN SEKTOR TAHUN 2014 SMT I



Sumber: Data ICW

Diagram 6

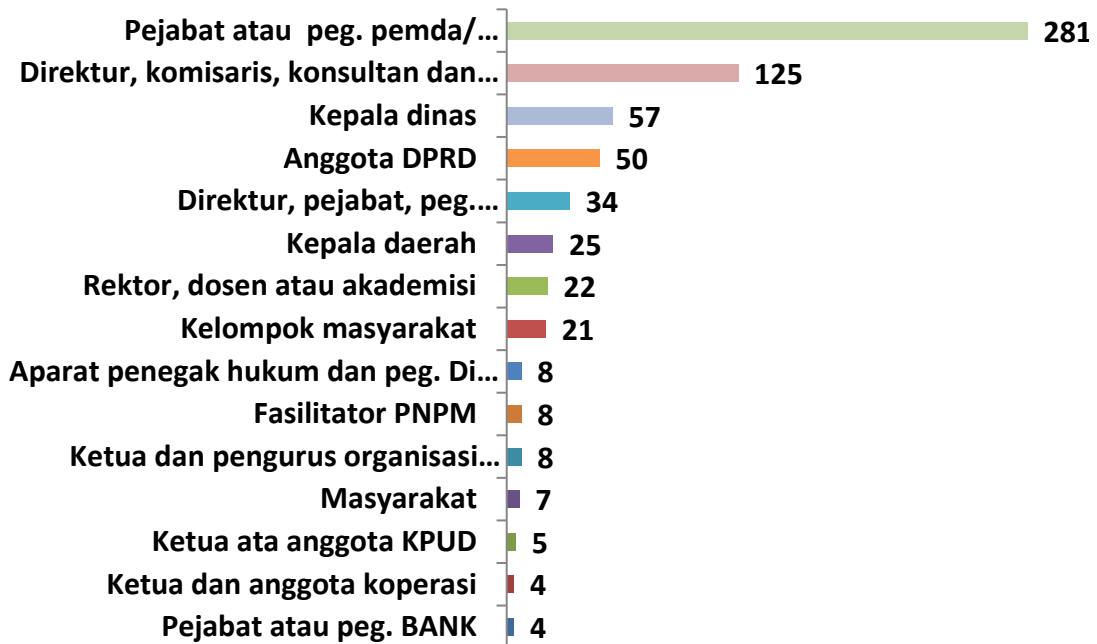
KORUPSI BERDASARKAN JABATAN TERSANGKA TAHUN 2013 SMT I



Sumber: Data ICW

Diagram 7

KORUPSI BERDASARKAN JABATAN TERSANGKA TAHUN 2014 SMT I



Sumber: Data ICW

D.4. Biaya Penyelenggaraan Pilkada yang Tinggi

Berdasarkan data yang dihimpun Pemerintah, prosentase biaya penyelenggaraan sebuah Pilkada di Provinsi dan Kabupaten/Kota berkisar 0,5%-5% dari total jumlah APBD. Biaya-biaya tersebut mencakup pembiayaan pada KPU, Bawaslu, TNI/Polri sampai kebutuhan-kebutuhan internal pemerintah daerah, seperti pengerahan bantuan pengamanan Linmas dan anggaran monitoring badan/Kantor Kesbangpol⁴⁴⁹.

Biaya yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah dalam rangka penyelenggaraan Pilkada berbeda-beda jumlahnya, tergantung pada jumlah penduduk yang merupakan pemilih dalam Pilkada. Sebagai gambaran, berikut

⁴⁴⁹ Djohermansyah Djohan, Pilkada di Era Otonomi Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Agenda Demokrasi Indonesia, makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014.

contoh perkiraan biaya yang dikeluarkan di beberapa daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota pada tahun 2010-2012.

Tabel 10
Perkiraan Biaya Pilkada Di Beberapa Daerah

Provinsi	DPT	Biaya	Biaya per suara
Sulawesi Tengah (2011)	1.784.729	Rp 80 miliar	Rp 45.000
Kepulauan Riau (2010)	1.224.391	Rp 45 miliar	Rp 37.000
DKI Jakarta ** (2012)	6.962.348	Rp 254 miliar	Rp 36.000
Jambi (2010)	2.231.990	Rp 49,99 miliar	Rp 22.000
Banten (2011)	7.118.587	Rp 132,5 miliar	Rp 19.000
Kabupaten/ Kota			
Nias Selatan ** (2011)	213.759	Rp 21 miliar	Rp 98.241
Nias ** (2011)	89.513	Rp 8,5 miliar	Rp 95.000
Kota Sungai Penuh** (2011)	66.386	Rp 5,9 miliar	Rp 89.000
Flores Timur ** (2011)	134.958	Rp 9,9 miliar	Rp 75.000
Aceh Barat ** (2012)	118.170	Rp 6,5 miliar	Rp 55.000
Tebo ** (2011)	207.598	Rp 10,9 miliar	Rp 53.000
Kota Tangerang Selatan ** (2010)	732.195	Rp 30 miliar	Rp 41.000
Banggai (2011)	241.560	Rp 9,8 miliar	Rp 40.000
Lombok Tengah ** (2010)	655.027	Rp 22,5 miliar	Rp 34.000
Buleleng ** (2012)	553.164	Rp 19 miliar	Rp 34.000
Kota Yogyakarta ** (2011)	322.872	Rp 10,6 miliar	Rp 33.000
Kota Medan ** (2010)	1.961.155	Rp 55 miliar	Rp 28.000
Kulon Progo ** (2011)	349.906	Rp 9,3 miliar	Rp 27.000
Banjarnegara (2011)	744.979	Rp 17,4 miliar	Rp 23.000
Gunung Kidul (2011)	582.508	Rp 8,4 miliar	Rp 14.000

** Dua putaran

Sumber: Litbang “Kompas”/ SDM, dimuat dalam harian *Kompas*, Jumat, 28 Juni 2013

Di samping dipengaruhi oleh jumlah penduduk, besarnya biaya yang dikeluarkan dipengaruhi juga oleh lokasi atau jarak daerah dari Pemerintah sebagai penyedia logistik, dalam rangka distribusi logistik Pemilu seperti pendistribusian kotak suara, surat suara ke lokasi. Sebagai contoh, di Kabupaten Nias, Kabupaten Nias Selatan, Kota Sungai Penuh dan Kabupaten Flores Timur dana yang diperlukan untuk penyelenggaraan Pilkada mencapai jumlah tertinggi, mengingat jaraknya yang jauh, sehingga memerlukan biaya akomodasi terutama transportasi yang besar pula.

D.5. Konflik Yang Muncul di Masyarakat Pasca Pilkada

Proses Pilkada di Indonesia seringkali memiliki dampak yang besar bagi munculnya keretakan, ketegangan, dan konflik pasca Pilkada. Ada beberapa model keretakan, ketegangan, dan konflik tersebut. Pertama, keretakan, ketegangan dan konflik di kalangan elit/aktor politik. Kedua, keretakan, ketegangan dan konflik di kalangan lembaga-lembaga politik dan birokrasi. Ketiga, keretakan, ketegangan dan konflik pada level massa. Realitas politik menunjukkan bahwa ketiga model keretakan, ketegangan, dan konflik tersebut seringkali memiliki keterkaitan satu sama lain. Bahkan masing-masing model ikut memberikan dampak terhadap sirkulasi keretakan, ketegangan, dan konflik pada masing-masing aktor/elit politik maupun pada lembaga-lembaga politik.⁴⁵⁰

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni 2005, sering diikuti dengan terjadinya konflik yang berakhir dengan kerusuhan massa. Konflik tersebut antara lain berupa bentrokan antara pendukung, maupun bentrok dengan aparat negara. Konflik massa ini juga dipengaruhi oleh beberapa faktor yang juga terkait dengan masalah perbedaan dukungan kepada partai politik. Terdapat beberapa kasus bentrokan yang muncul pasca Pilkada, misalnya kerusuhan yang terjadi di Binjai, Labuhan Batu, Sibolga, Sumatra Utara, Kota Depok, Kabupaten Kaur Bengkulu, Kabupaten Banyuwangi.

Pasca Pilkada, tidak semua daerah mampu menghasilkan struktur dan sistem pemerintahan yang efektif. Bahkan di berbagai daerah seringkali diwarnai dengan berbagai keretakan, ketegangan dan konflik. Hal tersebut bisa

⁴⁵⁰ Dikutip dari Kajian Bulanan Lingkaran Survei Indonesia, Edisi 07, November 2007, hal 15

muncul baik pada level aktor politik, lembaga-lembaga politik dan birokrasi serta masyarakat. Ketegangan dan konflik pasca Pilkada seringkali terjadi pada level massa. Beberapa daerah yang baru selesai melaksanakan Pilkada sering dilanda konflik politik horizontal seperti demonstrasi yang berbuntut pada terjadinya kerusuhan sosial sebagai bentuk protes terhadap hasil perhitungan suara Pilkada.⁴⁵¹

Ada beberapa fakta yang cukup signifikan terkait dengan ketegangan dan konflik pasca Pilkada. *Pertama*, menguatnya alienasi politik dan kekerasan politik. Sebelum dan sesudah Pilkada sering diwarnai berbagai bentuk kekerasan politik seperti kerusuhan yang disertai dengan pengrusakan dan pembakaran terhadap bangunan/gedung pemerintah dan swasta, pembakaran kendaraan bermotor dan bentrokan antara massa pendukung calon kepala daerah. Kekerasan komunal dan tindakan anarkis menghambat terwujudnya relasi politik yang sehat. *Kedua*, menguatnya ketidakpercayaan terhadap lembaga penyelenggara Pilkada (KPUD) dan legitimasi hasil Pilkada. Maraknya aksi kekerasan politik massa terutama setelah pelaksanaan Pilkada langsung tidak lepas dari beberapa faktor seperti adanya dugaan terjadinya kecurangan (manipulasi) suara hasil Pilkada, munculnya kandidat yang dinilai tidak memenuhi syarat (bermasalah) namun dalam kenyataannya tetap lulus seleksi calon kepala daerah, adanya sebagian anggota KPUD yang independensinya masih dipertanyakan, kuatnya dugaan terjadinya praktek politik uang yang dilakukan oleh calon tertentu, adanya calon yang tidak siap menerima kekalahan dan menolak hasil Pilkada, dan ketidakpercayaan masyarakat pada elite politik. *Ketiga*, menguatnya ketidakpercayaan publik terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah terpilih. Fenomena ini misalnya berlangsung di Kabupaten Fak-Fak, Provinsi Papua, dimana masyarakat adat Kabupaten Fak-Fak akan menolak pelantikan bupati terpilih hasil pilkada langsung tahun 2005 karena yang bersangkutan dinilai "cacat hukum". Contoh lainnya adalah penolakan terhadap bupati terpilih Wahidin Puarada karena selama kepemimpinan sebagai bupati pada periode 2001-2005 dia dianggap banyak terlibat kasus pidana.⁴⁵²

⁴⁵¹ *Ibid*, hal 16

⁴⁵² *Ibid*, hal 17

D.6. Gugatan Hasil Pilkada

Pemilihan kepala daerah secara langsung yang dimulai sejak bulan Juni tahun 2005 ternyata menimbulkan beberapa permasalahan, diantaranya adalah munculnya sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang diajukan kepada lembaga pengadilan. Pada awalnya, sengketa Pilkada ini diajukan dan ditangani oleh Mahkamah Agung. Lembaga yang berwenang mengadili adalah Mahkamah Agung, karena pada awalnya, pemilihan kepala daerah bukanlah masuk kategori pemilihan umum, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.⁴⁵³ Dari ketentuan pasal tersebut tidak ditemukan adanya ruang untuk mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum seperti yang dikehendaki oleh UUD Negara RI Tahun 1945.

Sejak diundangkannya UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No.32 Tahun 2004, maka kewenangan untuk mengadili sengketa Pilkada yang semula dipegang oleh Mahkamah Agung, beralih ke Mahkamah Konstitusi. Pasal 236C menentukan bahwa: "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan". Sejak berlakunya ketentuan ini, maka secara bertahap penanganan sengketa Pilkada ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam rangka melaksanakan kewenangan ini, dalam Pasal 29 Ayat (1) UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi,⁴⁵⁴ yaitu pada huruf e "kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang".

⁴⁵³ Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 berbunyi: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁴⁵⁴ Bandingkan dengan ketentuan Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945: (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Ketentuan lain yang memuat tentang kewenangan Mahkamah tercantum dalam UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 tahun 2011 dan UU No.4 Tahun 2014

Adanya penambahan kewenangan seperti tersebut dalam ketentuan Pasal 236C UU No.12 Tahun 2008 dan Pasal 29 Ayat (1) UU No.48 Tahun 2009 ini yang kemudian menjadi salah satu perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan No.97/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa sengketa pemilihan kepala daerah tidak ditangani lagi oleh Mahkamah Konstitusi.

Sejak kewenangan mengadili sengketa Pilkada beralih dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, yaitu pada tahun 2008 sampai dengan bulan Juni tahun 2014, jumlah perkara sengketa Pilkada yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi adalah sebanyak 689 perkara. Dari jumlah tersebut, hanya 68 perkara yang dikabulkan, 450 ditolak, 148 perkara tidak diterima, 20 perkara ditarik kembali, dan 3 perkara gugur. Artinya adalah hanya sekitar 10% perkara sengketa Pilkada yang dikabulkan oleh MK, sisanya perkara tersebut dianggap gagal.⁴⁵⁵

Sementara itu Dirjen Otonomi Daerah, Djohermansyah Djohan menyatakan bahwa sejak tahun 2008 sampai dengan April 2014 terdapat 729 sengketa Pilkada. Jumlah tersebut belum termasuk gugatan di PTUN terkait dengan proses pencalonan dan gugatan terhadap SK pengesahan pengangkatan. Maraknya sengketa Pilkada ini juga menjadi pintu masuk bagi berbagai tindak pidana korupsi (gratifikasi) terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat.⁴⁵⁶

Banyaknya perkara sengketa Pilkada seperti digambarkan di atas juga berdampak pada besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh calon kepala daerah. Biaya tersebut dipergunakan untuk membayar jasa pengacara, mempersiapkan bukti-bukti, mendatangkan saksi, baik saksi lapangan maupun saksi ahli, biaya perjalanan ke Jakarta dimana gedung MK berada, dan lain-lain. Akibat tingginya biaya, maka masing-masing calon kepala daerah mengambil

⁴⁵⁵ Data dikutip dari *Update Indonesia Volume VIII*, No.11- Juni 2014

⁴⁵⁶ Djohermansyah Djohan, *Pilkada di Era Otonomi Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Agenda Demokrasi Indonesia*, makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014.

jalan pintas untuk memenangkan sengketa perkara yang diajukan, dengan melakukan praktek suap.⁴⁵⁷

E. Perbandingan Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Beberapa Negara

Peran dan fungsi kepala daerah sangat dipengaruhi oleh tata cara pemilihan yang digunakan untuk memilih kepala daerah. Semua negara di dunia ini melakukan pemilihan kepala daerah, hanya saja masing-masing negara melakukan dengan caranya masing-masing dengan pertimbangan keadaan negara tersebut. Mengapa terjadi perbedaan? Karena masing-masing negara memiliki latar belakang dan sistem pemerintahan serta bentuk negara yang berbeda-beda sehingga berimplikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di negara masing-masing. Oleh karena itu memahami sistem pemilukada di beberapa negara tidak terlepas dari bagaimana karakteristik dan sistem pemerintahan daerahnya, maka pembahasan pemilihan kepala daerah akan sangat terkait dengan dengan bagaimana pemilihan kepala daerahnya.

Tabel 11

Perbandingan Cara Pengisian Jabatan Kepala Daerah di Beberapa Negara

No.	Cara pengisian jabatan kepala daerah	Negara	Keterangan	Keunggulan dan kelemahan
1.	Ditunjuk oleh Pemerintah Pusat/di atasnya	Skandinavia India, Sudan, Malaysia, Spanyol, Indonesia pada masa berlakunya UU No.1 Tahun 1945 dan UU No.22 Tahun 1948	Penunjukan dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah pada tingkat di atasnya.	Keuntungannya :1) pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk mengendalikan pemerintah daerah; 2) terciptanya stabilitas di pemerintah daerah Kelemahannya: tidak ada otonomi di daerah, rakyat tidak memiliki kebebasan untuk menentukan aspirasinya
2.	Diusulkan oleh Parlemen dan diangkat oleh Pusat	Belanda, Indonesia pada saat berlakunya UU No. 1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, UU No.5 Tahun 1974	Penunjukan dilakukan oleh Kepala Negara, usulan diajukan oleh Raad (DPRD) melalui Menteri Dalam Negeri.	Keuntungan: 1)Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk mengendalikan pemerintahan daerah. 2) Pemerintahan lebih stabil 3) Meskipun tidak secara langsung, rakyat memiliki

⁴⁵⁷ Terjadinya kasus yang menimpa mantan hakim MK Akil Mukhtar, mantan Bupati Gunung Mas, mantan Gubernur Banten, dan lain-lain merupakan kasus suap Pilkada

				peran dalam pemilihan kepala daerah melalui parlemen (perwakilan.) Kelemahan: rakyat tidak dapat menyalurkan suaranya secara langsung
3	Dipilih oleh Parlemen/semacam Council (dewan)	Czech Republic, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Georgia, Irlandia, Latvia, Montenegro, Lithuania, Norwegia, Spanyol, Swedia, Indonesia pada masa berlakunya UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.22 Tahun 2014	Karena dipilih oleh parlemen, maka sudah pasti calon yang dipilih berasal dari partai politik., biasanya partai politik pemenang Pemilu.	Keuntungan: karena dipilih oleh parlemen, maka akan terjadi hubungan yang harmonis antara kepala daerah dan parlemen (DPRD)., Kelemahan: 1) kedudukan kepala daerah sangat tergantung pada parlemen, karena parlemen memiliki kewenangan untuk memilih dan memberhentikan kepala daerah. 2) kepala daerah lebih mementingkan menjaga hubungan baik dengan parlemen dibandingkan dengan rakyat
4.	Dipilih oleh rakyat secara langsung	Albania, Bulgaria, Cyprus, Yunani, Hungary, Italy, Polandia, Portugal, Rumania, Serbia, Slovakia, Slovenia, Turki, Ukraina, Iran, Jepang, Philipina, Kanada, beberapa daerah bagian Jerman, Brasil, beberapa daerah di negara bagian Amerika (70%). Indonesia pada masa berlakunya UU No.32 Tahun 2004 (termasuk UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008), Perppu No.1 Tahun 2014.	Rakyat memilih kepala daerah secara langsung melalui pemilihan umum	Keuntungan: rakyat memiliki kebebasan untuk menentukan nasibnya dengan cara memilih kepala daerahnya secara langsung. Kelemahan:1) dalam beberapa kasus, ada dampak ikutan yang bersifat negatif, seperti kerusuhan dan money politic. 2) kadang-kadang terjadi hubungan yang tidak harmonis antara kepala daerah dan parlemen, karena kepala daerah yang terpilih belum tentu berasal dari partai politik yang memiliki anggota mayoritas di parlemen.

BAB IV

KONSEP HUKUM PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH YANG SESUAI DENGAN TUJUAN OTONOMI DAERAH YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

A. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional Indonesia

A.1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Sebagai Bagian Dari Politik Hukum Nasional di Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Setiap negara dibentuk mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu negara, ke arah mana suatu organisasi negara ditujukan adalah masalah penting, sebab tujuan inilah yang bakal menjadi pedoman tentang bagaimana negara disusun dan dikendalikan, dan bagaimana kehidupan rakyatnya diatur sesuai dengan tujuan itu.⁴⁵⁹ Menurut Miriam Budiardjo, tujuan terakhir dibentuknya negara adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).⁴⁶⁰

Tujuan negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.⁴⁶¹ Sesuai dengan tujuan negara tersebut, maka yang menjadi tujuan utama negara Indonesia adalah mensejahterakan seluruh masyarakat Indonesia, yang sekaligus menjadi politik hukum nasional Indonesia, yang secara ideal menjadi pedoman dalam pembentukan hukum di Indonesia. Termasuk dalam hal ini adalah pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus ditujukan pada tujuan untuk mensejahterakan masyarakat tersebut.

Politik hukum adalah "kebijakan" yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau

⁴⁵⁹ Bintan R Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hal 77

⁴⁶⁰ Miriam Budiardjo, *op cit*, hal 54

⁴⁶¹ Tujuan Negara RI tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.⁴⁶² Pengertian seperti ini umumnya dianut oleh negara-negara demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis.

Negara Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut paham demokratis⁴⁶³, sehingga perlu juga untuk melakukan perubahan dan penyesuaian peraturan perundang-undangan, terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Salah satu peraturan perundang-undangan yang perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian dengan perkembangan dan aspirasi masyarakat adalah undang-undang yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah. Perubahan hukum pengisian jabatan kepala daerah sangat perlu untuk dilakukan, sehingga tidak akan terjadi silang pendapat mengenai apakah kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui DPRD. Hal terpenting yang perlu dikedepankan adalah pencapaian tujuan kesejahteraan, sedang bagaimana cara kepala daerah itu hendak dipilih tidak perlu dipersoalkan, sepanjang tidak menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Sesuai dengan falsafah Pancasila, maka dalam rangka membangun sistem hukum nasional, maka hukum yang hendak dibentuk tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Arief B Sidharta dengan mengutip pendapat Sunaryati Hartono dalam salah satu orasinya menyatakan: "...maka untuk membangun Sistem Hukum Nasional, sebenarnya harus dibina suatu budaya Hukum Nasional terlebih dahulu yang akan mempengaruhi kekuatan dan efektivitas berlakunya dan ditetapkannya berbagai kaidah Hukum Nasional".⁴⁶⁴ Selanjutnya dinyatakan pula "... apabila benar-benar kita bertekad mempertahankan identitas kita sebagai bangsa Indonesia maka tidak ada jalan lain daripada tetap setia pada nilai-nilai Pancasila yang harus kita jiwai dan terapkan sebagai

⁴⁶² Bintan R Saragih, 2006, *Politik Hukum*, Bandung: CV Utomo, hal 17

⁴⁶³ Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

⁴⁶⁴ Hartono, Sunaryati dalam Sidharta Arief B, Revisitasi Pemikiran Prof Soediman Kartohadiprojo tentang pancasila Berkaitan Dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan*, Bandung, 17 Oktober, 2009

volkgeist Indonesia ...".⁴⁶⁵ Lebih jauh lagi dikatakan bahwa: " ... Filsafat Pancasila itulah yang paling besar kemungkinannya memungkinkan bangsa Indonesia bertahan dalam pertarungan antar bangsa. Sehingga Pancasila itulah yang sudah tepat menjadi kompas bagi pembangunan bangsa dan negara di abad ke-21 ini".⁴⁶⁶

Memperhatikan pendapat tentang kedudukan Pancasila sebagai pandangan hidup dan falsafah bangsa Indonesia, maka dalam membentuk hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, hendaknya berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, maka dalam tiap ketentuan bidang hukum terdapat unsur keadilan. Hukum bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang tertib berkeadilan. Penilaian tentang keadilan didasarkan pada substansi pandangan hidup yang dianut yang tercermin dalam sistem hukum yang ditumbuhkan di dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai falsafah Pancasila inilah yang hendaknya mewarnai hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan datang.

Secara yuridis konstitusional, landasan hukum pelaksanaan pemilihan⁴⁶⁷ kepala daerah di Indonesia adalah ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Apabila dilihat dari redaksi kata "demokratis", maka dapat dibaca bahwa ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut masih memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penafsiran tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah.⁴⁶⁸ Hal ini disebabkan karena pengertian demokrasi dapat diartikan dengan demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun

⁴⁶⁵ *Ibid*

⁴⁶⁶ *Ibid*

⁴⁶⁷ Pemilihan kepala daerah merupakan salah satu cara pengisian jabatan kepala daerah, karena di beberapa kepala daerah dapat juga ditunjuk oleh pejabat pemerintah yang di atasnya.

⁴⁶⁸ Bandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 6A Ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

1945 yang secara jelas ditentukan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Keinginan dari pengubah UUD Negara RI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah diserahkan saja kepada pembentuk undang-undang dapat dibaca pada risalah sidang PAH I BP MPR, yaitu pendapat Slamet Effendi Yusuf selaku Ketua Rapat PAH I yang menyatakan: "...*Mengenai DPRD dijelaskan dalam pemilihan umum, saya kira semua sependapat tadi. Tadi semua sependapat ya tentang DPRD supaya melalui pemilihan umum ...Kemudian Kepala Daerah dipilih oleh DPRD atau secara langsung itu masih pilihan. Jadi saya kira masih pilihan...*"⁴⁶⁹. Pendapat tersebut kemudian diperjelas dan ditambah oleh Hobbes dari F-PDIP yang mengusulkan agar pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang, dengan pernyataannya:

*"Jadi, kita tidak dipilih langsung oleh rakyat, tapi dipilih secara demokratis, itu usulan kita. Bukan, ini kan begini ya, dalam hal ini kan saya kira kan ini perdebatan kita yang utama nanti masalah pemilihan presiden, masalah pemilihan gubernur dan selanjutnya, jadi saya kira harus dihormati juga usulan kita yang seperti itu gitu, jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatif ya, dialternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Alternatif, jadi bikin alternatif ayat".*⁴⁷⁰

Dari perdebatan dan beberapa usulan yang muncul dalam pembahasan dalam Rapat PAH I dapat diketahui mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah ada usulan atau pemikiran untuk mengkaitkan dengan pemilihan Presiden, sehingga apabila Presiden dipilih secara langsung, demikian pula kepala daerah akan dipilih secara langsung. Namun demikian, ada beberapa pendapat yang tidak mempermasalahkan bagaimana pengisian jabatan kepala daerah itu hendak dipilih secara langsung atau dipilih secara tidak langsung melalui DPRD. Jadi yang penting adalah bagaimana mekanisme pemilihan kepala

⁴⁶⁹ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945*, (MK, 2010 edisi revisi) hal 1990

⁴⁷⁰ Ibid

daerah itu memenuhi kriteria demokratis. Bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah itu sebaiknya disesuaikan dengan mekanisme pemilihan Presiden dikemukakan juga oleh Riyas Rashid⁴⁷¹, yang menyatakan bahwa sebenarnya tidak ada prinsip khusus yang membedakan pemilihan kepala daerah dengan pemilihan pejabat-pejabat publik lain. Tidak ada perbedaan yang hakiki, prinsipil, antara pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden. Prinsip-prinsip pemilihan kepala daerah itu mestinya persis sama dengan pemilihan presiden, dan mestinya pemilihan kepala daerah dulu, baru ada pemilihan presiden secara langsung.⁴⁷²

Pendapat Riyas Rashid tersebut juga sejalan dengan pendapat Saldi Isra yang menyatakan bahwa karena Negara Indonesia menganut sistem presidensiil, dimana Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu, maka kepala daerah juga harus dipilih secara langsung. Hal ini disebabkan karena dalam satu sistem pemerintahan, jangan sampai ada dua sistem pengisian jabatan publik. Oleh karena itu sistem pemilihan kepala daerah harus paralel dengan sistem pemilihan Presiden.⁴⁷³

Dalam kerangka hukum, ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut kemudian dijabarkan dalam UU No.32 Tahun 2004, terutama dalam Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1). Dalam pasal-pasal tersebut dengan sangat jelas disebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Berdasar ketentuan dalam undang-undang tersebut, maka sejak tahun 2005 pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Inilah tonggak awal otonomi dalam arti yang lebih demokratis, dimana rakyat di daerah memiliki kebebasan untuk menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerahnya masing-masing.

Keputusan pembentuk undang-undang untuk menterjemahkan frasa "demokratis" dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak dapat dilepaskan dari

⁴⁷¹ Salah satu saksi ahli dalam sidang Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

⁴⁷² Disampaikan dalam keterangannya sebagai saksi ahli dalam sidang Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

⁴⁷³ Saldi Isra, *wawancara dengan penulis*, Sawahlunto, 30 Mei 2014

konteks kesejarahan, atau bagaimana latar belakang UU No.32 Tahun 2004 itu dibentuk. Dari Risalah Sidang pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, dapat diketahui bahwa keinginan sebagian besar anggota DPR berpendapat bahwa ketentuan Pasal 6A UUD Negara RI Tahun 1945 tentang pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden "diturunkan" dan diberlakukan bagi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Dengan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, sebenarnya di situlah esensi kedaulatan rakyat, dimana rakyat benar-benar menentukan sendiri siapa yang akan menjadi pemimpinnya di daerah sesuai dengan pilihannya. Karena makna kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Sebenarnya selaku pemegang kedaulatan, rakyat dapat memberikan mandat kepada wakil-wakilnya di lembaga perwakilan, yang kemudian berdasar mandat tersebut wakil-wakil rakyat di DPRD dapat memilih kepala daerah atau disebut dengan demokrasi perwakilan. Secara teoritis, demokrasi perwakilan ini adalah cara yang demokratis juga. Namun demikian, pemilihan langsung oleh rakyat akan memiliki nilai demokratis yang lebih tinggi, karena dengan memilih secara langsung, tidak akan terjadi bias ataupun deviasi dari suara rakyat.

Pelaksanaan demokrasi yang benar-benar mengutamakan keinginan rakyat ini di Indonesia pada kenyataannya tidak berbanding lurus dengan pencapaian tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Salah satu indikator kesejahteraan masyarakat dapat dilihat pada tabel 3 dan beberapa grafik yang menggambarkan tingkat kemiskinan pada masyarakat yang disajikan dalam Bab III yang menunjukkan bahwa tidak terjadi penurunan angka kemiskinan yang cukup signifikan dengan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2014. Artinya, diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung ternyata tidak menjamin tercapainya tujuan otonomi daerah yang mensejahterakan masyarakat. Padahal tujuan awal diselenggarakannya otonomi daerah yang salah satunya dilaksanakan dengan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung ini adalah untuk mengurangi tingkat kemiskinan yang mengindikasikan kesejahteraan masyarakat.

Demikian pula kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat juga tidak mengalami perbaikan. Hal ini terbukti dengan meningkatnya jumlah pengaduan⁴⁷⁴ yang disampaikan oleh masyarakat kepada Ombudsman RI. Dari tabel 2 tentang jumlah prosentase laporan masyarakat kepada Ombudsman yang terdapat dalam bab III, dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah merupakan instansi yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat, dibandingkan dengan instansi-instansi yang lain. Artinya selama kurun waktu 2003-2013⁴⁷⁵, pemerintah daerah belum berhasil memberikan pelayanan publik yang memenuhi harapan masyarakat. Padahal, salah satu tujuan diselenggarakannya otonomi daerah adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Di lain pihak, pengisian jabatan kepala daerah secara langsung dianggap sebagai salah satu pengejawantahan otonomi daerah tersebut.

Ombudsman RI⁴⁷⁶ adalah lembaga pengawas pelayanan publik yang secara operasional bertugas mencegah maladministrasi, menyelesaikan laporan/pengaduan masyarakat, dan mengadakan pelayanan publik. Oleh karena itu masyarakat yang merasa tidak puas dengan pelayanan publik yang diterimanya dapat mengadukan pejabat publik yang bersangkutan. Pelayanan publik biasanya dinilai oleh masyarakat/pengguna maupun konsumen ketika dapat merasakan apa yang telah didapat melalui media relasi yang terjadi antara pemberi dan penerima layanan. Sedangkan untuk membuat indikator pengukuran biasanya dinilai dari segi efektivitas, efisiensi, responsif, serta diskriminasi dan non partisan. Yang paling mudah untuk menentukan apakah

⁴⁷⁴ Banyaknya pengaduan masyarakat terkait layanan publik dari segi kuantitas di masing-masing daerah yang disampaikan kepada Ombudsman RI bukan semata-mata diakibatkan oleh kegagalan pemerintah daerah yang dikepalai oleh kepala daerah dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Jumlah laporan dan aduan juga dipengaruhi oleh kemudahan akses yang diberikan oleh Ombudsman RI kepada masyarakat, dimana Ombudsman RI sampai saat ini telah membuka cabang di 32 daerah, dan pengaduan bisa disampaikan melalui telepon maupun internet. Ditambah dengan sosialisasi yang dilakukan lembaga Ombudsman RI, maka masyarakat makin tergerak untuk melaporkan keluhan pelayanan, sehingga mempengaruhi jumlah laporan.

⁴⁷⁵ Efektivitas pengukuran kinerja, biasanya dapat dilakukan dalam kurun waktu setelah 2 (dua) tahun

⁴⁷⁶ Dibentuk pertama kali dengan Keputusan Presiden No.44 Tahun 2000. Kemudian untuk memperkuat kedudukan dan fungsinya, dasar hukum pembentukannya ditingkatkan menjadi UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI

pelayanan yang diterima sudah baik atau belum, yaitu melalui instrumen penilaian “rasa”, apakah masyarakat sudah dilayani sebaik mungkin dan memuaskan? Apakah dalam proses mendapatkan pelayanan, pengguna layanan merasa kesulitan karena prosesnya rumit dan tidak transparan? Kondisi inilah yang belum terjawab oleh pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah selama kurun waktu diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung.

Indikator lain yang menunjukkan belum berhasilnya pencapaian kesejahteraan masyarakat dan *good local governance* adalah adanya data dari KPK, ICW, dan Kemendagri yang menampilkan data korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah, aparatur pemerintah daerah, dan anggota DPRD yang justru semakin meningkat pada beberapa tahun terakhir.⁴⁷⁷ Tabel 9 pada bab III menunjukkan bahwa kepala daerah dan anggota DPRD termasuk dalam urutan teratas pelaku korupsi berdasarkan jabatannya. Banyaknya korupsi yang dilakukan pejabat daerah, terutama kepala daerah tentu saja akan berdampak terhadap kesejahteraan rakyat. Hal ini diperkuat dengan data pada diagram 2 dan diagram 3 yang menunjukkan bahwa korupsi dengan modus penggelapan dan penyalahgunaan anggaran merupakan jumlah yang tertinggi pada tahun 2013 dan 2014. Demikian pula pada diagram 4 dan diagram 5, dapat dilihat bahwa korupsi anggaran daerah dan infrastruktur merupakan jumlah terbesar dari semua sektor.

Berdasarkan pada kondisi-kondisi tersebut, maka perlu dipikirkan kembali mengenai langkah-langkah untuk menyusun kembali sistem hukum pengisian jabatan kepala daerah, sehingga sesuai dengan politik hukum nasional secara keseluruhan. Tujuan politik hukum nasional di bidang pemerintahan daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, apabila dihadapkan pada pilihan apakah hendak mempertahankan sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui

⁴⁷⁷ Peningkatan jumlah korupsi dapat juga dipengaruhi oleh gencarnya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK, sehingga lebih banyak kasus korupsi yang berhasil diungkap.

pemilihan langsung ataukah dipilih melalui DPRD, maka yang harus diutamakan adalah sistem manakah yang dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian pilihan mana yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang untuk menentukan aturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus didasarkan pada tujuan politik nasional. Menurut penulis, pilihan apapun yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang harus memperhatikan kepentingan rakyat dan tujuan pembangunan nasional untuk mensejahterakan masyarakat.

Sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan nasional serta arah, tahapan, dan prioritas pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 yang tertuang dalam UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang Nasional 2005-2025, maka pembangunan nasional sampai dengan tahun 2025 mendatang harus diarahkan pada beberapa sasaran yang sudah ditentukan. Diantara 8 (delapan) sasaran, ada beberapa sasaran yang berhubungan dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, yaitu terwujudnya Indonesia yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, yang ditandai dengan terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945, serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif. Sasaran selanjutnya adalah terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, yang ditandai dengan tingkat pembangunan yang makin merata ke seluruh wilayah, dengan cara peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat, termasuk berkurangnya kesenjangan antar wilayah dalam kerangka NKRI. Dengan demikian, maka dalam melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, hendaknya mengacu pada tujuan pembangunan jangka panjang tersebut, yang harus diwujudkan dalam politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya.

Pada pemerintahan yang demokratis, maka politik hukum yang berlaku adalah menciptakan hukum yang mendekatkan hukum positif itu dengan realitas masyarakat. Sementara itu, apabila didominasi oleh "*ruling class*" atau elit politik, maka politik hukum menciptakan hukum positif yang

menjauhkan hukum positif itu dengan realitas sosial.⁴⁷⁸ Suatu negara akan disebut sebagai negara demokrasi jika dijalankan dengan mendasarkan pada filosofi demokrasi, yaitu pemerintahan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Negara Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang, maka menurut Bintan R Saragih, politik hukumnya tergantung pada faktor-faktor yang terdapat dalam negara Indonesia, seperti bagaimana kekuasaan penguasa itu diperoleh, terutama pimpinan eksekutif, masa jabatan para pemimpin eksekutifnya, dan cara mengangkat pembantu-pembantu utamanya yang kesemuanya disebut faktor internal. Selain itu politik hukumnya juga tergantung pada hubungannya dengan negara-negara maju yang bertindak sebagai negara donor dan penanam modal di negara Indonesia, yang disebut faktor eksternal.⁴⁷⁹ Masuknya faktor-faktor eksternal dalam pengambilan keputusan atas materi suatu peraturan perundang-undangan ini misalnya adalah beberapa undang-undang di bidang ekonomi.

Untuk mengatasi masalah-masalah yang berkembang terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah, negara melalui pemerintah akan menentukan kebijakan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak hanya bersumber pada konstitusi, tetapi lebih kepada politik hukum dari pembuat undang-undang, dalam hal ini adalah DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, dalam rapat PAH I BPPM yang membahas perubahan Pasal 18 UUD 1945, muncul beberapa pendapat dari beberapa fraksi untuk menyerahkan cara pengisian jabatan kepala daerah ini kepada pembentuk undang-undang, dengan batasan cara-cara yang demokratis. Pilihan kebijakan yang akan diambil oleh pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) dalam menyusun peraturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan pula ketentuan dalam Pasal 18 A dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini juga menjadi pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.072-073/PUU-II/2004 dengan menyatakan: "

⁴⁷⁸ Bintan R Saragih, *op cit*, hal 24

⁴⁷⁹ Bintan R Saragih, *op cit*, hal 46

"Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 Ayat (4) dengan Pasal 18 B Ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 Ayat (4) adalah hasil perubahan kedua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B Ayat (1) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Dengan dirumuskan "dipilih secara demokratis" maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B Ayat (1) UUD tersebut di atas". Pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut bisa dimaknai bahwa cara demokratis itu dapat dilaksanakan secara kontekstual, disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat. Sebagai contoh pengisian jabatan kepala daerah, yaitu 5 (lima) walikota dan bupati di wilayah Provinsi DKI Jakarta dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dari pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut juga sangat jelas, bahwa dalam penyusunan peraturan tentang pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan ketentuan-ketentuan lain di dalam konstitusi, terutama yang berhubungan dengan masalah pemerintahan daerah. Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah, walau bagaimanapun juga tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya, sehingga pengaturannya harus sinkron dengan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pemerintahan daerah pada umumnya, termasuk mengenai kekhususan dan keistimewaan daerah-daerah tertentu, yang semuanya diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah juga harus memperhatikan ketentuan dalam undang-undang yang lain sehingga ada kesinambungan dan sinergi sebagai satu kesatuan sistem hukum nasional. Undang-Undang yang perlu disinkronisasi diantaranya adalah undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, karena pengisian jabatan kepala daerah adalah bagian dari sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Selain itu harus juga memperhatikan undang-undang hak asasi manusia yang berkaitan

dengan hak warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan dan menyalurkan hak-hak politiknya, termasuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Demikian pula dengan undang-undang tentang partai politik dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berkaitan erat dengan penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah.

Dengan mendasarkan pada ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan dengan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang lain, maka konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan dibuat akan sesuai dengan politik hukum nasional oleh bangsa Indonesia pada saat sekarang ini. Peraturan hukum atau undang-undang yang baik adalah undang-undang yang dapat selaras dan bersinergi dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lain, sehingga membentuk sistem hukum nasional yang berdasar konstitusi dan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat.

A.2. Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Setelah Perubahan UUD 1945

Proses Perubahan UUD 1945 mulai berlangsung pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dan berlangsung dalam 4 (empat) tahap, kemudian dikenal dengan penyebutan perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat. Materi perubahan yang terkait dengan Pemerintahan Daerah disahkan pada Perubahan kedua, yaitu berkenaan dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Di dalam Pasal 18 Ayat (4) itulah ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah untuk pertama kalinya diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Pasal 18 Ayat (4) menentukan bahwa: "Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Rumusan tersebut merupakan arahan dan pedoman agar proses pengisian jabatan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Adanya rumusan ini merupakan tanggapan atas perkembangan yang terjadi di masyarakat, terutama sejak bergulirnya reformasi di segala bidang pada tahun 1998. Melalui demokrasi, ruang

kebebasan rakyat dibuka lebar untuk menentukan bagaimana keinginan-keinginannya hendak diwujudkan. Di dalam pelaksanaannya demokrasi tersebut memerlukan aturan yang tersusun dalam suatu kerangka hukum tertentu, sehingga demokrasi dapat terselenggara dengan teratur dan beraturan. Oleh karena itu peranan hukum sangat menentukan demi terwujudnya demokrasi yang konstitusional. Di sinilah letak hubungan antara demokrasi dan prinsip-prinsip negara hukum. Oleh karena ketentuan tersebut tercantum dalam konstitusi, maka ketentuan tersebut harus dijadikan pedoman bagi pembuat undang-undang untuk menyusun suatu undang-undang.

Berdasar pada ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, maka oleh pembuat undang-undang, yaitu DPR dengan persetujuan Presiden telah mengaturnya dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan, yaitu pada Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1). Dalam undang-undang tersebut, perwujudan demokrasi tersebut diwujudkan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.⁴⁸⁰

UU No.32 Tahun 2004 merupakan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang ditetapkan setelah Perubahan UUD 1945, ditetapkan untuk menggantikan UU No.22 Tahun 1999 yang dinilai oleh banyak pihak memiliki sejumlah kelemahan. UU No.22 Tahun 1999 dibentuk sebagai pelaksanaan amanat Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka NKRI. Ketetapan MPR tersebut juga ditetapkan sebagai tanggapan atas terjadinya gejolak reformasi di segala bidang pada tahun 1998. Sebagai akibat semangat reformasi yang menyala-nyala tersebut, maka dalam Tap MPR tersebut penyelenggaraan pemerintahan daerah dkonstruksikan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Memenuhi amanat Ketetapan MPR tersebut, maka ditetapkanlah UU No.22 Tahun 1999 dengan muatan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

⁴⁸⁰ Pasal 24 Ayat (5) : Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Demikian pula Pasal 56 Ayat (1) menentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Hubungan provinsi dan kabupaten tidak bersifat hierarkis⁴⁸¹. Sebagai akibat tidak adanya hubungan hierarkis tersebut, maka Gubernur mengalami kesulitan untuk mengkoordinasikan bupati/walikota dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan. Kondisi ini diperparah dengan ketersediaan sumber daya yang ada di daerah berada dalam kewenangan bupati/walikota. Akhirnya timbul kesulitan-kesulitan dalam keterpaduan pemerintahan dan proses pembangunan daerah.

Dalam rangka mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan UU No.22 Tahun 1999 tersebut, maka ditetapkanlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 maka format hubungan antara Gubernur dan Bupati/Walikota diperbaiki, sehingga menjadi hubungan yang bersifat koordinatif. Materi yang mendasar lainnya selain menyangkut hubungan antar daerah otonom adalah menyangkut pengisian jabatan kepala daerah. Untuk pertama kalinya dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah.

Pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan secara langsung merupakan hasil tafsir dari pembentuk terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945.⁴⁸²Kata "demokratis" tersebut diterjemahkan oleh UU No.32 Tahun 2004 di dalam ketentuan Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1). Pasal 24 Ayat (5) menentukan bahwa: Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2)⁴⁸³ dan

⁴⁸¹ Lihat ketentuan dalam UU No.22 tahun 1999 Pasal 4 Ayat (1) Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. (2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

⁴⁸² Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

⁴⁸³ Pasal 24 ayat (2) berbunyi Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Pada ayat (1) dinyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.

ayat (3)⁴⁸⁴ dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Ketentuan tersebut kemudian diperjelas kembali di dalam Pasal 56 ayat (1) yang menegaskan bahwa: "Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Adanya tafsir pembentuk undang-undang yang mengkonstruksikan pemilihan kepala daerah seperti pelaksanaan Pemilu ini kemudian menimbulkan permasalahan, karena sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, pemilihan kepala daerah tidak disebutkan sebagai tujuan Pemilu. Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat". Dari ketentuan tersebut, secara redaksional tidak ada satu katapun yang menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan melalui pemilu, namun di dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah sesuai dengan amanat UU No.32 Tahun 2004 tersebut, pelaksanaannya secara materiil sesuai dengan mekanisme Pemilu. Meskipun secara materiil pemilihan kepala daerah sesuai dengan mekanisme Pemilu, tetapi secara formal terdapat mekanisme tersendiri dengan adanya pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD. Pasal 57 UU No.32 Tahun 2004 menyatakan (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD; (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Adanya pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah merupakan rezim pemerintahan daerah.

Tidak seperti pemilihan wakil rakyat yang duduk di DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden yang secara jelas ditentukan mekanismenya pada Pasal 6A dan Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara RI Tahun

⁴⁸⁴ Pasal 24 ayat (3) berbunyi: Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah

1945, mekanisme pemilihan kepala daerah tidak ditentukan secara khusus oleh UUD. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 hanya menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Tentang bagaimana demokrasi hendak diwujudkan, diserahkan kepada pembentuk undang-undang. Oleh karena itu, meskipun pada akhirnya UU No.32 Tahun 2004 dan yang terakhir Perppu No.1 Tahun 2014, yang kemudian ditetapkan menjadi UU No.1 Tahun 2015 menentukan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pemilihan secara langsung, justru ketentuan inilah yang kemudian menimbulkan perdebatan berbagai kalangan. UU No.1 Tahun 2015 kemudian diubah dengan UU No.8 Tahun 2015.

Sebagai bahan perbandingan, ketentuan-ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur tentang pemilihan umum terdapat dalam Pasal 6A Ayat (1); "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat"., dan Pasal 22E Ayat (1) "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali", Ayat (2) "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD". Dari ketentuan-ketentuan tersebut tidak menunjukkan adanya petunjuk yang menjadikan pemilihan kepala daerah sebagai suatu pemilihan umum.

Pada saat berlakunya UU No.32 Tahun 2004, undang-undang ini telah beberapa kali diajukan uji materiil ke MK RI⁴⁸⁵, diantaranya menyangkut kewenangan menangani sengketa Pilkada. Permasalahan kewenangan menangani sengketa Pilkada ini muncul sebagai akibat perumusan dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945 yang tidak menyebutkan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Dampaknya secara yuridis pemilihan kepala daerah tidak serta merta dapat dikatakan sebagai bentuk Pemilu, walaupun tata cara pemilihannya seperti Pemilu. Akibatnya, pemilihan kepala daerah dianggap sebagai rezim pemerintahan daerah, bukan rezim Pemilu. Lembaga

⁴⁸⁵ Penulis mencatat, berdasar data dari MK terdapat 10 (sepuluh) Putusan MK yang berkenaan dengan uji materiil UU No.32 Tahun 2004, yaitu Putusan No. 072-073/PUU-II/2004, No. 005/PUU-III/2005, No.5/PUU-V/2007, No.17/PUU-VI/2008, No.147/PUU-VII/2009, No.22/PUU-VII/2009, No.50/PUU-2011, No.73/PUU-IX/2011.

yang berwenang mengadili sengketa yang terjadi adalah Mahkamah Agung, hingga akhirnya ditetapkan UU No.12 Tahun 2008.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945 tidak berlaku dalam UU No.32 Tahun 2004. Dalam UU No.32 Tahun 2004 tidak diatur mengenai KPU, justru KPUD yang diatur sebagai penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pasal 56-114). Pasal inilah yang kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji. Dalam putusan terhadap permohonan yang diajukan tentang kewenangan KPUD ini, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.

Selanjutnya MK memutuskan bahwa KPUD tidak harus bertanggung jawab kepada DPRD, sebab DPRD terdiri atas unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi Pilkada langsung tersebut. Oleh karena itu KPUD harus bertanggung jawab kepada publik, bukan kepada DPRD. Kepada DPRD, KPUD hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004.

Dalam perkembangannya, sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat, UU No.32 Tahun 2004 mengalami perubahan sebanyak dua kali, yaitu diubah dengan UU No.8 Tahun 2005 (tentang Penetapan Perppu No.3 Tahun 2005) dengan materi perubahan tentang penundaan jadwal pemilihan kepala daerah apabila pada suatu daerah terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal pemilihan. Perubahan kedua dilakukan pada tahun 2008, dengan alasan untuk

memberikan landasan hukum bagi calon perseorangan yang mencalonkan diri sebagai bakal calon kepala daerah, maka ditetapkan UU No.12 Tahun 2008.

Lahirnya UU No.12 Tahun 2008 merupakan implikasi dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 tentang calon perseorangan. UU No.12 Tahun 2008 ini ditetapkan dengan tujuan untuk mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis, yang memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, sehingga memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Dengan adanya UU No.12 Tahun 2008 ini, maka pencalonan calon kepala daerah bukan hak monopoli dari partai politik atau gabungan partai politik.

Selain ketentuan tentang calon perseorangan, perubahan yang dilakukan melalui UU No.12 Tahun 2008 ini juga mengatur tentang pengisian jabatan wakil kepala daerah yang kosong. Pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan berdasar usulan dari kepala daerah, dengan mengusulkan calon yang berasal dari partai yang mengusungnya pada saat pencalonan dulu.

Setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 berikut dua kali perubahannya, yaitu dengan UU No.8 Tahun 2005 dan UU No.12 Tahun 2008, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mengikutsertakan calon perseorangan. Diperbolehkannya pencalonan melalui jalur perorangan ini adalah dalam rangka pemenuhan hak setiap warga negara di bidang politik, sehingga setiap warga negara memperoleh perlakuan yang sama untuk turut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah selama berlakunya UU No.32 Tahun 2004 berikut perubahannya, apabila dilihat dari hubungannya atau sinkronisasinya dengan undang-undang lain yang terkait dapat digambarkan sebagai berikut:

- 1). Konsistensi pengaturan di dalam undang-undang itu sendiri. Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat ... artinya, rakyatlah yang memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Akan

tetapi didalam Pasal 42 tentang Tugas dan wewenang DPRD, yaitu pada huruf d dinyatakan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah: mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota.

- 2). Undang-Undang No.12 Tahun 2003⁴⁸⁶ tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang pada intinya mengatur bahwa anggota DPRD dipilih melalui Pemilu secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Di lain pihak, dalam UU No.32 Tahun 2004 terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa: a. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan DPRD ... (Pasal 1 angka 2) b. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat (2)). c. Pasal 40 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adanya ketentuan dalam ketiga pasal tersebut menunjukkan bahwa DPRD adalah bagian dari pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Dengan kedudukan yang sama, bagaimana mungkin bahwa pemilihan anggota DPRD diselenggarakan oleh KPU, sedangkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tidak menunjuk KPU sebagai penyelenggara pemilihan, melainkan diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Padahal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa KPU adalah bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Yang dimaksud dengan sifat mandiri adalah bahwa dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu, KPU bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adanya pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD ini menunjukkan bahwa KPUD (baik KPUD Provinsi maupun

⁴⁸⁶ UU No.12 Tahun 2003 adalah undang-undang tentang Pemilu yang berlaku pada saat UU No.32 Tahun 2004 dirumuskan. Pada saat ini, undang-undang yang berlaku adalah UU No.8 Tahun 2012, yang merupakan pengganti dari UU No.10 Tahun 2008.

Kabupaeten/Kota yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari KPU) dalam bekerjanya menjadi tidak mandiri, karena bertanggung jawab kepada DPRD, yang anggota-anggotanya adalah anggota partai politik yang dipilih melalui Pemilu.

Setelah melalui pembahasan yang panjang di DPR, maka pada tanggal 25 September 2014 DPR mensahkan UU No.23 Tahun 2014 yang menyatakan mencabut UU No.32 Tahun 2004. UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini kemudian diubah dengan Perppu No.2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014. Perubahan dilakukan untuk menyesuaikan dengan Perppu No.1 Tahun 2014 yang mencabut UU No.22 Tahun 2014. Ketentuan yang dimuat dalam Perppu No.2 Tahun 2014 yaitu penghapusan Pasal 101 Ayat (1) huruf d dan Pasal 154 Ayat (1) huruf d. Pasal yang dihapus tersebut adalah pasal yang mengatur tentang kewenangan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota. Sedangkan khusus ketentuan tentang pemilihan kepala daerah, diatur dalam undang-undang tersendiri, yang disahkan oleh DPR pada tanggal 25 September 2014, yaitu UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam UU No.22 Tahun 2014 diatur bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD. Konstruksi pemikiran yang dibangun dalam undang-undang ini seperti menjadi titik balik dari demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah dalam UU No.32 Tahun 2004. Pasal 3 undang-undang *a quo* menentukan bahwa baik Gubernur, Bupati, maupun Walikota dipilih oleh anggota DPRD. Dengan ketentuan seperti ini, maka demokrasi kembali dilaksanakan melalui mekanisme perwakilan. Selanjutnya, karena Presiden menilai bahwa telah terjadi kegentingan yang memaksa sebagai akibat besarnya desakan masyarakat untuk menolak berlakunya UU No.22 Tahun 2014 dan menghendaki pengisian jabatan kepala daerah dilakukan secara langsung melalui pemilihan umum, maka Presiden RI

mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 Tahun 2014.

Dengan ditetapkannya Perppu No.1 Tahun 2014 yang menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Dengan demikian, setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Meskipun UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah sempat disahkan dan berlaku sejak tanggal 30 September, dimana di dalam undang-undang tersebut diatur bahwa kepala daerah dipilih melalui DPRD, namun pada tanggal 2 Oktober (hanya selang 1 hari), Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 yang berisi pencabutan UU No.22 Tahun 2014. Perppu No.1 Tahun 2014 menentukan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat.

UU No.1 Tahun 2015 selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015. Perubahan ini adalah untuk mengatur tentang mekanisme pengisian jabatan wakil kepala daerah yang dalam UU No.1 Tahun 2015 diatur bahwa wakil kepala daerah diangkat, bukan dipilih secara langsung bersama kepala daerah secara berpasangan. Ketentuan tersebut kemudian diubah oleh UU No.8 Tahun 2015, sehingga wakil kepala daerah dipilih bersama-sama kepala daerah. Di samping itu, UU No.8 Tahun 2015 juga menghapus ketentuan tentang uji publik yang menyebabkan tahapan pilkada bertambah panjang.

Adanya ketentuan tentang Pilkada serentak yang akan dilaksanakan secara bertahap, dan akan diawali pada bulan Desember 2015 ternyata dalam prakteknya juga mengalami beberapa kendala teknis. Salah satu kendala yang terjadi menunjukkan bukti bahwa Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945 memang harus dijadikan landasan juga untuk menyusun ketentuan tentang pemilihan kepala daerah. Khususan dan kekhasan yang dimiliki oleh masing-masing daerah harusnya diejawantahkan juga dalam proses pengisian jabatan kepala daerah. Dengan demikian pengaturan tentang pengisian jabatan kepala

daerah secara serentak yang menghendaki uniformitas atau keseragaman harus ditinjau kembali.

B. Perwujudan Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Kepala Daerah Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat

B.1. Memaknai Demokrasi Dengan Pemilihan Langsung dan Melalui Perwakilan di DPRD

Sebagai perwujudan dari ide kedaulatan rakyat, maka dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.⁴⁸⁷ Dalam masa modern sekarang ini, demokrasi yang dijalankan sebagian besar negara adalah demokrasi perwakilan. Salah satu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan adalah adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat dalam negara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat, konsep kedaulatan rakyat dapat dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang totaliter. Untuk itu diperlukan instrumen yang menjembatani rakyat dengan wakil-wakilnya baik di parlemen maupun yang duduk sebagai pejabat publik. Pemerintahan yang demokratis membutuhkan mekanisme dan institusi bagi ekspresi dari kehendak yang diwakili. Jika tidak demikian, sistem perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi dan paksaan (*coercion*) oleh pemegang kekuasaan. Paling tidak terdapat dua instrumen yang saling berhubungan, yaitu keberadaan partai politik dan pemilihan umum.⁴⁸⁸

Pendapat MPR⁴⁸⁹ mengenai latar belakang pemikiran dari rumusan Pasal 18 Ayat (4) UUD saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat

⁴⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Setjen MKRI, hal 115

⁴⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, dalam Jurnal Konstitusi, vol 3 nomor 4, Desember 2006, hal 6-7.

⁴⁸⁹ Seluruh anggota DPR adalah anggota MPR

mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal ini terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih condong untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung (demokrasi perwakilan) dan ada pula daerah yang cenderung menyukai sistem pemilihan langsung (demokrasi langsung) dalam memilih gubernur, bupati, dan walikota. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati bahwa penggunaan istilah demokratis akan dimaknai oleh undang-undang, apakah pemilihan kepala daerah akan dilakukan secara langsung atau dilakukan oleh DPRD. Yang penting prinsip dasarnya adalah demokratis. Oleh karena itu makna atau tafsiran dari demokratis itu tidak bisa serta merta dimaknai sebagai pemilihan langsung melalui Pemilu.⁴⁹⁰

Apabila dirunut secara kronologis, perdebatan yang terjadi tersebut merupakan buah dari adanya perbedaan tafsir terhadap terminologi "demokratis". Oleh karena itu, yang harus dilakukan adalah menemukan tafsir otentik terhadap frasa "dipilih secara demokratis". Untuk memahami makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 maka dapat digunakan berbagai metode. Penulis memilih untuk menggunakan metode penafsiran sistematis, dan teleologis.⁴⁹¹ Dengan

⁴⁹⁰ Pendapat ini diperoleh dari keterangan yang disampaikan DPR yang diwakili oleh anggota DPR Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifudin dalam sidang di Mahkamah Konstitusi Putusan No.072-073/PUU-II/2004

⁴⁹¹ Lihat dalam Yudha Bhakti Adhiwisastra, 2000, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung:Alumni, hal 9-12, lihat pula Jazim Hamidi a, 2011, *Hermeneutika Hukum*, Malang: UB Press, hal 101-106, serta Jazim Hamidi b, 2008, *Mengenal Lebih Dekat Hermeneutika Hukum: Perspektif Falsafati dan Metode Interpretasi*, dalam *Butir-Butir Pemikiran Hukum*, Bandung: Refika Aditama hal 94-97. Bahwa terdapat 11 (sebelas) macam metode interpretasi hukum, yaitu: 1. Interpretasi Gramatikal (menurut bahasa), yaitu menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Dalam metode ini yang dilakukan adalah mencoba menangkap

menggunakan penafsiran sistematis dapat diketahui maksud istilah demokratis ini dari berbagai peraturan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah, baik dari Undang-Undang Dasar maupun undang-undang yang lain, yaitu ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2), Pasal 18 Ayat (4), UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta UU No.17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Di samping menggunakan kedua metode penafsiran tersebut, penulis juga menggunakan pendapat/doktrin para ahli, dalam hal ini dipakai pendapat

arti sesuatu teks/peraturan menurut bunyi kata-katanya. Hal ini dapat terbatas pada sesuatu yang otomatis, yang tidak disadari, yang selalu kita lakukan pada saat kita membaca, dan hasil interpretasinya bisa lebih mendalam dari teks aslinya...Metode interpretasi gramatikal ini merupakan cara penafsiran yang paling sederhana untuk mengetahui makna yang terkandung di dalam pasal-pasal tersebut. Pengungkapan maknanyapun di samping harus sesuai dengan standar logis, juga harus mengacu pada kelaziman bahasa sehari-hari yang digunakan dalam masyarakat. Dapat dilakukan dengan membaca kamus bahasa atau meminta penjelasan ahli bahasa. 2. Interpretasi Historis. Dilakukan dengan cara meneliti sejarah kelahiran pasal tersebut. Ada dua macam interpretasi historis, yaitu pertama interpretasi menurut sejarah pengaturannya atau sejarah undang-undangnya (*wetshistorisch*) adalah mencari maksud dari perundang-undangan itu seperti apa. dalam hal ini dilihat dari pembuat undang-undangnya. Jadi dalam interpretasi ini, kehendak pembentuk undang-undang itu sangat menentukan. Kedua, interpretasi menurut sejarah kelembagaan hukumnya atau sejarah hukumnya (*rechtshistorisch*) adalah metode interpretasi yang ingin memahami undang-undang dalam konteks seluruh sejarah hukumnya, khususnya yang terkait dengan kelembagaan hukumnya. 3. Interpretasi Sistematis. Interpretasi sistematis adalah metode yang menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Artinya tidak satupun dari peraturan perundangan tersebut dapat ditafsirkan seakan-akan ia berdiri sendiri, tetapi harus selalu dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan yang lain. Menafsirkan peraturan perundangan tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan suatu negara. 4. Interpretasi Sosiologis atau Teleologis yaitu apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatannya.5. Interpretasi komparatif, yaitu metode penafsiran dengan jalan membandingkan antara berbagai sistem hukum. Terutama bagi hukum yang timbul dari perjanjian ini penting, karena dengan pelaksanaan yang berimbang/seragam direalisasikan kesatuan hukum yang melahirkan perjanjian internasional itu sebagai hukum obyektif atau sebagai kaidah hukum umum untuk beberapa negara. 6. Interpretasi futuristik atau metode penemuan hukum yang bersifatantisipasi adalah penjelasan ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum. 7. Interpretasi restriktif, yaitu metode interpretasi yang sifatnya membatasi. 8. Interpretasi ekstensif, yaitu metode penafsiran yang membuat interpretasi melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal. 9. Interpretasi otentik, yaitu sesuai dengan pengertian di dalam undang-undang itu sendiri. 10. Interpretasi interdisipliner, biasa dilakukan dalam suatu analisis masalah yang menyangkut berbagai disiplin ilmu hukum, sehingga digunakan logika penafsiran yang menyangkut berbagai disiplin ilmu hukum. 11. Interpretasi multidisipliner, dengan menggunakan beberapa disiplin ilmu lain di luar ilmu hukum.

ahli yang dikemukakan dalam sidang Mahkamah Konstitusi. Pemaknaan istilah 'demokratis' juga dapat ditelusuri dari pendapat Mahkamah Konstitusi :

"Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah juga mengaitkan Pasal 18 Ayat (4) dengan Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana halnya dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 adalah hasil perubahan kedua UUD 1945 tahun 2000. Pasal 18B Ayat (1) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Dengan dirumuskan "dipilih secara demokratis", maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 di atas". Bahwa dalam pembahasan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang mempersiapkan perubahan UUD 1945 pada tahun 2000 Partai Persatuan Pembangunan telah mengusulkan Pilkada secara langsung, namun hal tersebut tidaklah menjadi keputusan MPR dalam perubahan kedua UUD 1945, yang terbukti bahwa rumusan yang dipilih adalah "dipilih secara demokratis", yang maksudnya adalah memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam Pilkada. Pemilihan secara langsung telah ditetapkan untuk memilih Presiden sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A UUD 1945, hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa "dipilih secara demokratis" yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Sekiranya hal tersebut menjadi maksud (intent) yang terkandung dalam perubahan pasal UUD 1945 yang bersangkutan, tidaklah terdapat hambatan apapun untuk mengubah Pasal 18 Ayat (4) menjadi berbunyi "dipilih secara langsung" pada saat dilakukan perubahan ke-3 UUD 1945 pada tahun 2001, dan tiada satu buktipun yang membuktikan bahwa pengubah UUD 1945 telah alpa tidak melakukan perubahan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 pada perubahan ke-3 tahun 2001. Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 diperlukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang substansinya antara lain memuat ketentuan tentang Pilkada. Dalam hubungan itu, Mahkamah berpendapat bahwa untuk melaksanakan ketentuan tersebut adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis maka baik pemilihan langsung maupun cara lain tersebut harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum. Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 pembuat

undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. . . .⁴⁹²

Dari pertimbangan hukum Mahkamah tersebut di atas dapat diketahui bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 memang tidak memberikan ketentuan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara langsung atau tidak langsung (melalui pemilihan di DPRD). Artinya, cara apapun yang dipilih oleh pembuat undang-undang, baik pemilihan kepala daerah secara langsung maupun pemilihan kepala daerah melalui DPRD adalah sah, dan tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945.

B.1.1. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dengan Pemilihan Langsung

Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Sebagai salah satu perwujudan dari kedaulatan rakyat tersebut adalah diselenggarakannya Pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat dan presiden dan wakil presiden, sesuai ketentuan Pasal 22E Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan kedaulatan yang dimilikinya, rakyat Indonesia memiliki hak untuk menentukan siapa yang akan mewakilinya di lembaga legislatif, dan siapa yang akan dipilihnya sebagai presiden dan wakil presiden sebagai pemimpin di tingkat nasional. Demikian pula rakyat juga memiliki daulat untuk memilih siapa yang menjadi pemimpin di daerahnya. Untuk itulah kemudian dilaksanakan pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan.

Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 hanya mengatur bahwa gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis. Tidak ada ketentuan lebih lanjut bahwa pemilihan tersebut harus dilakukan secara langsung atau tidak. Untuk mengetahui pertimbangan Tim Perumus perubahan UUD 1945, maka akan dilihat risalah pembahasan Perubahan

⁴⁹² Lihat bagian pertimbangan Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

UUD 1945. Dalam risalah pembahasan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 tahun sidang 2000, yaitu pada Buku IV edisi revisi yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR tahun 2010, dapat ditelusuri pemikiran anggota Panitia Ad Hoc I. Diantaranya adalah:

1. Pendapat dari F-PDIP dengan pembicara Hobbes Sinaga, tercantum dalam halaman 516-517 Buku IV Edisi Revisi Risalah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, mengusulkan Pasal 18 Ayat (3) berbunyi: "*Daerah otonomi mempunyai Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang*" (garis bawah dari penulis).
2. Pendapat dari F-KKI dengan pembicara Anthonius Rahail, yaitu pada butir 26 "*Selanjutnya berkenaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang langsung maka kami mengusulkan pula pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara langsung*".⁴⁹³ Pendapat ini kemudian dipertegas lagi pada sesi tanggapan fraksi., yaitu pada butir 29 hal 529: ". . . Yang terakhir adalah bahwa apabila Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung sebagaimana sudah kita bicarakan tentang Bab Kepresidenan itu maka pemilihan pimpinan daerah baik gubernur, bupati, maupun walikotamadya juga harus dipilih secara langsung". (garis bawah dari penulis).
3. Pendapat dari F-PPP yang disampaikan juru bicara Ali Hardi Kiaidema⁴⁹⁴. Fraksi PPP berpendapat bahwa: "*Gubernur, Bupati, dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung.*" (garis bawah dari penulis). Pendapat ini kemudian dipertegas lagi pada sesi tanggapan,

⁴⁹³ Lihat Risalah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Buku IV Edisi Revisi, Setjen MPR, 2010, hal 527

⁴⁹⁴ Ibid, hal 521

yang dimuat pada halaman 535, dengan pembicara Marwan Hanan, yaitu: ". . . Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung, maka pada Pemerintah Daerah pun Gubernur dan Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan kita atur dengan undang-undang yang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri". (garis bawah dari penulis).

4. Pendapat dari F-PDU yang disampaikan juru bicara Asnawi Latief. Pasal 18 diusulkan menjadi 8 ayat, dimana di dalam ayat (4) dirumuskan: "*Setiap daerah memiliki Kepala Pemerintahan Daerah atau Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat*".(garis bawah dari penulis).

Dari seluruh fraksi yang ada di MPR,⁴⁹⁵ hanya 4 (empat) fraksi yang memberikan usulan mengenai pengisian jabatan kepala daerah, yang kesemuanya (kecuali F-PDIP tidak secara eksplisit menyatakan) menghendaki pemilihan secara langsung oleh rakyat. Namun demikian, setelah menelusuri risalah sidang PAH I BP MPR, ternyata materi pengisian jabatan kepala daerah tidak begitu banyak dibahas. Penulis kemudian menyimpulkan bahwa mengenai pengisian jabatan kepala daerah ini oleh panitia perubahan Undang-Undang Dasar dianggap tidak ada masalah yang krusial. Pengisian jabatan kepala daerah lebih merupakan persoalan pemerintahan daerah, sehingga mekanismenya turut diatur bersama dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri. Dengan demikian, keputusan untuk mengatur bahwa pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat diserahkan pada politik

⁴⁹⁵ Pada Periode 1999-2004, fraksi di MPR berjumlah 11 (sebelas) fraksi, yaitu: F-PG, F-PDKB, F-TNI/Polri, F-UG, F-PDIP, F-PPP, F-PKB, F-Reformasi, F-PBB, F-PDU, F-KKI. Dari kesebelas fraksi tersebut, hanya 4 (empat) fraksi yang memberikan usulan khusus mengenai pemilihan kepala daerah, yaitu F-PDIP, F-PPP, F-PDU, dan F-KKI.

hukum yang dianut pemerintah, termasuk pembuat undang-undang. Artinya walaupun pada saat berlakunya UU No.32 Tahun 2004 dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka itu merupakan kebijakan politik hukum yang dipilih penyelenggara negara pada saat itu.

Dipilihnya mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung ini dilatarbelakangi oleh kondisi yang tidak memuaskan dari sistem pemilihan yang digunakan oleh UU No.22 Tahun 1999, yaitu pemilihan melalui dan oleh DPRD. Di samping itu terdapat beberapa alasan mengapa dipilih pemilihan secara langsung di antaranya adalah berpedoman pada pemilihan Presiden yang diselenggarakan secara langsung, maka hendaknya pemilihan kepala daerah juga diselenggarakan secara langsung.

Terkait dengan keputusan DPR untuk merumuskan Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) yang menentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil terjadi beberapa kali pembahasan dalam Rapat. Dari penelusuran risalah sidang, dapat diperoleh kesimpulan bahwa mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagai tafsir atas ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara tidak terjadi perdebatan di antara anggota DPR maupun Menteri Dalam Negeri selaku wakil Pemerintah. Hal ini terjadi, karena baik RUU yang berasal dari DPR maupun Pemerintah pada dasarnya berisi usulan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian, tidak terjadi tarik menarik antara pemilihan secara langsung atau pemilihan melalui DPRD. Perdebatan dan pembahasan berkisar tentang persyaratan calon kepala daerah, kemungkinan adanya calon perseorangan, peran KPUD, dan peran DPRD .

Mengenai peran DPRD, dapat dikutip pendapat Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno dalam rapat pembahasan di DPR sebagai berikut: ". . . *Yang sebenarnya kita perlu sepakat dulu dalam memainkan Pilkada langsung oleh rakyat ini, DPRD punya peran atau tidak. Kalau punya peran, seberapa jauh peran itu. Jadi kalau tidak juga berarti kita tinggalkan*

sama sekali DPRD . . . " Terhadap pendapat Mendagri tersebut, anggota F-PDIP Firman Jaya Daely menyatakan: ". . . *kalau boleh memang DPRD itu diminimalis kiprahnya dalam prosedur rekrutmen ini. Tapi peran DPRD dalam kerangka stabilitas politik lokal tadi perlu. Kepemimpinan politik lokal itu diperkuat oleh sejauh mana dia memiliki anggota dalam parlemen lokal. . .*".⁴⁹⁶ Dari pembahasan ini dapat diketahui bahwa DPR menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Secara teoritis, pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan kepala daerah secara langsung memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan melalui pemilihan oleh anggota DPRD, diantaranya adalah:⁴⁹⁷*Pertama*, pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman, dan perluasan demokrasi lokal. Demokrasi langsung melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan dengan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen calon di tangan segelintir orang. *Kedua*, dari sisi kompetisi politik pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti praktek politik uang (*money politic*). *Ketiga*, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga negara untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik, dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam

⁴⁹⁶ Baca Risalah Sidang pembahasan RUU Pemerintahan Daerah, hal 86

⁴⁹⁷ Baca pendapat Ari Dwipayana sebagaimana dikutip dalam Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hal 38-39

pengambilan keputusan politik. *Keempat*, Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin aspiratif, kompeten, dan memiliki legitimasi tinggi di hadapan rakyat. Dengan pilkada langsung harapannya kepala daerah terpilih akan berorientasi kepada rakyat, bukan kepada DPRD. Dengan demikian Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang akhirnya akan mendekatkan pemimpin daerah kepada masyarakat. *Kelima*, kepala daerah terpilih memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuasaan (*check and balances*) di daerah, yaitu antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuasaan ini akan meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik monolitik.

Pada kenyataannya, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung bukannya tanpa masalah. Sebagai contoh adalah permohonan uji materiil terhadap UU No.32 Tahun 2004 yang di dalam salah satu pasalnya mengatur tentang penyelenggara pemilihan kepala daerah, dalam hal ini adalah KPUD. Para Pemohon yang terdiri dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berkepentingan terhadap pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang demokratis, luber, dan jujur. Pada intinya, para Pemohon berkeberatan terhadap ketentuan Pasal 57 Ayat (1) yang mengatur tentang pertanggungjawaban KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah kepada DPRD.⁴⁹⁸ Adanya pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD ini dianggap akan mengurangi derajat demokrasi dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Hal tentang keberatan yang diajukan oleh para pemohon a quo sebenarnya sejalan apa yang menjadi bahan pembahasan pada rapat di DPR, seperti yang disampaikan oleh Mendagri dan anggota DPR Firman Jaya Daely. Keterangan DPR pada sidang MK yang menjadi bahan pertimbangan dalam Putusan No.072-073/PUU-II/2004 .

⁴⁹⁸ Lihat ketentuan Pasal 57 : Ayat (1) Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Ayat (2) Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.

B.1.2. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dengan Pemilihan oleh DPRD

Sebelum berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah adalah dengan melalui pengangkatan oleh Presiden, pencalonan oleh DPRD dengan pengangkatan oleh Presiden, serta pemilihan oleh DPRD. Pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui peran DPRD, baik mengusulkan, mencalonkan, maupun memilih sebenarnya bukan pilihan yang buruk bahkan salah dalam pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah. Terbukti, sejak awal kemerdekaan tahun 1945 sampai dengan tahun 2004 dimana pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pengangkatan maupun pemilihan bukanlah merupakan waktu yang buruk bagi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Pada masa itu meskipun dari kaca mata hak asasi manusia di bidang politik tidak menjamin pemenuhan hak asasi manusia, tetapi paling tidak tingkat keamanan di masyarakat bisa terjamin. Kepala daerah yang dihasilkan dari sistem penunjukan dan pemilihan secara kualitas dengan melihat sejarah di Indonesia juga terbukti tidak terlalu buruk. Artinya, pengisian jabatan kepala daerah dengan cara pemilihan oleh DPR tidak mengindikasikan sesuatu yang buruk di luar kaitannya dengan hak-hak asasi manusia di bidang politik.

Secara umum, pelaksanaan demokrasi dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang dilaksanakan melalui perwakilan.

Dalam demokrasi langsung, rakyat mewujudkan kedaulatannya secara langsung dengan cara memilih siapa yang dikehendaknya sebagai pemimpin atau wakilnya. Pada demokrasi langsung ini, lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan sedangkan pemilihan pejabat eksekutif maupun anggota legislatif dilakukan oleh rakyat secara langsung melalui Pemilu. Sementara demokrasi tidak langsung terjadi apabila untuk mewujudkan kedaulatannya rakyat tidak memilihnya secara langsung, namun melalui lembaga perwakilan, sehingga demokrasi tidak langsung ini juga disebut dengan demokrasi perwakilan. Kedua cara pemilihan ini juga merupakan cara yang demokratis.

Dalam kaitan dengan kewenangan DPRD untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota dapat dijelaskan dengan teori hubungan antara si wakil dengan yang diwakili. Menurut Bintan R Saragih⁴⁹⁹ ada beberapa teori yang menjelaskan tentang duduknya seseorang di Lembaga Perwakilan, baik karena pengangkatan/penunjukam maupun melalui pemilihan, mengakibatkan hubungan si wakil dengan yang diwakilinya, yaitu:

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mandat dari rakyat, sehingga disebut mandataris. Teori mandat ini ada beberapa macam, yaitu:

- 1) Mandat imperatif. Menurut ajaran ini si wakil bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut, maka si wakil harus mendapat instruksi baru dan yang diwakilinya baru dapat melaksanakannya.
- 2) Mandat bebas. Si wakil dapat bertindak tanpa tergantung instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini, si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.
- 3) Mandat representative. Si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat kepada Lembaga Perwakilan (Parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga Perwakilan (parlemen) inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

b. Teori Organ

Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat, yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih Lembaga Perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri Lembaga Perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. teori ini didukung oleh Paul Laband dan Georg Jellinek. Laband menyatakan tidak perlu terlalu mempersoalkan hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan Parlemen adalah organ yang bersumber pada undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri, jadi tidak perlu melihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat.

⁴⁹⁹ Bintan R Saragih, 1987, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Radar Jaya, hal 82-86

Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen, yaitu memilih dan membentuk organ Parlemen (Perwakilan) dan setelah organ tersebut terbentuk, maka rakyat tidak perlu turut campur lagi dan organ tersebut bebas bertindak sesuai fungsinya. Jellinek mengemukakan bahwa rakyat adalah organ yang primer, akan tetapi organ ini tidak dapat mengatakan kehendaknya, sehingga harus melalui organ sekunder, yaitu Parlemen. Jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya dari segi hukum.

c. Teori Sosiologi Rieker

Rieker menganggap bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih, sehingga terbentuk Lembaga Perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.

d. Teori Hukum Obyektif dari Duguit

Menurut teori ini dasar dari hubungan antara rakyat dan parlemen adalah Solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.

e. Menurut Gilbert Abcarian

Ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, yaitu:

- 1) Si wakil bertindak sebagai "wali" (*trustee*). Si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- 2) Si wakil bertindak sebagai "utusan" (*delegate*). Di sini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- 3) Si wakil bertindak sebagai "*politico*". Si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari issue (materi) yang dibahas.
- 4) Si wakil bertindak sebagai "partisan". Si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya), maka lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

f. Menurut Prof Dr A Hoogerwerf

Hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya ada 5 (lima) model, yaitu:

- 1) Model *delegate* (utusan). Si wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- 2) Model *trustee* (wali), wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.
- 3) Model *politicos*. Wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.
- 4) Model kesatuan. Anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat
- 5) Model *diversifikasi* (penggolongan). Anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu

Apabila dikaitkan dengan bermacam-macam teori mandat tersebut, wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu di Indonesia dapat disebut sebagai mandat bebas, ataupun mandat representatif. Anggota legislatif yang duduk di lembaga perwakilan tidak bertanggung jawab kepada rakyat sebagai orang perorang atau individu, namun bertanggung jawab secara kelembagaan, karena selaku anggota legislatif, di luar sidang-sidang DPR/DPRD, tiap anggota tidak bertindak atas diri mereka sendiri. Status sebagai anggota DPR/DPRD selalu melekat pada diri seorang wakil. Selain mandat representatif, wakil juga rakyat dapat bertindak berdasar teori mandat bebas. Setelah terpilih melalui Pemilu yang demokratis, maka wakil rakyat yang duduk di DPR/DPRD, dengan berdasar pada undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lain dapat bertindak atas nama rakyat.

Berdasar pada ajaran tersebut, maka kewenangan yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk memilih kepala daerah memiliki landasan teoritis, di samping tidak melanggar konstitusi. Kewenangan tersebut bersifat konstitusional, karena juga diatur di dalam undang-undang yang mengatur tentang kewenangan DPRD, baik yang terdapat dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maupun yang terdapat dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selain itu, sesuai dengan tugas dan wewenangnya, anggota DPR/DPRD di Indonesia memiliki kedudukan sebagai anggota parlemen yang menjalankan fungsinya berdasarkan undang-undang dasar dan undang-

undang. Oleh karena itu setelah parlemen terbentuk sebagai hasil pilihan rakyat, maka parlemen bebas bertindak sesuai fungsinya. Jadi, apabila dalam undang-undang ditentukan bahwa salah satu tugas DPRD adalah memilih kepala daerah, maka DPRD berwenang untuk melakukan pemilihan tersebut. Hal ini sesuai dengan teori organ di atas.

Apabila dikaitkan dengan pendapat Gilbert Abcarian dan Hoogerwer, dalam kedudukannya sebagai "wali", maka anggota DPRD dapat bertindak atas nama rakyat untuk memilih kepala daerah. Namun dalam kenyataannya, seringkali anggota DPRD lebih bertindak sebagai partisan. Si wakil, yaitu anggota DPRD yang sudah dipilih rakyat untuk mewakili kepentingannya pada akhirnya lebih mementingkan kepentingan partai politiknya. Kondisi demikian inilah yang menyebabkan cara pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan oleh anggota DPRD dinilai kurang mewakili daulat rakyat, meskipun tidak juga melanggar konstitusi.

Secara teoritis dan konstitusional, pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan oleh DPRD memang dibenarkan. Namun cara ini memiliki kelemahan, karena pemilihan kepala daerah oleh DPRD menunjukkan adanya ciri parlementer, karena konsekuensi dipilihnya kepala daerah oleh DPRD (parlemen), maka akan ada pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. DPRD (parlemen) juga memiliki wewenang untuk memberhentikan kepala daerah. Mekanisme seperti ini merupakan ciri dari sistem pemerintahan parlementer, dimana eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif. Sementara itu, sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensiil, yang menempatkan lembaga eksekutif dan legislatif dalam posisi yang sejajar, tidak dapat saling menjatuhkan. Artinya, lembaga legislatif (parlemen) tidak dapat memberhentikan kepala daerah, sementara di lain pihak kepala daerah tidak dapat membubarkan parlemen.

Hal senada juga dikemukakan oleh Saldi Isra⁵⁰⁰, yang berpendapat bahwa dengan dilakukannya pemilihan kepala daerah melalui DPRD, artinya dalam negara kita dianut dua sistem pemerintahan, yaitu presidensiil dan parlementer untuk tingkat daerah. Oleh karena itu, supaya tidak menganut

⁵⁰⁰ Saldi Isra, *wawancara dengan penulis*, Sawahlunto, 30 Mei 2014

dua sistem dalam satu negara, karena Presiden dipilih secara langsung, maka kepala daerah juga harus dipilih secara langsung. Firman Jaya Daely⁵⁰¹ juga berpendapat sama, bahwa sistem pemilihan Presiden sebagai kepala negara harus ditarik ke bawah, sehingga pelaksanaan pengisian jabatan kepala daerah juga dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung.

Terhadap pendapat tersebut, penulis berpendapat bahwa pengisian jabatan presiden dengan kepala daerah memiliki perbedaan. Presiden adalah pemimpin nasional, yang harus berdiri di atas semua golongan, sehingga rakyat di seluruh negeri harus berpartisipasi untuk memilihnya. Sementara kepala daerah adalah pemimpin daerah, dan terutama bupati dan walikota, adalah pemimpin di wilayahnya masing-masing, yang sesuai dengan ciri masyarakat Indonesia yang majemuk, memiliki corak dan sifat yang berbeda-beda. Oleh karena itu, sesuai dengan apa yang diatur di dalam Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945, maka mengenai bagaimana jabatan kepala daerah itu hendak diisi, patut juga mempertimbangan keinginan masyarakat daerah masing-masing, dengan tetap mengacu pada ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu pengisian jabatan kepala daerah itu harus dilakukan secara demokratis. Oleh karena itu, bagaimana cara demokratis itu hendak diwujudkan, perlu memperhatikan ketentuan dalam Pasal 18A dan Pasal 18B. Namun demikian, cara apapun yang hendak diwujudkan, maka yang paling penting adalah dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang dipilih, tujuan untuk mensejahterakan masyarakat harus menjadi pedoman.

B.1.3. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Di Tengah Masa Jabatan

Apabila kepala daerah berhalangan tetap, dalam arti meninggal dunia, berhenti, atau diberhentikan, maka kekosongan posisi kepala daerah harus segera diisi. Berdasar pada ketentuan undang-undang yang selama ini berlaku,

⁵⁰¹ Firman Jaya Daely, anggota DPR RI periode 1999-2004 yang ikut membahas RUU tentang pemerintahan daerah, yang kemudian disahkan sebagai UU No.32 Tahun 2004, *wawancara dengan penulis*, 16 Agustus 2014.

maka apabila kepala daerah berhalangan tetap, maka wakil kepala daerah akan menggantikan posisi kepala daerah sampai habis masa jabatannya.

Dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah di tengah masa jabatan ini, terdapat 2 (dua) skenario atau alternatif yang dapat dipilih, yang masing-masing memerlukan cara yang berbeda untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah. Sebelum berlakunya UU No.22 Tahun 2014, yang kemudian dinyatakan dicabut dengan Perppu No.1 Tahun 2014, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan, baik dilakukan melalui pemilihan secara langsung pada saat berlakunya UU No.32 Tahun 2004, maupun dipilih melalui DPRD seperti diatur dalam UU No.22 Tahun 1999, dan undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Sejak UU No.22 Tahun 2014 diberlakukan, yang kemudian dinyatakan dicabut dengan Perppu No.1 Tahun 2014, maka kepala daerah dipilih tanpa wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah diusulkan oleh gubernur, dan diangkat Presiden untuk wakil gubernur, kemudian dilantik oleh gubernur. Wakil Bupati atau Wakil Walikota diangkat oleh Menteri atas usul Bupati/Walikota dan kemudian dilantik oleh Bupati/Walikota. Hal ini diatur di dalam Pasal 48 dan Pasal 49. Ketentuan ini kemudian diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan dan langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah.

B.1.3.a. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih atau diangkat secara berpasangan

Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan, maka dalam hal terjadi keadaan dimana kepala daerah berhalangan tetap, berhenti, atau diberhentikan, maka wakil kepala daerah secara otomatis akan menggantikan kedudukan kepala daerah tersebut. Ketentuan tersebut memang secara jelas diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.⁵⁰²

⁵⁰² Lihat ketentuan dalam UU No.32 Tahun 2004: Pasal 26 ayat (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. UU No.22 Tahun 1999 mengaturnya di dalam Pasal 58 Ayat

Logika berpikirnya, pada saat pasangan tersebut mencalonkan diri sebagai bakal calon kepala daerah dan bakal calon wakil kepala daerah, dan kemudian ditetapkan sebagai calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah yang mengikuti proses pemilihan, masyarakat sebagai pemilih telah mengetahui dan kemudian mempertimbangkan untuk memilih calon pasangan tersebut. Pada saat melakukan pemilihan, tentu saja figur calon wakil kepala daerah ikut menjadi bahan pertimbangan. Dengan asumsi bahwa masyarakat sudah mengetahui adanya ketentuan bahwa apabila seorang kepala daerah berhalangan (tetap ataupun sementara) maka wakil kepala daerah yang akan menggantikannya, maka figur wakil kepala daerah ikut menentukan pengambilan keputusan seorang pemilih. Oleh karena itu menjadi wajar dan sah-sah saja apabila dalam pola pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan, maka wakil kepala daerah akan menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah berhalangan tetap.

B.1.3.b. Kepala daerah dan wakil kepala diangkat secara terpisah

Di dalam UU No.5 Tahun 1974 dan UU No.18 Tahun 1965, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih atau diangkat secara terpisah. Kepala Daerah, baik Gubernur maupun Bupati dan Walikota dipilih (UU No.5 Tahun 1974) dan diajukan (UU No.18 Tahun 1965) oleh DPRD dan diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Sedangkan jabatan wakil kepala daerah diisi melalui pengangkatan oleh presiden (setelah menerima usulan dari Gubernur dengan persetujuan DPRD), untuk jabatan wakil gubernur dan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri untuk pengisian jabatan wakil bupati atau wakil walikota. Bagaimana cara pengisian jabatan kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan tetap, berhenti, atau diberhentikan, kedua undang-undang tidak mengatur dengan jelas. Dalam Pasal 25 Ayat (2) UU No.5 Tahun 1974 hanya disebutkan bahwa apabila Kepala Daerah berhalangan, Wakil Kepala Daerah menjalankan tugas sehari-hari.

(1): Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, jabatan Kepala Daerah diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya.

Ketentuan selanjutnya tentang pejabat yang mewakili diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan dalam UU No.18 Tahun 1965 dengan jelas diatur bahwa apabila kepala daerah meninggal dunia atau diberhentikan, maka wakil kepala daerah diangkat sebagai penggantinya sampai akhir masa jabatannya, kecuali apabila penguasa yang berhak menentukan lain.⁵⁰³

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 50 Perppu No.1 Tahun 2014 maka dalam hal kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) berhalangan tetap, maka wakil kepala daerah tidak serta merta menggantikan kepala daerah. Wakil kepala daerah menjalankan tugas sehari-hari kepala daerah sebagai pelaksana tugas harian sampai dengan terpilihnya kepala daerah yang baru.

Ketentuan tersebut memiliki alasan yang logis, yaitu karena hanya kepala daerah yang dipilih oleh rakyat, sementara wakil kepala daerah diangkat atas usulan kepala daerah, sehingga apabila kepala daerah yang dipilih oleh rakyat secara langsung tersebut berhalangan tetap, wakilnya tidak dapat menggantikannya. Rakyat tidak memilih wakil kepala daerah. Oleh karena itu, legitimasi kepala daerah dan wakil kepala daerah di mata rakyat adalah berbeda.

B.2. Kaitan Antara Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Secara Langsung Dengan Kemampuan Pemerintah Daerah Untuk Menyelenggarakan Kesejahteraan Rakyat

Tujuan Negara Republik Indonesia yang tercantum Pembukaan alinea 4 UUD Negara RI adalah: "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ... yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh

⁵⁰³ Lihat ketentuan Pasal 48 Ayat (2) UU No.18 Tahun 1965.

hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".(garis bawah dari penulis).

Ditetapkannya tujuan nasional seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara tersebut adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara yang dilakukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat tersebut adalah dengan melakukan pembangunan hukum, di samping pembangunan di sektor-sektor fisik. Pembangunan hukum dilakukan dengan melakukan penataan dan penyusunan hukum nasional yang berintikan 3 (tiga) komponen materi hukum, seperti yang disebut Friedman⁵⁰⁴ sebagai materi hukum (*legal substance*), struktur/aparatur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Dalam konsep negara kesejahteraan yang dianut negara-negara modern termasuk negara Indonesia, negara melalui pemerintah dituntut untuk berperan aktif dalam upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Peran negara yang dimaksud tersebut sangat relevan apabila dikaitkan dengan pendapat Satjipto Rahardjo mengenai negara hukum yang membahagiakan rakyatnya. Semangat untuk membahagiakan rakyatnya ini hendaknya dimiliki oleh pemimpin dan mereka yang mengemban jabatan publik.⁵⁰⁵ Dengan memperhatikan pendapat tersebut, maka yang harus diperhatikan oleh kepala daerah adalah memiliki visi untuk semata-mata menciptakan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya untuk memilih kepala daerah yang sesuai dengan kualifikasi tersebut, maka sistem pengisian jabatan kepala daerahnya juga harus menjamin mampu mewujudkan tujuan mensejahterakan masyarakat tersebut.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kesejahteraan berarti keamanan, keselamatan, ketentraman, kesenangan hidup, dsb, kemakmuran. Kata sejahtera berarti aman sentosa, makmur, selamat (terlepas dari segala macam gangguan, kesukaran, dsb). Sedangkan kesejahteraan sosial adalah

⁵⁰⁴ Friedman, Lawrence M, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York:Russell Sage Foundation, 1975), page 14-15

⁵⁰⁵ Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, hal 106

keadaan sejahtera masyarakat.⁵⁰⁶ Apabila dilihat dari definisi kesejahteraan menurut KBBI tersebut, maka arti kesejahteraan tidak hanya meliputi kecukupan di bidang ekonomi, tetapi juga menyangkut keamanan dan keselamatan. Dengan demikian, maka makna kesejahteraan memiliki cakupan yang sangat luas. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan, seperti tingkat kemiskinan, pelayanan publik, terjadinya korupsi, dan lain-lain.

Pada saat sekarang, bahkan sejak tahun 2005, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat, diharapkan agar kepala daerah yang terpilih adalah pemimpin yang sesuai dengan kriteria yang diinginkan masyarakat yang mampu mensejahterakan rakyat. Setelah hampir 10 tahun pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan pemilihan secara langsung, maka dapat diperoleh gambaran mengenai beberapa kondisi yang terkait dengan pelayanan publik, tingkat kemiskinan masyarakat, tindakan koruptif yang dilakukan oleh pejabat publik, dan besarnya anggaran Pilkada.

Hasil penelitian yang pertama adalah menyangkut aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat merupakan salah satu tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang tentu saja menjadi tugas dan kewajiban kepala daerah untuk memenuhinya. Data penelitian diperoleh dari Ombudsman RI, dengan tugas Ombudsman RI yaitu mencegah mal administrasi, menyelesaikan laporan/pengaduan masyarakat, dan mengadakan pengawasan pelayanan publik, maka dapat diketahui respons masyarakat terhadap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dengan menggunakan data penelitian yang diperoleh dari laporan pengaduan masyarakat, seperti yang tercantum dalam Tabel 2 tentang Jumlah Prosentase Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor yang disajikan pada Bab III, maka diperoleh hasil bahwa instansi pemerintah daerah merupakan instansi yang paling banyak dikeluhkan oleh masyarakat, yang persentasenya makin meningkat dari tahun

⁵⁰⁶ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op cit*, hal 794

ke tahun (data dari tahun 2003-2013). Bahkan pada tahun 2010 dari seluruh jumlah laporan, jumlah laporan terhadap instansi pemerintah daerah mencapai jumlah 31,13%, tahun 2011 mencapai 35,94%, dan pada tahun 2012 mencapai 45,02%. Dari data tersebut, setidaknya-tidaknnya dapat diperoleh gambaran bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, yang dipimpin oleh kepala daerah belum memenuhi harapan masyarakat. Artinya, dengan dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat pun, pelayanan publik belum berhasil diselenggarakan secara maksimal sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat.

Ditinjau dari dampaknya terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, berdasar hasil penelitian, (yang tercantum dalam tabel 3 dan seterusnya dan grafik dan diagram 1-4 padaBbab III), sejak dilangsungkannya pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan secara langsung, diperoleh data bahwa: dilihat dari tingkat kemiskinan penduduk, dengan menggunakan indikator tingkat kemiskinan penduduk Indonesia, yang diperbandingkan dengan kondisi sebelum tahun 2005, (1999-2012) yaitu sebelum diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung, dengan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik, yang kemudian diuji secara statistik dengan menggunakan metode "uji t" dengan 2 (dua) sampel independen, maka diperoleh hasil bahwa:

- 1) Berdasarkan tren data dari tahun 1999-2004 (sebelum pelaksanaan Pilkada langsung) data tingkat kemiskinan di Indonesia (jumlah penduduk miskin, indeks kedalaman kemiskinan, serta indeks keparahan kemiskinan) cenderung mengalami penurunan, baik di kota maupun di desa.
- 2) Dua tahun setelah pelaksanaan Pilkada langsung (2005-2006), tingkat kemiskinan di Indonesia (jumlah penduduk miskin, indeks kedalaman kemiskinan, serta indeks keparahan kemiskinan) cenderung mengalami peningkatan yang cukup tinggi.
- 3) Setelah dua tahun sejak penyelenggaraan Pilkada secara langsung, terjadi penurunan tingkat kemiskinan yang cenderung konsisten menurun hingga tahun 2012.

Dari hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa tingkat kemiskinan masyarakat, baik menyangkut jumlah, prosentase, maupun rata-rata, mengalami penurunan apabila dihitung sejak 5 (lima) tahun sebelum diselenggarakannya Pilkada langsung dan 7 (tujuh) tahun setelah Pilkada berlangsung. Artinya terhadap tingkat kemiskinan masyarakat, diselenggarakannya Pilkada langsung berhasil mengurangi tingkat kemiskinan. Walaupun faktor ini bukan satu-satunya yang berpengaruh terhadap penurunan tingkat kemiskinan masyarakat. Keberhasilan program-program yang dilaksanakan Pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan untuk menurunkan tingkat kemiskinan penduduk.

Permasalahan lain yang timbul pasca diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung adalah kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan anggota DPRD. Dari hasil penelitian seperti yang tercantum dalam Bab III diperoleh data, bahwa beberapa lembaga telah merilis data yang memberikan gambaran tentang terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Berdasarkan catatan BPK pada awal 2014, lebih dari 300 kepala daerah dari total 542 kepala daerah di Indonesia tersangkut korupsi. Modusnya mulai dari penyalahgunaan anggaran termasuk dana hibah dan bansos, hingga korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pemberian izin pengelolaan sumber daya alam seperti tambang dan hutan. Data dari Litbang Kompas, yang tercantum dalam Tabel 3 tentang Rekap Tren Korupsi di Daerah Berdasarkan Pelakunya Tahun 2008-2011 (tersaji di Bab III) menunjukkan bahwa dilihat dari pelaku korupsi, maka pejabat/mantan pejabat instansi pemda, kepala daerah/mantan kepala daerah, dan anggota/mantan anggota DPRD merupakan pelaku yang paling banyak melakukan tindakan korupsi.

Data dari ICW (Diagram Korupsi Berdasarkan Tahun Terjadi) menunjukkan bahwa sejak tahun 2005-2014, kasus korupsi cenderung mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Kemudian apabila dikaitkan dengan pelaku korupsi, modus korupsi, sektor, dan modus korupsi, seperti yang tersaji dalam Diagram 1-4 (Diagram 1: Korupsi Berdasarkan Tahun

Terjadi, Diagram 2 dan 3: Korupsi Berdasarkan Modus, Diagram 4: Korupsi Berdasarkan Sektor), maka dapat diketahui bahwa Pejabat/pegawai Pemda/Kementrian, Anggota DPRD, dan Kepala Daerah merupakan pejabat yang paling banyak melakukan korupsi. Modus atau cara yang paling banyak dilakukan adalah dengan melakukan penggelapan, penyalahgunaan anggaran, laporan fiktif, dan mark up. Sedangkan sektor yang paling banyak terjadi kasus korupsi adalah pada sektor keuangan daerah dan infrastruktur.

Apabila data tersebut dianalisa, maka dengan korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah ataupun anggota DPRD pada sektor keuangan daerah dan infrastruktur dengan modus penggelapan, penyalahgunaan anggaran, mark up, dan laporan fiktif, maka dapat diambil kesimpulan bahwa terjadinya korupsi tersebut akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena pada sektor keuangan dan infrastruktur, sangat berkaitan dengan pemenuhan hak-hak rakyat untuk mendapatkan kesejahteraan dari pemerintah daerah. Keuangan daerah seharusnya dimanfaatkan untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Demikian pula sektor infrastruktur yang penggunaannya seharusnya dinikmati masyarakat, dengan terjadinya korupsi, maka masyarakat tidak akan bisa menikmatinya.

Ditinjau dari aspek biaya penyelenggaraan Pilkada, diselenggarakannya Pilkada secara langsung oleh rakyat akan menghabiskan dana yang sangat besar. Dari data Litbang Kompas, yang tersaji pada Tabel tentang Perkiraan Biaya Pilkada di Beberapa Daerah, dapat diperoleh gambaran bahwa untuk menyelenggarakan Pilkada pada tingkat Provinsi, perkiraan biaya mencapai Rp.132,5 milyar, dan bahkan bisa mencapai Rp. 254 milyar apabila dilakukan dalam dua putaran seperti pada Pilkada Provinsi DKI pada tahun 2012. Sedangkan pada tingkat Kabupaten, perkiraan biaya tertinggi adalah Rp.55 milyar, dan perkiraan dana terendah adalah Rp. 5,9 milyar. Jumlah perkiraan biaya tersebut dipengaruhi oleh jumlah penduduk dan jarak lokasi dibandingkan dengan Jakarta, sebagai tempat kedudukan KPU sebagai penyedia logistik pemilihan kepala daerah, seperti kotak suara, kertas suara, tinta, dan lain-lain.

Dari data yang ditemukan dalam penelitian tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

- 1) Berdasar pada data dari Ombudsman RI, maka kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah justru lebih banyak dikeluhkan oleh masyarakat pada tahun-tahun terakhir setelah dimulainya penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Kondisi ini memberikan gambaran bahwa, di bidang pelayanan publik, tidak ada peningkatan tingkat kepuasan masyarakat kepada pemerintah daerah yang dipimpin kepala daerah selaku penyelenggara pelayanan publik setelah diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung.
- 2) Apabila dilihat dari angka kemiskinan berdasar data BPS, maka tidak terbukti bahwa rakyat Indonesia menjadi lebih miskin setelah diselenggarakannya Pilkada. Meskipun faktor Pilkada bukan merupakan satu-satunya variabel yang berpengaruh terhadap angka kemiskinan.
- 3) Dari data korupsi yang diperoleh dari Kemedagri, KPK, dan ICW diperoleh fakta sebagai hasil penelitian, bahwa trend terjadinya korupsi cenderung meningkat setelah tahun 2005. Ditinjau dari pelaku korupsi, maka pegawai/pejabat Pemda/Kementrian, kepala daerah dan anggota DPRD merupakan pejabat yang paling banyak melakukan korupsi, dengan modus paling banyak adalah penggelapan, penyalahgunaan anggaran, dan laporan fiktif. Karena sektor keuangan daerah dan infrastruktur merupakan sektor yang paling banyak terjadi korupsi, maka dapat dianalisa bahwa terdapat korelasi antara terjadinya korupsi dengan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah. Alasannya, dengan terjadinya korupsi di sektor keuangan daerah, yang tentu saja terkait dengan APBD, maka kemampuan daerah untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat di daerah menjadi menurun. Bagaimana tidak, sumber-sumber keuangan yang seharusnya dipergunakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat, menjadi berkurang karena kasus korupsi yang dilakukan kepala daerahnya. Dengan demikian, berdasar hasil penelitian tersebut, dapat dinyatakan bahwa dari segi tingkat korupsi, pelaku korupsi, modus korupsi dan

sektor korupsi, pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat.

- 4) Dari data perkiraan biaya penyelenggaraan Pilkada, maka biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah dengan melalui APBN/APBD sangat tinggi. Biaya ini seharusnya sebanding dengan hasil yang dinikmati oleh masyarakat, sehingga biaya tinggi yang dikeluarkan tersebut menjadi tidak sia-sia. Berdasar hasil penelitian, apabila pemilihan kepala daerah dilakukan lebih dari satu kali putaran, maka biaya akan berlipat ganda. Oleh karena itu, dalam rangka perbaikan sistem dan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, besarnya anggaran ini harus menjadi bahan pertimbangan untuk dilakukan evaluasi.

Dari fakta-fakta yang dikemukakan sebagai hasil penelitian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa dengan dilakukannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk mengisi jabatan kepala daerah, tidak serta merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ada beberapa variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan mensejahterakan masyarakat, yang masing-masing harus diperbaiki dan diformulasikan kembali, sehingga dalam pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan datang (*ius constituendum*), tujuan mensejahterakan masyarakat menjadi agenda yang harus diwujudkan. Bagaimana memperoleh calon kepala daerah yang mempunyai kualifikasi kepemimpinan yang mampu mewujudkan visi dan misi sesuai dengan tujuan nasional harus dituangkan dalam hukum yang hendak dibuat.

B.3. Keterkaitannya Dengan Pelayanan Publik dan *Good Governance*

Dalam era globalisasi terdapat *paradigma shift* dari "*government*" ke "*governance*". Secara luas *governance* mengacu pada persamaan hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat yang dilayani dan dipertahankan. *Good governance* menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan *stakeholders* yang luas dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, dan politik suatu negara dan pendayagunaan sumber-sumber alam, keuangan, dan

manusia menurut kepentingan semua pihak dan dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. *Good governance* merupakan kecenderungan global.⁵⁰⁷

Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) diadopsi prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, transparan, demokratis, partisipatif, dan akuntabel. Oleh karena itu hubungan antara kepala daerah, DPRD, dan masyarakat yang harmonis dalam rangka pengawasan menjadi kebutuhan mutlak.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu tujuan politik sebagai refleksi dari proses demokratisasi, terutama demokrasi yang ada di daerah, dan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan. Tujuan politik akan memposisikan pemerintahan daerah sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal/daerah, yang pada gilirannya akan memberikan kontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sementara itu tujuan kesejahteraan akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan layanan publik secara efektif, efisien, dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pelayanan yang diberikan pemerintah daerah kepada masyarakat dapat bersifat regulatif, misalnya adanya kewajiban penduduk untuk memiliki KTP, Kartu keluarga, IMB, dan sebagainya, sehingga tugas pemerintah daerah adalah untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya agar setiap penduduk di daerah dapat memenuhi kewajiban regulatif tersebut. Bentuk pelayanan yang lainnya adalah penyediaan *public goods*, yaitu sarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya, misalnya penyediaan jalan, pasar, rumah sakit, sarana transportasi (terminal, stasiun, bandara), dan lain sebagainya. Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah tersebut haruslah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan riil masyarakat, sehingga pemerintah daerah akan dinilai telah melaksanakan amanat rakyat yang

⁵⁰⁷ Hoessein, Bhenyamin, *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009, hal 136

dilaksanakan oleh kepala daerah. Di sinilah letak pentingnya peran dari seorang kepala daerah yang mampu menterjemahkan keinginan masyarakat, untuk selanjutnya mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk terus meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berkembangnya paradigma baru pemerintahan daerah menuntut peran dan sosok seorang kepala daerah yang mampu memberdayakan masyarakatnya. Dengan demikian kepala daerah dituntut untuk dapat melakukan berbagai inovasi yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan yang dapat menghasilkan pendapatan bagi daerah. Esensi dari diberikannya otonomi daerah pada dasarnya adalah dalam rangka pemberdayaan masyarakat daerah, lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, peningkatan demokratisasi di daerah, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Inovasi yang dilakukan oleh Kepala Daerah tersebut dapat dituangkan dalam produk hukum daerah, baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, maupun Keputusan Kepala Daerah. Dengan demikian, inovasi yang dilakukan oleh seorang kepala daerah memiliki wadah dan bingkai hukum yang jelas.

Dengan pola kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, ditengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, *sharing of power*, akuntabilitas serta *good and clean governance*. Jadi, korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan Kepala Daerah dalam berbagai eksistensinya, dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan yang strategis. Dalam kaitannya dengan peran kepala daerah untuk melakukan inovasi dan tuntutan untuk mewujudkan *clean and good governance*, maka diperlukan kualifikasi kepala daerah yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat, karena untuk melakukan inovasi kepala daerah tidak dapat berjalan sendiri. Demikian pula untuk mewujudkan *clean and good local government* diperlukan kepala daerah yang tidak pernah terlibat korupsi, atau perbuatan-perbuatan lain yang mengindikasikan tidak "bersih". Oleh karena itu, syarat-syarat untuk menjadi calon kepala daerah harus merujuk pada tujuan tersebut, dan dicantumkan dalam persyaratan calon kepala daerah yang ada di dalam undang-undang.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang Kepala Daerah tidak hanya memiliki hak, tetapi juga sejumlah kewajiban di dalamnya. Artinya, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya, seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh hak dan kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dan berkualitas kepada masyarakat.

Paradigma baru otonomi daerah haruslah diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan, sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan otonomi daerah. Eforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, dimana wacana demokratisasi dan transparansi terus tumbuh dan berkembang secara cepat, ternyata ikut menumbuhkan kesadaran masyarakat, khususnya masyarakat di daerah untuk menuntut hak dan kewenangan daerah, dan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan otonom .

Berbagai perkembangan dan perubahan yang sangat cepat dan drastis, berupa tuntutan dan harapan untuk memperoleh kemandirian, perlu direspons dengan cepat dan tepat pula oleh seorang Kepala Daerah. Untuk itu, seorang Kepala Daerah perlu mengenal persoalan-persoalan pokok mendasar yang dihadapi oleh masyarakat di daerahnya masing-masing dan berupaya memecahkan masalah-masalah inti yang ada dan bukan hanya gejalanya, karena jika hanya menyelesaikan gejalanya saja, permasalahan itu akan selalu berulang dan terus berulang di kemudian hari. Jadi, setiap Kepala Daerah yang memimpin organisasi Pemerintahan Daerah perlu memahami bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen

administrasi (manajemen) yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber-sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemajuan masyarakat di daerah terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokratisasi.

Salah satu karakteristik pemimpin pemerintahan, khususnya para Kepala Daerah adalah tanggap terhadap kondisi politik, baik dalam organisasi pemerintahan maupun dalam masyarakat, serta memberikan jawaban atau tanggapan atas kritik, saran, dan mungkin juga pengawasan yang datangnya dari masyarakat serta tanggap terhadap harapan dan kebutuhan masyarakat. Seorang pemimpin pemerintahan harus tanggap terhadap kondisi kelembagaan dalam arti memberikan perhatian serta tanggapan terhadap berbagai kebutuhan operasional dalam organisasi pemerintahan demi kelangsungan organisasi pemerintahan. Untuk memperoleh calon kepala daerah yang memiliki kualifikasi dan kemampuan tersebut, maka peran partai politik sangat dibutuhkan, terutama untuk melakukan penyaringan terhadap bakal calon kepala daerah yang mengajukan diri atau dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik harus memiliki suatu mekanisme tertentu yang dapat dipergunakan untuk melakukan seleksi terhadap bakal calon kepala daerah, dimana mekanisme tersebut juga diatur dalam undang-undang, sehingga sifatnya mengikat partai politik untuk melakukannya. Dengan demikian, maka diharapkan calon kepala daerah yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk mengikuti pemilihan kepala daerah adalah benar-benar calon yang telah mengalami uji kelayakan dan kemampuan, serta telah diketahui rekan jejaknya oleh masyarakat.

Untuk dapat bersikap tanggap terhadap harapan masyarakat, maka diperlukan kemampuan untuk membuat terobosan pemikiran dalam menangani persoalan-persoalan yang dihadapi serta menciptakan ide-ide baru dalam pembangunan daerahnya. Di sinilah arti penting adanya pengaturan yang pasti kewenangan kepala daerah. Untuk dapat melakukan inovasi dan terobosan-terobosan tersebut, kepala daerah dituntut untuk memiliki pengalaman dan kemampuan manajemen yang telah teruji. Oleh karena itu dalam rangka

meningkatkan pelayanan publik dan mewujudkan *clean and good governance*, persyaratan pengalaman berorganisasi dan kemampuan manajemen seorang calon kepala daerah harus dicantumkan dalam persyaratan calon kepala daerah yang ada di dalam undang-undang.

Menurut J Kaloh, dari tinjauan organisasi dan manajemen, Kepala daerah merupakan figure atau manajer yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi tugas dan tanggung jawab Kepala daerah.⁵⁰⁸

Dalam pendekatan pelayanan, Kepala Daerah juga merupakan komponen strategis dalam mengupayakan terwujudnya pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat. Kepemimpinan Kepala Daerah yang menerapkan pola dan strategi mendengarkan, merasakan, menanggapi, dan mewujudkan keinginan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat serta tuntutan organisasi, merupakan kekuatan dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi dan peningkatan kehidupan serta kesejahteraan masyarakat.⁵⁰⁹

Sebagai seorang pemimpin, kepala daerah juga dihadapkan pada berbagai keadaan dan tantangan dalam memimpin organisasi administrasi daerah. Keadaan dan tantangan yang dihadapi oleh kepala daerah antara lain adalah bagaimana mewujudkan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagai suatu paradigm baru, yang didukung oleh kualitas sumber daya aparatur yang prima, sumber alam dan sumber keuangan, serta sarana dan prasarana yang memadai, yang mampu meningkatkan dan mengembangkan kemampuan dan kehidupan masyarakat melalui program dan strategi pelayanan dan pemberdayaan.

⁵⁰⁸ Kaloh, J, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hal 4

⁵⁰⁹ *Ibid*, hal 5

Menurut Osborne dan Gaebler, dalam paradigma baru pemerintahan, pemerintah dihadapkan pada bergesernya system pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Selain itu pemerintah dituntut untuk memahami dan memusatkan perhatian pada keluaran (*output*) yang efisien dan bukan kepada masukan (semata-mata pada kenaikan anggaran per tahun) yang dapat mengarah kepada maksimalisasi masukan (*input*) dibanding maksimalisasi keluaran (*output*).⁵¹⁰

Selanjutnya menurut Riwo Kaho, paradigma baru pemerintahan tersebut menuntut kegiatan nyata kepala daerah yang diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang kreatif (*creative*), inovatif (*innovative*), perintis (*avant garde*), orientasi pelanggan/masyarakat (*people/customer-oriented*), orientasi pelayanan dan pemberdayaan (*service and empowerment oriented*). Konsep yang sedemikian ini menuntut kualitas kepala daerah sebagai pemimpin organisasi pemerintah daerah makin tinggi pula, dimana seseorang pemimpin tidak cukup hanya mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi, serta kemampuan etika dan moral yang beradab.⁵¹¹

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kepala daerah memegang peranan yang sangat penting. Keberhasilan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat di daerah sangat tergantung pada kemampuan kepala daerah untuk memimpin daerah tersebut. Oleh karena itu diperlukan kepala daerah yang berkualitas, memiliki akseptabilitas dan akuntabilitas yang baik sesuai dengan kehendak rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Adanya akseptabilitas yang tinggi dari seorang kepala daerah akan memudahkannya untuk memotivasi dan menggerakkan masyarakat untuk melaksanakan pembangunan di daerah. Agar diperoleh kepala daerah yang memiliki akseptabilitas yang tinggi, maka diperlukan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis.

Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang demokratis ini ditegaskan di dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Penegasan tersebut menunjukkan adanya upaya yang serius dari negara untuk menghargai keinginan dan kehendak masyarakat untuk memilih pemimpinnya. Pengaturan tentang

⁵¹⁰ David Osborn dan Ted Gabler, *Reinventing Government*, (USA: Penguin Book, 1993)

⁵¹¹ Joseph Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, (Jakarta: Rajawali, 1988)

pengisian jabatan kepala daerah ini di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan salah satu hasil Perubahan UUD, yang sebelumnya belum pernah diatur. Ketentuan tentang pemilihan kepala daerah ini hanya terdapat dalam satu pasal, bahkan satu ayat dalam UUD Negara 1945, dengan hanya menyebutkan secara "demokratis". Karena konstitusi hanya menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis, maka menjadi tugas bagi pembentuk undang-undang untuk menyusun ketentuan yang mengatur tentang bagaimana demokrasi itu hendak diwujudkan. Oleh karena itu, bentuk hukum pengisian jabatan kepala daerah tergantung dari politik hukum pemerintah dan DPRD.

Sebagai salah satu pilar penting demokrasi di tingkat daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan dapat menghasilkan pemimpin yang amanah yang mampu memajukan masyarakat dan daerahnya serta bertanggung jawab kepada rakyat. Sebagai pemimpin, kepala daerah harus mampu mempertanggungjawabkan pembangunan yang dilakukannya, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, misalnya pelayanan di bidang kesehatan, pendidikan, perijinan, transportasi, serta mampu melakukan perbaikan kesejahteraan masyarakat. Pemimpin daerah yang amanah adalah pemimpin yang mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, transparan, dan akuntabel.

Makna demokrasi lokal dalam konteks otonomi daerah adalah untuk mewujudkan *good governance*. Kepentingan masyarakat lokal dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Demokrasi dan politik lokal ditentukan oleh beberapa faktor, seperti partai politik, sistem pemilihan, kelompok-kelompok partai yang berkuasa dan anggota DPRD.⁵¹² Memaknai pendapat ini, maka sebenarnya tidak ada masalah apabila kepala daerah juga dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD, sepanjang tujuan utama otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan *good governance* dapat tercapai. Kesejahteraan masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah.

⁵¹² Henk S Nordholt dan Gerry van Klinken, seperti dikutip Siti Zuhro, *op cit*

C.Langkah-Langkah Strategis Yang Harus Dilakukan Untuk Menyusun Kembali Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah

C.1. Mempertegas Letak Titik Berat Otonomi Daerah

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, otonomi daerah dapat dikatakan sebagai instrumen untuk menciptakan demokratisasi dan menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal. Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat dan memperkuat integrasi nasional, para pendiri negara sejak awal sebagaimana dinyatakan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 telah mencita-citakan Indonesia sebagai kesatuan yang desentralistis dan demokratis. Para pendiri bangsa (*the founding father*) menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antar daerah, kondisi wilayah Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau adalah tidak realistis apabila negara Indonesia dikelola secara sentralistik. Desentralisasi menjadi pilihan yang paling rasional, selain karena ingin mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, juga karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus melaksanakan pengawasannya.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut mengikuti dinamika politik yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada periode awal kemerdekaan, penyelenggaraan pemerintahan masih sentralistik. Desentralisasi baru nampak nyata pada saat berlakunya UU No.1 Tahun 1957 dan UU No.18 Tahun 1965 yang menganut paradigma otonomi seluas-luasnya. Urusan yang diserahkan kepada daerah tidak disebut dengan jelas dalam undang-undang, sehingga kewenangan daerah bersifat umum, sepanjang bukan merupakan kewenangan Pemerintah Pusat yang diatur oleh undang-undang. Kondisi otonomi yang luas tersebut kemudian kembali mengecil pada saat berlakunya UU No.5 Tahun 1974 dengan alasan untuk menjaga kestabilan politik. Setelah berlakunya UU No.22 Tahun 1999, otonomi daerah kembali menguat, sehingga kewenangan Daerah menjadi lebih kuat, bahkan terlalu kuat, sehingga kemudian disempurnakan

melalui UU No.32 Tahun 2004, yang diganti dengan UU No.23 Tahun 2014, sebagaimana diubah dengan UU No.2 Tahun 2015 dan UU No.9 Tahun 2015. Dengan demikian apabila disimpulkan, pasang surut pelaksanaan desentralisasi atau besarnya otonomi daerah di Indonesia terus terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Pada dasarnya otonomi daerah dan pemilihan kepala daerah merupakan dua hal yang saling terkait (menunjang) dan tak terpisahkan. Bila otonomi daerah memiliki 4 (empat) tujuan penting (yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, menaikkan daya saing lokal, dan menyejahterakan masyarakat), maka pemilihan kepala daerah memiliki 2 (dua) tujuan krusial, yaitu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis (*free and fair*) dan untuk memilih pemimpin yang amanah (yang mampu memajukan daerah dan memberdayakan masyarakatnya).⁵¹³

Urgensi diterapkannya sistem Pilkada langsung secara teoritis juga terkait erat dengan upaya untuk mewujudkan tujuan penting kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Meskipun di tataran konseptual masalah keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dan upaya untuk merealisasikan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat lokal masih diperdebatkan, tak sedikit intelektual yang berpendapat bahwa pelaksanaan pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, akomodatif, transparan, dan akuntabel.⁵¹⁴

Saldi Isra berpendapat⁵¹⁵ pembaruan hukum pengisian jabatan kepala daerah berkaitan juga dengan permasalahan dimanakah titik berat otonomi hendak diletakkan. Apabila titik berat otonomi diletakkan di Kabupaten/Kota, maka akan terlalu berisiko karena provinsi berarti tidak memiliki kewenangan. Idealnya, otonomi diletakkan pada provinsi, sehingga kewenangan yang dimiliki Kabupaten/Kota adalah kewenangan yang bersumber dari dekonsentrasi. Peran

⁵¹³ Siti Zuhro, Urgensi Pilkada Serentak, disampaikan dalam *Konferensi Nasional Hukum Tata Negara*, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014

⁵¹⁴ Ibid

⁵¹⁵ Saldi Isra, *wawancara dengan penulis*, Sawah Lunto, 30 Mei 2014

DPRD Kabupaten/Kota adalah partner bagi Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk menjamin efektifitas, jumlah anggota DPRD diperkecil, sehingga tercipta hubungan yang harmonis antara DPRD dan Kepala Daerah.

Pembahasan mengenai titik berat otonomi daerah ini juga mengemuka dalam rapat Panitia Ad Hoc I Badan pekerja MPR RI tahun sidang 2000⁵¹⁶. Hal ini pernah dikemukakan oleh F-PDIP, bahwa: ". . . kalau kita berbicara mengenai otonomi, maka sesungguhnya ini berkaitan dengan kondisi yang kita hadapi secara sosiologis sekarang ini di dalam masyarakat. Yaitu berkaitan dengan pertanyaan bagaimanakah kita akan menjawab tuntutan dari masyarakat yang menghendaki agar ada keadilan dan proporsionalitas dalam konteks hubungan Pusat dan Daerah. Maka ada dua hal yang menentukan kalau kita bicara tentang otonomi daerah, yaitu yang pertama adalah tergantung rumah tangga apa yang akan kita anut dalam persoalan itu. Yang kedua, mekanisme apa dalam hubungan Pusat dan Daerah, baik dalam bidang otonominya sendiri, mekanisme hubungan Pusat dan Daerah dalam tugas pembantuannya, mekanisme hubungan Pusat dan Daerah dalam bidang keuangan, mekanisme hubungan Pusat dan Daerah dalam struktur organisasi Pemerintahan Daerah, mekanisme hubungan Pusat dan Daerah dalam bidang pengawasan. . . .".

Sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh F-PDIP dalam rapat PAH I BP MPR tersebut, jauh-jauh sebelumnya Bhenyamin Hoessein dalam disertasinya berpendapat bahwa besarnya otonomi dipengaruhi oleh sejumlah faktor. Pertama, akan dipengaruhi oleh cara penyerahan wewenang (urusan pemerintahan) oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom⁵¹⁷, yang dikenal

⁵¹⁶ Risalah Sidang, *op cit*, hal 538

⁵¹⁷ Dijelaskan selanjutnya bahwa terdapat tiga cara penyerahan wewenang yang lazim dianut di berbagai negara, yaitu: 1. Cara penyerahan wewenang dengan rumusan umum (*open-end arrangement*), yang dengan cara ini daerah otonom berwenang melakukan kegiatan apa saja sepanjang tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan atau tidak termasuk dalam yurisdiksi daerah otonom atasan atau Pemerintah Pusat. Cara penyerahan wewenang ini tanpa didahului atau disertai rincian wewenang atau fungsi tertentu oleh Pemerintah Pusat. Dengan cara penyerahan wewenang tersebut, daerah otonom yang bersangkutan memiliki "universal powers" atau "inherent competence". 2. Penyerahan wewenang tertentu oleh Menteri yang membidangi wewenang yang bersangkutan atas dasar rician wewenang, standar, dan tata cara yang ditentukan dalam suatu

sebagai metode desentralisasi. Kedua, proses penyerahan wewenang yang ditempuh oleh Pemerintah Pusat kepada daerah⁵¹⁸. Faktor ketiga adalah kemampuan administrasi.⁵¹⁹ Perbedaan cara penyerahan wewenang yang dianut Pemerintah Pusat akan berpengaruh terhadap besarnya otonomi daerah yang dimiliki oleh Daerah.⁵²⁰

Apabila dikaitkan dengan UU No.23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Perppu No.2 Tahun 2014,⁵²¹maka model yang dipergunakan di dalam undang-undang tersebut disesuaikan dengan jenis atau klasifikasi urusan pemerintahan, yaitu apakah merupakan urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, ataukah urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut menjadi kewenangan mutlak Pemerintah Pusat yang ditentukan dalam undang-undang, baik mengenai jumlah maupun jenisnya. Urusan pemerintahan konkuren, dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang pembagiannya diatur secara jelas dalam lampiran undang-undang, sehingga jenis dan ruang lingkup kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan menjadi jelas. Sedangkan urusan pemerintahan umum yang sebagiannya diserahkan kepada Provinsi atau Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Daerah dalam rangka tugas pembantuan. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut, kepala daerah bertanggung

undang-undang. Dalam hal ini terlebih dahulu terdapat suatu undang-undang yang merinci fungsi-fungsi yang akan diserahkan kepada daerah otonom. Atas dasar undang-undang ini Menteri yang bersangkutan menyerahkan fungsi yang menjadi bidang tugasnya kepada daerah otonom. 3. Penyerahan wewenang kepada daerah otonom tertentu dengan undang-undang. Dengan undang-undang tersebut dilakukan penyerahan wewenang secara riil kepada suatu daerah otonom tertentu atau melalui pelimpahan wewenang kepada Menteri yang bersangkutan terlebih dahulu untuk selanjutnya diserahkan kepada Daerah.

⁵¹⁸ Lebih lanjut diterangkan bahwa proses penyerahan wewenang ditempuh melalui dua kemungkinan, pertama, proses penyerahan wewenang secara langsung oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom. Kedua, proses penyerahan wewenang bertingkat oleh Pemerintah Pusat, kepada Dati I (catatan penulis: sekarang disebut dengan Provinsi), dan selanjutnya oleh Dati I kepada Dati II (catatan penulis: sekarang disebut dengan Kabupaten/Kota).

⁵¹⁹ Bhenyamin Hoessein, 1993, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Universitas Indonesia, hal 25-28

⁵²⁰ Ibid

⁵²¹ Perppu No.2 Tahun 2014 hanya menghapus ketentuan Pasal 54 Ayat (1) huruf d yang berkaitan dengan kewenangan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih bupati/walikota. Hal ini berkaitan dengan berlakunya Perppu No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Perppu ini telah disahkan menjadi UU No.2 Tahun 2015, dan diubah embali dengan UU No.9 Tahun 2015

jawab kepada Pemerintah Pusat melalui Menteri atau melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dengan rumusan pembagian kewenangan seperti tersebut dalam UU No.23 Tahun 2014, pembentuk undang-undang tidak secara jelas menentukan titik berat otonomi sebenarnya ada dimana, apakah terletak pada Provinsi, ataukah terletak pada Kabupaten atau Kota. Hal ini berbeda dengan pengaturan dalam undang-undang yang berlaku sebelumnya, misalnya pada UU No.5 Tahun 1974, Pasal 11 ayat (1) secara tegas menentukan bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Demikian pula UU No.22 Tahun 1999, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Provinsi berkedudukan sebagai Daerah Otonom sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Dalam UU No.22 Tahun 1999 secara jelas disebutkan bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota melaksanakan desentralisasi secara utuh dan bulat, sementara Daerah Provinsi melaksanakan asas dekonsentrasi juga sebagai wilayah administratif. Daerah Provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian antara Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak memiliki hubungan hierarki.

Dengan melihat rumusan pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah, dan mengingat bahwa cara pembagian urusan tersebut mempengaruhi derajat otonomi daerah, maka dalam penyusunan undang-undang tentang pengisian jabatan kepala daerah perlu disesuaikan dengan besaran otonomi yang dimiliki oleh Provinsi, Kabupaten, atau Kota. Makin besar otonomi yang dimiliki, maka disitulah jabatan kepala daerah harus diisi dengan cara pemilihan langsung. Jadi Daerah yang memiliki otonomi lebih kecil, dalam pengisian jabatan kepala daerahnya dapat dilakukan melalui pemilihan di DPRD.

C.2.Mempertegas Pengaturan tentang Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah dan Daerah, dan Antara Provinsi Dengan Kabupaten/Kota.

Sebagai konsekuensi dianutnya susunan negara kesatuan, maka dikenal adanya bentuk pemberian wewenang yang bersifat teritorial dari Pemerintah (Pusat) kepada Daerah di bawahnya, yang berupa pembagian urusan dalam bentuk desentralisasi dan/atau dekonsentrasi. Dalam prinsip negara kesatuan, daerah-daerah adalah dibentuk negara berdasarkan undang-undang tentang pembentukan daerah, sehingga kewenangan yang dimiliki daerah merupakan urusan yang memang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pembentukan daerah tersebut disertai dengan penyerahan urusan, yang disebut dengan desentralisasi. Selain berupa penyerahan urusan, Daerah juga menerima pelimpahan sebagian urusan dari Pemerintah, yang disebut dengan dekonsentrasi.

Penyerahan dan pelimpahan kewenangan, yang disebut "urusan" tersebut pada kenyataannya saat ini masih sering mengalami kesulitan dalam implementasinya. Karena pengaturan hubungan kewenangan yang kurang jelas, maka di dalam prakteknya masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah, terutama pada tingkat kementerian, maupun antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, perlu segera dibentuk undang-undang tersendiri yang mengatur tentang hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, serta hubungan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 18A Ayat (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

UU No.23 Tahun 2014 hanya mengatur pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dalam lampirannya. Sementara secara lebih komprehensif, pembagian kewenangan dalam undang-undang tersendiri belum ada aturannya. Di dalam prakteknya masih banyak urusan atau kewenangan yang masuk dalam wilayah "abu-abu", jadi tidak jelas menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah, misalnya adalah kewenangan dalam mengelola beberapa hutan. Oleh karena itu,

seharusnya provinsi dapat menjadi penghubung antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam tataran teoritis, dikenal adanya model desentralisasi simetris dan asimetris. Menurut Charles Tarlton, pembeda inti antara desentralisasi simetris (biasa) dengan desentralisasi asimetris adalah terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar daerah. Dalam pola simetris, hubungan antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.⁵²² Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal memiliki tingkat otonomi dan kewenangan yang berbeda. Perbedaan derajat otonomi dan kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar daerah, baik secara horisontal maupun vertikal. Esensi penting dalam konsep desentralisasi asimetris adalah muatan (jenis dan skala) kewenangan dan pola hubungan antar unit pemerintahan. Dalam desentralisasi asimetris terjalin keunikan dalam hubungan antara unit asimetris dengan unit nasional, dengan sesama unit subnasional yang selevel maupun dengan sistem pemerintahan secara keseluruhan.⁵²³ Pertimbangan pilihan model desentralisasi asimetris ini biasanya didasarkan pada kemanfaatan bagi masyarakat daerah yang bersangkutan.

Terdapat beberapa pendapat mengenai pertimbangan pilihan terhadap desentralisasi asimetris. Diantara pertimbangan-pertimbangan yang sesuai dengan kondisi negara Indonesia adalah: 1) pertimbangan politik terkait adanya tekanan kelompok atau wilayah tertentu yang menuntut perlakuan khusus; 2) dimensi politik sebagai suatu strategi komprehensif guna menarik kembali daerah yang bergolak ke dalam kesatuan nasional; 3) pertimbangan keberagaman antar daerah berbasis etnis, keunikan budaya, agama, ataupun demografi; 4) dimensi administrasi yang didorong kebutuhan untuk membentuk

⁵²² Dikutip dari Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, (draft) BPHN, 2013, hal 148

⁵²³ Ibid, hal 149

suatu wilayah pelayanan yang ideal dengan memberi kedudukan istimewa dan pengaturan khusus. Dalam Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dibaca adanya ketentuan yang menunjukkan bahwa Negara Indonesia juga menganut pola desentralisasi asimetris tersebut. Pasal 18B menentukan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Berdasar pada pertimbangan-pertimbangan dan berdasarkan pada ketentuan Pasal 18B tersebut, maka eksistensi Daerah Otonomi Khusus Papua, Nanggroe Aceh Darussalam, DKI Jakarta, dan DIY Yogyakarta tetap dapat diterima dalam konteks negara kesatuan. Dari keempat daerah khusus dan istimewa tersebut, terdapat 3 (tiga) varian model asimetri. Pertama, varian otonomi khusus yang terutama ditujukan untuk merespon dinamika hubungan Pusat-Daerah (Aceh dan Papua); kedua, varian Daerah Istimewa sebagai bentuk pengakuan peran kesejarahan dan respon atas kekhasan sosio kultural lokal (DIY); ketiga, varian Daerah Khusus, yang ditujukan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal melalui pemberian kedudukan khusus suatu daerah sehingga terjadi penyesuaian format administrasi dan pemberian pelayanan (DKI Jakarta).

Dengan adanya pengakuan terhadap desentralisasi asimetris dalam UUD Negara RI Tahun 1945, maka dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah juga dapat dilakukan secara beragam atau tidak sama, sepanjang masih dilaksanakan dengan cara-cara yang demokratis, baik secara langsung maupun perwakilan. Apabila kebijakan desentralisasi asimetris berdasarkan pada alasan kemanfaatan, maka demikian pula model pengisian jabatan kepala daerah juga harus diarahkan pada asas kemanfaatan dan disesuaikan dengan aspirasi masyarakat yang beragam. Dengan demikian, maka tujuan nasional dan tujuan otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sapat tercapai.

C.3. Mempertegas Fungsi dan Peran Partai Politik Dalam Rekrutmen Calon Kepala Daerah

Dalam setiap sistem demokrasi partai politik memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting. Partai politik biasa disebut sebagai pilar demokrasi, karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*). Oleh sebab itu, partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat pelembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara.⁵²⁴

Di samping pandangan yang positif mengenai peranan partai politik tersebut, banyak juga pandangan kritis dan skeptis terhadap partai politik. Yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik sebenarnya tidak lebih daripada sekedar kendaraan politik bagi sekelompok elite politik yang berkuasa dan sekedar sarana bagi mereka untuk memuaskan "birahi kekuasaannya" sendiri. Partai politik dapat mengendalikan proses-proses penyelenggaraan pemerintahan jika lembaga-lembaga negara tidak berfungsi dengan baik. Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam arti luas.⁵²⁵

Menurut UU No.2 Tahun 2011⁵²⁶, Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara suka rela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945. Partai Politik merupakan organisasi yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, sebab melalui partai politik inilah rakyat menentukan

⁵²⁴ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hal 710

⁵²⁵ *Ibid*, hal 710-711

⁵²⁶ Merupakan UU Perubahan atas UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

kebijakan untuk memilih wakil-wakilnya di parlemen, dan juga memilih pemimpin-pemimpin yang merupakan pejabat publik.

Partai Politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab. Partai politik sebagai institusi mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masyarakat dalam mengendalikan kekuasaan pihak yang berkuasa. Hubungan ini sangat dipengaruhi oleh masyarakat yang melahirkan partai politik itu. Kalau kelahiran partai politik itu diidentikkan sebagai pengejawantahan dari kedaulatan dalam politik formal, maka semangat kebebasan selalu dikaitkan oleh masyarakat dalam membicarakan partai politik sebagai pengendali kekuasaan oleh pejabat yang diberi wewenang untuk menjalankan kebijakan negara. Partai politik selalu dianggap sebagai salah satu atribut dari negara modern dan tidak ada seorang ahlipun yang membantahnya, sebab partai politik itu sangat diperlukan kehadirannya bagi negara yang berdaulat. Bagi negara yang berdaulat, eksistensi partai politik merupakan prasyarat baik sebagai sarana penyalur aspirasi rakyat, juga merupakan penentu dalam proses penyelenggaraan negara melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat.⁵²⁷

Partai Politik merupakan wadah bagi anggota masyarakat untuk menyalurkan hak-hak politiknya dalam bingkai konstitusionalitas. Oleh karena itu dalam undang-undang ditentukan tujuan umum dan tujuan khusus Partai Politik. Pasal 10 UU No.2 Tahun 2008 menentukan bahwa:

(1) Tujuan umum Partai Politik adalah:

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945;
- b. menjaga dan memelihara keutuhan NKRI;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI; dan
- d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

(2) Tujuan khusus Partai Politik adalah:

- a. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;

⁵²⁷ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, cet IV, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2013) hal 111-112

- b. memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (garis bawah dari penulis)

Sesuai dengan tujuan Partai Politik yang tercantum dalam Pasal 10 di atas, maka salah satu tujuan yang sangat penting adalah membangun etika dan budaya politik masyarakat. Dalam kaitannya dengan pengisian jabatan kepala daerah, maka Partai Politik memiliki peran yang sangat besar untuk berkontribusi dalam menciptakan kepala daerah yang akseptabel dan akuntabel. Dengan keikutsertaan Partai Politik dalam membangun etika dan budaya politik masyarakat, maka "*money politic*" yang sering terjadi dalam pemilihan kepala daerah dapat dihindari. *Money politic* tidak akan terjadi apabila kedua belah pihak, baik pemberi maupun penerima memiliki etika yang tinggi, dan menyadari bahwa perbuatan tersebut adalah tercela. Demikian pula konflik horisontal antar pendukung calon kepala daerah dapat dihindari dengan membangun etika dan budaya politik. Dalam pelaksanaan kampanye, modus "*black campaign*" juga dapat diarahkan menjadi pemahaman akan visi dan misi calon, sehingga dapat dibangun model kampanye yang konstruktif. Oleh karena itu, peran partai politik menjadi sangat penting.

Menurut UU No.2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Partai Politik berfungsi sebagai sarana:⁵²⁸

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas (garis bawah dari penulis) agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia;
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik (garis bawah dari penulis) melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetiaan dan keadilan gender.

Sejak pengisian jabatan kepala daerah diisi melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat, yang dimulai pada tahun 2005, maka

⁵²⁸ Lihat Pasal 11 Ayat (1) UU No.2 Tahun 2008

peran partai politik menjadi lebih banyak dan besar. Dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004, calon yang dapat mengajukan pencalonan sebagai bakal calon kepala daerah adalah calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang. Adanya calon perseorangan yang dapat mengajukan diri dalam pencalonan tidak juga mengurangi peran partai politik dalam pengisian jabatan kepala daerah.

Dalam UU No.22 Tahun 2014, calon kepala daerah dipilih melalui DPRD⁵²⁹, yang berarti peran partai politik juga sangat dominan, baik dalam mengusulkan calon⁵³⁰ maupun dalam proses pemilihannya. Untuk dapat diusulkan menjadi calon kepala daerah oleh partai politik, tentu saja calon tersebut harus melalui proses penyaringan di dalam organisasi partai politik itu sendiri. Di sinilah peran partai politik⁵³¹ menjadi penting untuk melakukan proses rekrutmen calon kepala daerah yang mampu melaksanakan tugas sebagai kepala daerah yang memiliki kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi, serta kemampuan etika dan moral yang beradab.

Dalam rangka melaksanakan fungsi rekrutmen tersebut, Partai Politik harus melakukan penyaringan yang ketat, sehingga hanya calon-calon yang benar-benar berkualitas yang akan diajukan sebagai bakal calon kepala daerah.

⁵²⁹ Lihat Pasal 3 Ayat (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil. (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

⁵³⁰ Lihat UU No.22 Tahun 2014 Pasal 12 Ayat (1) Peserta pemilihan adalah calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota yang diusulkan fraksi atau gabungan fraksi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan/atau calon perseorangan.

⁵³¹ Lihat Pasal 12 UU No.2 Tahun 2008, Partai Politik berhak: a. ..., b. ..., c. ..., d. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan; e. ..., f. ..., g. ..., h. ..., i. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat pula ketentuan dalam Pasal 29 UU No.2 Tahun 2011, Ayat (1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi: a. anggota Partai Politik; b. bakal calon anggota DPR dan DPRD; c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden. Ayat 1 (a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan. Ayat (2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan. Ayat (3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat 91), ayat (1a) dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Penulis mengusulkan agar di dalam undang-undang tentang partai politik diatur mengenai syarat yang ketat bagi calon anggota legislatif yang akan diusulkan oleh partai politik dalam rangka pemilihan umum. Diharapkan dengan proses penjarangan calon yang ketat, akan diperoleh anggota DPRD yang berkualitas yang mampu menangkap dan menyampaikan aspirasi rakyat secara cerdas.

Syarat-syarat yang hendaknya dicantumkan dalam syarat calon kepala daerah diantaranya adalah bahwa calon kepala daerah harus memiliki pengalaman organisasi dan kemampuan di bidang manajemen. Syarat ini perlu ditambahkan, mengingat tugas kepala daerah sesuai dengan paradigma otonomi daerah yang mensejahterakan masyarakat menuntut peran kepala daerah untuk menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah, sehingga diperlukan kemampuan manajemen dan pengalaman berorganisasi. Dengan kemampuan dan pengalamannya tersebut, diharapkan kepala daerah mampu menggerakkan segenap potensi yang ada di daerahnya untuk melaksanakan pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai bahan perbandingan, syarat pengalaman organisasi dan kemampuan manajemen ini juga diterapkan di negara Singapura dalam pengisian jabatan publik, dan pada kenyataannya, pada saat ini negara Singapura, telah menjadi salah satu negara yang sangat maju di Asia.

Selanjutnya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*), maka di dalam persyaratan calon kepala daerah, hendaknya dicantumkan ketentuan tentang keterlibatan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan tentang latar belakang calon kepala daerah, sehingga tujuan untuk memperoleh calon kepala daerah yang bersih terutama yang berkaitan dengan masalah korupsi dapat tercapai.

C.4. Sinkronisasi Peraturan Perundangan-Undangan di Bidang Pemerintahan Daerah dan Beberapa Undang-Undang Yang Terkait

Dalam rangka membentuk suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk di dalamnya adalah pembentukan undang-undang, terdapat

panduan yang tertuang dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Latar belakangnya adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945⁵³²

Berdasarkan pada latar belakang pemikiran yang telah disebutkan, maka dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan, utamanya undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah yang akan berlaku ke depan harus memperhatikan aspek sinergi dan saling mendukung dengan peraturan perundang-undangan yang lain, terutama yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan di bidang politik. Beberapa undang-undang yang berkaitan dan perlu dilakukan sinkronisasi diantaranya adalah undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang penyelenggara Pemilu, undang-undang tentang partai politik, undang-undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, undang-undang tentang pemilihan presiden dan wakil presiden, dan undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

⁵³² Baca Penjelasan Umum UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

C.4.1. Sinkronisasi Dengan UU tentang Pemerintahan Daerah

Penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah sangat berkaitan dengan materi yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (yang saat ini berlaku adalah UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan UU No.2 Tahun 2015 dan UU No.9 Tahun 2015). Beberapa poin yang perlu diperhatikan diantaranya adalah ketentuan yang mengatur mengenai pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah, kewenangan kepala daerah dalam menyusun APBD, dan kedudukan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah, adalah berasal dari kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945: "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Berdasar kewenangan tersebut, kemudian kekuasaan pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan inilah yang kemudian di Daerah dilaksanakan berdasar asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, perdebatan tentang pengisian jabatan kepala daerah itu dilakukan secara langsung atau tidak langsung tidak perlu dipertajam, karena pada dasarnya kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah adalah dalam kerangka Negara Kesatuan RI. Dibentuknya pemerintahan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan mempertahankan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem NKRI. Tujuan tersebut merupakan landasan filosofis yang terdapat dalam konsiderans undang-undang tentang pemerintahan daerah, baik pada masa berlakunya UU No.32 Tahun 2004 maupun UU No.23 Tahun 2014.

Amanat undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut harus diwujudkan pula dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah, karena sesuai dengan ketentuan, setiap Daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Oleh karena itu, di dalam rangka pengisian

jabatan kepala daerah, pencapaian tujuan untuk mensejahterakan masyarakat dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip demokrasi harus menjadi pertimbangan utama. Dengan berpegang pada tujuan dan prinsip tersebut, maka penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan harus mengutamakan pencapaian tujuan tersebut, tanpa harus mempertentangkan cara pengisiannya, baik secara langsung maupun dengan cara perwakilan.

Undang-undang tentang pemerintahan daerah juga mengatur tentang kedudukan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ditentukan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945.⁵³³ Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa kedudukan antara kepala daerah dan DPRD adalah sebagai mitra dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah perlu memperhatikan hubungan antara kepala daerah dan DPRD.

Salah satu tugas dan wewenang kepala daerah adalah menyusun APBD. APBD merupakan acuan untuk mengelola dan menggunakan sumber-sumber pendapatan yang ada di daerah. Oleh karena itu, sesuai dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, penggunaan APBD harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di daerah. Berdasarkan pada pemikiran tersebut, maka dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah, perlu disusun suatu aturan yang menjamin bahwa kepala daerah akan mampu menyusun dan mengelola APBD tersebut guna kepentingan masyarakat, bukan untuk dinikmati sekelompok orang saja. Hal ini terbukti dari hasil penelitian yang menunjukkan banyaknya kasus korupsi APBD.

Dalam UU No.23 Tahun 2014, pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikelompokkan menjadi urusan absolut yang tetap dipegang Pemerintah Pusat, urusan konkuren yang dibagi antara

⁵³³ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 UU No.23 Tahun 2014

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden. Sesuai dengan pendapat Bhenyamin Hoessein yang menyatakan bahwa besarnya otonomi daerah diantaranya dipengaruhi cara penyerahan wewenang (urusan pemerintahan) oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, dan juga proses penyerahan wewenang yang ditempuh Pemerintah Pusat⁵³⁴, maka dari ketentuan yang ada dalam UU No.23 Tahun 2014 dapat diketahui mana Daerah yang memiliki otonomi yang lebih besar, apakah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Besarnya kewenangan yang dimiliki daerah ini juga dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan cara atau metode pengisian jabatan kepala daerah.

C.4.2. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu

Dalam penyusunan peraturan yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu diperhatikan juga ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang mengatur tentang penyelenggara Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (Daerah). Kewenangan KPUD dalam pengisian jabatan kepala daerah hanya akan ada apabila kepala daerah tersebut dipilih secara langsung oleh rakyat, sementara kepala daerah yang dipilih melalui DPRD tidak memerlukan keberadaan KPUD. Oleh karena itu, dalam menyusun undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah harus melakukan sinkronisasi dengan ketentuan dalam undang-undang yang mengatur tentang tugas dan wewenang KPUD.

C.4.3. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang Yang Mengatur Tentang Partai Politik

Penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah tidak bisa dilepaskan juga dengan pengaturan di dalam undang-undang yang mengatur tentang Partai Politik. Baik dipilih secara langsung oleh rakyat maupun dipilih melalui DPRD, calon kepala daerah akan berhubungan dengan partai politik. Kecuali calon kepala daerah yang berasal

⁵³⁴ Hoessein, Bhenyamin, *op cit*, hal 28-45

dari jalur perorangan, setiap calon kepala daerah akan memiliki keterkaitan dengan partai politik. Dalam hal calon kepala daerah dipilih secara langsung, sesuai ketentuan dalam undang-undang bahwa calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, maka peran partai politik menjadi sangat besar. Pada kondisi inilah sering terjadi "politik transaksional" antara bakal calon kepala daerah dengan partai politik yang mengusungnya. Dalam praktek kegiatan ini dikenal dengan istilah "mahar politik". Adanya politik transaksional dan mahar politik inilah yang menyebabkan besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh seorang calon kepala daerah didalam proses pemilihan kepala daerah. Sebagai akibat mahalny biaya pencalonan inilah yang kemudian akan merangsang kepala daerah untuk melakukan tindakan penyalahgunaan kekuasaan untuk memperoleh keuntungan secara finansial. Tindakan tersebut pada akhirnya menyebabkan seorang kepala daerah terlibat dalam kasus hukum, baik penggelapan, *mark up* anggaran, maupun tindak korupsi. Hal ini terbukti dari data penelitian bab III yang tercantum dalam tabel tentang pelaku korupsi yang menempatkan kepala daerah, dan anggota DPRD sebagai pelaku korupsi yang terbanyak. Anggota DPRD juga terlibat dalam politik transaksional ini, tentu saja sebagai penerima gratifikasi, uang suap atau bahkan berkolusi dengan kepala daerah untuk menyalahgunakan anggaran daerah. Modus penyalahgunaan anggaran dan keuangan daerah ini juga menjadi tindak pidana yang paling banyak dilakukan oleh kepala daerah maupun anggota DPRD, seperti yang tercantum pada tabel hasil penelitian pada bab III.

Mengingat besarnya peran partai politik dalam proses pengisian jabatan kepala daerah, maka dalam rangka penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan pula peran partai politik yang diatur dalam undang-undang partai politik. Meskipun calon kepala daerah dapat berasal dari calon perseorangan, namun karena di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah itu kepala daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah bersama-sama dengan DPRD, maka ada keterkaitan antara pengisian jabatan kepala daerah dengan undang-undang

partai politik. Apalagi apabila calon kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, maka keterkaitan antara hukum pengisian jabatan kepala daerah dengan undang-undang partai politik menjadi sangat erat.

C.4.4. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif

Ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang berkaitan dengan pengisian jabatan kepala daerah diantaranya adalah yang berkaitan dengan keanggotaan DPRD, terutama berhubungan dengan proses rekrutmen anggota partai politik untuk menjadi wakil rakyat di DPRD. Keterkaitan ini akan lebih nampak menonjol dalam hal dilakukan pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan oleh anggota DPRD, bukan dipilih oleh rakyat secara langsung.

Untuk dapat memilih kepala daerah yang berkualitas, maka diperlukan anggota DPRD yang berkualitas pula. Agar anggota DPRD memiliki kualitas yang baik, maka diperlukan proses rekrutmen yang baik pula. Dalam undang-undang tentang Pemilu legislatif, diatur tentang siapa saja yang berhak mencalonkan dan dicalonkan oleh Partai Politik sebagai calon wakil rakyat/calon anggota legislatif yang akan dipilih oleh rakyat melalui Pemilu. Disinilah perlunya ditentukan kualifikasi calon yang akan mewakili suatu partai politik untuk duduk di DPR ataupun DPRD. Dalam undang-undang tentang Pemilu perlu ditentukan syarat-syarat bakal calon anggota legislatif yang menjamin kualitas anggota DPRD. Bagaimanapun juga kualitas anggota DPRD akan sangat berpengaruh terhadap terpilihnya Gubernur, Bupati/Walikota. Sebab apabila anggota DPRD tidak memiliki kualitas yang baik, maka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap anggota DPRD akan rendah. Sebagai akibat lanjutan, masyarakat sebagai pemilik suara yang memberikan mandat kepada wakilnya tidak akan percaya pada pilihan wakil-wakilnya. Untuk itulah dalam undang-undang tentang Pemilu harus diatur persyaratan yang ketat bagi bakal calon anggota legislatif, baik mengenai tingkat pendidikan yang memadai, maupun memiliki kepribadian yang tidak tercela.

C.4.5. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah berkaitan juga dalam undang-undang yang mengatur tentang kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terutama yang menyangkut ketentuan tentang wewenang dan tugas DPRD, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Beberapa kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah sangat erat kaitannya dengan kedudukan, tugas dan wewenang DPRD. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah bersama-sama dengan DPRD menyusun Perda dan menyusun APBD. DPRD juga memiliki kewenangan untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada kepala daerah, serta mengusulkan pemberhentian kepala daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang. Oleh karena itu, pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah sangat berkaitan dengan Undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terutama yang berkaitan dengan DPRD.

C.4.6. Sinkronisasi Dengan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Salah satu syarat dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan adalah harus sesuai dengan pedoman yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam undang-undang tersebut diatur tentang ketentuan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Oleh karena itu dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah juga harus bersumber pada nilai-nilai Pancasila, diantaranya nilai-nilai Ketuhanan, cinta kasih, kekeluargaan, keselarasan, demokrasi, dan keadilan. Di samping itu, harus memperhatikan pula asas-asas pembentukan undang-undang, dan asas-asas materi muatan. Apabila ketentuan tersebut dipatuhi dan diikuti

dalam penyusunan undang-undang tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka akan menjadi undang-undang yang mampu bertahan lama, dan kemungkinan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi ataupun diganti oleh DPR menjadi kecil. Di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan juga diatur mengenai prosedur penyusunan undang-undang. Dengan memperhatikan ketentuan yang ada dalam undang-undang ini, maka akan dapat disusun undang-undang yang secara formal memenuhi ketentuan.

C.4.7. Sinkronisasi dengan Undang-Undang Hak Asasi Manusia

Setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat memiliki hak untuk mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi bakal calon kepala daerah. Keikutsertaan setiap orang dalam proses politik seperti halnya pemilihan kepala daerah adalah merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh undang-undang. Oleh karena itu, dalam rangka penyusunan undang-undang yang mengatur mengenai pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan Undang-Undang Hak Asasi Manusia. Sebagai salah satu bukti bahwa hak asasi manusia setiap warga negara dihargai dan dijunjung tinggi adalah adanya ketentuan yang memberikan kesempatan bagi orang perseorangan untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah setelah dinyatakan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang.

D. Rekonsepsi Hukum tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

D.1. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berdasar Pancasila dan Demokratis Konstitusional

Bagi bangsa Indonesia, Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang dalam ilmu kenegaraan disebut sebagai dasar filsafat negara (*Philosophische Grondslag*). Dalam konsep negara hukum yang dianut Negara Indonesia, setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berdasarkan Pancasila, karena Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum di Negara

Republik Indonesia. Sebagai sumber nilai, maka seluruh peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang dan lembaga lain yang berwenang membuat peraturan serta penjabarannya akan senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.

Pembukaan UUD 1945 alinea IV dengan jelas menyatakan bahwa negara Indonesia disusun sebagai negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: "... *Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*". Adanya kata "..berdasar kepada..." yang menunjuk pada substansi sila-sila Pancasila, meskipun kata "Pancasila" tidak secara eksplisit disebut, berdasar penafsiran historis dapat dimaknai bahwa Pancasila adalah dasar negara.

Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia. Pancasila merupakan asas yang mutlak bagi adanya tertib hukum Indonesia, yang pada akhirnya harus direalisasikan dalam setiap aspek penyelenggaraan negara. Dalam pengertian inilah maka Pancasila berkedudukan sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia.

Dalam kedudukannya sebagai falsafah dan dasar negara, Pancasila diaktualisasikan secara obyektif dan subyektif. Dalam kaitannya dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, aktualisasi Pancasila secara obyektif harus direalisasikan dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sangat menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, keadilan, dan moralitas. Oleh karena itu, dalam penyusunan undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah harus mencerminkan nilai-nilai tersebut.

Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, termasuk kekuasaan di bidang politik. Artinya semua cabang kekuasaan negara dan semua pelaku kekuasaan

negara merupakan pelaku dan penyandang kedaulatan rakyat itu dengan sebaik-baiknya. Semua kebijakan negara dan pemerintahan dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, sehingga mempunyai kekuatan mengikat harus mengacu kepada ketentuan UUD 1945 sebagai kesepakatan dan hukum tertinggi.⁵³⁵

Dengan adanya ketentuan seperti itu, yaitu bahwa semua peraturan harus mengacu pada ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, maka hukum akan bisa ditegakkan. Apabila hukum bisa ditegakkan, maka suasana demokrasi akan bisa berkembang dengan teratur, karena kebebasan yang diciptakan oleh sistem demokrasi akan berjalan dalam alur dan rambu-rambu hukum. Dalam keseimbangan hubungan antara demokrasi dan *rule of law* itu pulalah, konsep demokrasi dan konsep negara hukum yang diidealkan oleh peradaban modern akan dapat menghasilkan keadilan dan kesejahteraan yang merata yang pada gilirannya akan mendorong tumbuh dan berkembangnya keadaban atau peradaban dalam kehidupan bersama.⁵³⁶

Negara Indonesia adalah negara yang menganut paham supremasi konstitusi, dimana undang-undang dasar merupakan sumber hukum tertulis yang tertinggi. Dalam tata hukum negara Indonesia, UUD Negara RI Tahun 1945 harus menjadi pedoman bukan saja bagi rakyat atau warga negara, tetapi juga menjadi pedoman bagi penyelenggara negara, termasuk pembuat undang-undang atau lembaga. Mengingat dalam negara hukum yang demokratis konstitusi diidealkan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, maka sesuai dengan pendapat K.C. Wheare, dengan supremasi konstitusi sebagai bentuk kehendak rakyat yang berdaulatlah maka akan ada perhatian dan jaminan bahwa konstitusi harus dijaga dan diwujudkan.⁵³⁷

Dalam negara yang demokratis maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan (kedaulatan rakyat) berhak untuk menentukan arah kebijakan dan peraturan yang mengikat secara umum. Rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif akan menjalankan kewenangan legislatifnya melalui pembentukan undang-undang. Dalam kaitannya dengan pembentukan undang-

⁵³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010) hal 372

⁵³⁶ Ibid

⁵³⁷ KC Wheare, *Modern Constitution*, terjemahan Muhammad Hardani, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005 cet II), hal 14

undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah, maka kehendak rakyat juga ikut menentukan.

Konstitusi pada dasarnya adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi tersebut dibuat. Oleh sebab itu konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketika itu.⁵³⁸Pembentukan hukum dalam arti pembentukan undang-undang merupakan aktifitas penting dalam negara hukum. Undang-undang menjadi dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi penyelenggara negara, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah pada umumnya dan undang-undang yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah pada khususnya, menjadi sangat penting agar otonomi daerah yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat dapat terwujud.

Di negara demokrasi, undang-undang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif atas dasar aspirasi dan kehendak rakyat. Melalui lembaga legislatif inilah kepentingan rakyat diagregasi untuk kemudian dituangkan dalam undang-undang, yang apabila sudah diundangkan harus dipatuhi oleh setiap warga negara dan bersifat mengikat. Oleh karena itu, idealnya undang-undang merupakan formalisasi atau kristalisasi norma dan kaidah yang dikehendaki atau sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Semua kalangan pastinya sepakat bahwa hukum itu harus dinamis, tidak statis dan harus dapat mengayomi masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan penjaga ketertiban, ketenteraman, dan pedoman tingkah laku dalam kehidupan masyarakat. Hukum harus dapat dijadikan pembaru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus dibentuk dengan berorientasi kepada masa depan (*forward looking*), tidak boleh berorientasi kepada masa lampau (*back word looking*). Oleh karena itu, hukum harus dapat dijadikan pendorong dan pelopor untuk mengubah kehidupan masyarakat kepada yang lebih baik dan bermanfaat untuk semua pihak.

Sejak awal kemerdekaan pada tahun 1945 hingga tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui beberapa cara, yaitu penunjukan oleh

⁵³⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal 10.

Presiden atau pejabat yang ditunjuk, pengangkatan oleh Presiden atau Mendagri terhadap calon yang diajukan DPRD, dan dipilih oleh DPRD. Setelah diundangkannya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Momentum ini merupakan tonggak awal berkembangnya proses demokrasi di tingkat daerah. Meskipun dianggap oleh beberapa kalangan telah menimbulkan beberapa dampak negatif dari diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung ini, namun momentum perubahan tersebut hendaknya tetap dilanjutkan untuk waktu-waktu yang akan datang. Perubahan ke depan harus dilakukan semata-mata untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 serta tujuan diselenggarakannya pemerintahan daerah dengan otonomi daerah.

Adanya kenyataan dan bukti bahwa diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah tidak serta merta mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tidak harus ditanggapi dengan merubah sistim pemilihan kepala daerahnya. Hal ini sesuai dengan pendapat Saldi Isra⁵³⁹, yang menyatakan bahwa pada masa yang akan datang, pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan Kepala Daerah secara langsung masih tetap relevan untuk dilaksanakan. Menurut Saldi Isra, terhadap permasalahan yang muncul sebagai dampak dilangsungkannya pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sistemnya yang harus diperbaharui, dimodifikasi. Menurut Saldi akan sangat mengerikan apabila dalam sistem pemerintahan sering berpindah pendulum, yaitu berpindah-pindah dalam cara pemilihan kepala daerah, dari dipilih DPRD, menjadi langsung dipilih oleh rakyat, kemudian berganti lagi menjadi dipilih oleh DPRD. Terhadap kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam sistem pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu money politik, biaya besar, dan adanya politik transaksional dengan partai politik, Saldi berpendapat:

- 1) Terhadap dugaan banyaknya *money politic*, maka harus dilakukan penegakan hukum, baik pemberi maupun penerima uang dikenai sanksi hukum, seperti dalam kasus suap. Dalam hal ini, peranan partai politik

⁵³⁹ Saldi Isra, *wawancara dengan penulis*, Sawah Lunto, 30 mei 2014

sangat penting, karena jika sikap partai politik jelas terhadap kadernya, maka *money politic* dapat dikurangi.

- 2) Besarnya biaya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat dikurangi dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara serentak. Hal ini pernah dilakukan di Provinsi Sumatra Barat pada tahun 2010.
- 3) Politik transaksional dapat dikurangi dengan cara membangun sistem yang baik dan benar di masing-masing partai politik.

Banyaknya permasalahan yang timbul dalam rangka penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus ditanggapi dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman secara komprehensif dalam rangka pengisian jabatan kepala daerah. Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harus sinkron dan paralel dengan beberapa undang-undang yang memiliki keterkaitan, baik langsung maupun tidak langsung, seperti undang-undang tentang partai politik, undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilu, undang-undang tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, undang-undang tentang penyelenggara pemilu, undang-undang tentang hak asasi manusia, dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi ini sangat diperlukan mengingat konsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah yang hendak dibangun adalah konsep hukum yang komprehensif dan dapat dipergunakan untuk jangka panjang, bukan untuk kepentingan sesaat menjelang pemilihan. Dengan demikian, hukum yang dibuat dapat benar-benar berfungsi dan berperan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tanpa menimbulkan tafsir yang berbeda di kalangan masyarakat.

Dalam hubungannya dengan masyarakat, hukum baik tertulis maupun tidak tertulis mempunyai beberapa fungsi, antara lain:⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2013 (cet IV), hal 3

- 1) sebagai *standard of conduct*, yaitu sandaran atau ukuran tingkah laku yang harus ditaati oleh setiap orang dalam bertindak dalam melakukan hubungan satu dengan yang lain;
- 2) sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik (*as a tool of social engineering*)⁵⁴¹ baik secara pribadi maupun dalam hidup masyarakat.
- 3) sebagai alat untuk mengontrol tingkah laku dan perbuatan manusia agar mereka tidak melakukan perbuatan yang melawaan norma hukum, agama, dan susila (*as a toll of social control*)
- 4) tidak hanya untuk menciptakan ketertiban, tetapi juga menciptakan perubahan masyarakat dengan cara memperlancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan dalam kehidupan masyarakat (*as a facility of human interaction*)

Selanjutnya, agar fungsi hukum sebagaimana tersebut di atas dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, maka hukum itu tidak boleh statis, tetapi harus selalu dinamis, harus selalu diadakan perubahan sejalan dengan perkembangan zaman dan dinamikan kehidupan masyarakat. Mengutip pendapat Ahmad Musthafa al Maraghi,⁵⁴² Abdul Manan mengemukakan bahwa sesungguhnya hukum-hukum itu dibuat dan diundangkan untuk kepentingan manusia, sedangkan kepentingan manusia itu tidak sama, berbeda satu dengan yang lain yang disebabkan karena ada perbedaan kondisi dan situasi, waktu dan tempat. Oleh karena itu, apabila suatu hukum yang dibuat pada waktu dimana hukum itu dirasakan suatu kebutuhan, kemudian kebutuhan itu tidak ada lagi, maka suatu hal yang sangat bijaksana hukum itu diubah dan disesuaikan dengan kondisi jaman.

Pendapat tersebut menurut penulis sangat cocok untuk dipergunakan untuk mengkaji masalah pengisian jabatan kepala daerah. Pada saat ini, terutama setelah terjadinya reformasi di segala bidang pada tahun 1998, masyarakat Indonesia menghendaki keterbukaan di segala bidang, termasuk di bidang

⁵⁴¹ Baca pendapat Roscoe Pound dan Satjipto Rahardjo mengenai hukum sebagai rekayasa sosial

⁵⁴² Abdul Manan, *op cit*, hal 3-4

politik. Oleh karena itu, hukum yang akan dibuat harus mencerminkan semangat keterbukaan. Artinya dalam menyusun kerangka hukum pengisian jabatan kepala daerah harus memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat mengakses syarat-syarat pencalonan, kualifikasi calon, tata cara/prosedur pecalonan sampai dengan prosedur pemilihan atau cara lain yang dipergunakan untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah. Mekanisme tersebut sesuai dengan tujuan otonomi daerah yaitu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, yang salah satu caranya adalah dengan meningkatkan pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Apabila hukum hendak diganti dengan hukum yang baru, maka menurut Abdul Manan diperlukan beberapa syarat agar hukum baru tersebut dapat berlaku secara efektif dalam kehidupan masyarakat. Syarat-syarat tersebut adalah⁵⁴³:

- 1) hukum yang dibuat itu haruslah bersifat tetap, tidak bersifat ad hoc;
- 2) hukum yang baru itu harus diketahui oleh masyarakat sebab masyarakat berkepentingan untuk diatur dengan hukum yang baru tersebut. Sebaiknya sebelum hukum itu diberlakukan kepada masyarakat, terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat, agar masyarakat siap menerimanya;
- 3) hukum yang baru itu tidak saling bertentangan satu sama lain, terutama dengan hukum positif yang sedang berlaku;
- 4) tidak boleh berlaku surut (retro aktif);
- 5) hukum yang dibuat itu harus mengandung nilai-nilai filosofis, yuridis, dan sosiologis;
- 6) hendaknya dihindari untuk sering mengubah suatu hukum karena masyarakat dapat kehilangan ukuran dan pedoman dalam berinteraksi dalam masyarakat;
- 7) penerapan hukum baru hendaknya memperhatikan budaya hukum masyarakat;
- 8) hukum yang baru itu hendaknya dibuat secara tertulis oleh instansi yang berwenang membuatnya.

Aturan hukum yang baik adalah aturan yang tidak sering berubah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai sekarang, telah lebih dari 15 (lima belas) kali⁵⁴⁴

⁵⁴³ Abdul Manan, *ibid* hal 4

⁵⁴⁴ Sejak awal kemerdekaan telah diberlakukan beberapa undang-undang di bidang pemerintahan daerah, diantaranya adalah: UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965, UU No.5

dilakukan perubahan undang-undang. Masing-masing undang-undang tersebut berlaku pada masa tertentu, misalnya UU No.1 Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, UU No.18 Tahun 1965 berlaku pada masa Orde Lama yang memiliki ciri diawali dengan sentralistik, kemudian menjadi otonomi seluas-luasnya. Sementara pada masa Orde Baru berlaku UU No.5 Tahun 1974, yang berlaku selama 25 tahun hingga tahun 1999 dengan ciri yang cenderung sentralistik. Perkembangan selanjutnya, sebagai dampak terjadinya reformasi di segala bidang, maka dalam UU No.22 Tahun 1999 diatur tentang otonomi seluas-luasnya, dengan sifat yang sangat desentralistik. Sebagai koreksi atas pengaturan otonomi dalam UU No.22 Tahun 1999 yang dianggap terlalu luas, sehingga menimbulkan ketidakstabilan di beberapa daerah⁵⁴⁵, yang diakibatkan oleh penafsiran hakekat otonomi daerah, maka dikeluarkan UU No.32 tahun 2004 yang memberikan otonomi yang lebih kecil dibandingkan dengan otonomi daerah yang ada dalam UU No.22 tahun 1999.

Dari pengalaman beberapa undang-undang yang telah diubah, maka perlu dibuat "*grand design*" tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desentralisasi yang akan diterapkan di daerah. Dengan menetapkan "*grand design*" desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka hukum yang akan dibuat dapat menjangkau ke masa depan, sehingga undang-undang dan peraturan-peraturan lain bisa saling bersinergi. Di antara *grand design* yang terkait pengisian jabatan kepala daerah adalah berkaitan dengan pola hubungan antara Pemerintah dan Daerah. Pola hubungan tersebut harus tergambar dalam aturan-aturan, yaitu di dalam UUD Negara RI

Tahun 1974, UU No.5 Tahun 1979, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, berikut perubahannya, yaitu UU No.8 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, UU No.33 Tahun 2004, UU No.23 Tahun 2014 berikut perubahannya, yaitu UU No.2 Tahun 2015 dan UU No.9 Tahun 2015, UU No.22 Tahun 2014, UU No.1 Tahun 2014, dan UU No.8 Tahun 2014

⁵⁴⁵ Telah terjadi kerusuhan yang berakibat pengusiran warga dari luar Kalimantan di Sampit pada tahun 2001, pada awal-awal diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999, juga terjadi perselisihan antara Pemerintah Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Boyolali akibat pengelolaan sungai yang melintasi kedua wilayah tersebut, penangkapan nelayan Cilacap di wilayah Lamongan, dan lain-lain.

Tahun 1945, dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, dan semua peraturan yang terkait harus memiliki garis hubungan yang jelas.

Dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 1 Ayat (1),(2),(3), Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, maka ketentuan dalam pasal-pasal tersebut harus terakomodasi dalam penyusunan undang-undang tentang pengisian jabatan kepala daerah. Penjabaran tersebut tidak boleh menyimpang dengan cara menafsirkan ketentuan sesuai dengan keinginan para pembuat undang-undang. Seperti halnya yang terjadi dengan tafsir terhadap Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara Tahun 1945 dalam UU No.32 Tahun 2004. Di sinilah letak peran Mahkamah Konstitusi sebagai "*the Interpreter of the Constitution*", penafsir konstitusi untuk memberikan jalan keluar. Para pihak selaku pemangku kepentingan, yaitu pembuat undang-undang (DPR dan Presiden), Presiden selaku penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, dan masyarakat harus mematuhi penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Mahkamah Konstitusi dalam putusan No.072-073/PUU-II/2004 dalam pertimbangan hukumnya telah memberikan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa istilah "demokratis" tidak harus dimaknai semata-mata dengan pemilihan secara langsung, tetapi dapat pula melalui perwakilan, karena demokrasi dapat dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung tidak perlu diperdebatkan lagi, karena kedua cara tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi.

Selanjutnya agar hukum yang baru, yaitu hukum yang merubah hukum sebelumnya berlaku secara efektif di tengah-tengah kehidupan masyarakat, maka menurut Abdul Manan menyatakan bahwa perubahan hukum harus memperhatikan 3 (tiga) ketentuan, yaitu⁵⁴⁶:

- 1) perubahan itu harus menyeluruh, terutama kepada doktrin, norma-norma yang tidak sesuai lagi dengan kondisi jaman
- 2) perubahan itu juga harus mencakup dalam cara penerapannya;

⁵⁴⁶ *Ibid*, hal 5

3) kaidah atau aturan yang dibuat harus sesuai dengan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dilakukan perubahan dan penyesuaian terhadap peraturan-peraturan, terutama undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan hukum pengisian jabatan kepala daerah, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya yaitu berkaitan dengan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah secara umum, undang-undang yang mengatur tentang partai politik, undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dan undang-undang lain yang memiliki keterkaitan.

Apabila dikaitkan dengan sistim pemerintahan presidensiil yang dianut negara Indonesia, maka pengisian jabatan kepala daerah dengan melalui pemilihan secara langsung menurut penulis lebih sesuai dengan sistim presidensiil tersebut. Dengan demikian apabila pemilihan kepala daerah diselenggarakan secara langsung, maka tidak ada 2 (dua) sistem pengisian jabatan kepala pemerintahan (nasional dan daerah). Hal ini juga sesuai dengan pendapat pendapat Saldi Isra⁵⁴⁷ dan Firman Jaya Daeli⁵⁴⁸ bahwa kedaulatan rakyat harus diwujudkan secara otentik. Artinya kedaulatan yang dimiliki rakyat yang berupa kekuasaan untuk memilih kepala daerah tidak dapat diwakilkan atau dipindahkan kepada DPRD. Pada saat rakyat memilih anggota DPRD, rakyat tidak otomatis memindahkan daulatnya kepada anggota DPRD untuk memilih kepala daerah, sehingga anggota DPRD tidak berhak mengklaim bahwa mereka berhak memilih kepala daerah atas nama rakyat yang diwakilinya. Demikian pula tidak diperbolehkan orang bekerja dalam sistem, yang merasa lebih tinggi karena ada alasan darimana daulat itu berasal. Maksudnya, DPRD tidak boleh merasa memiliki kedudukan yang lebih tinggi karena telah menerima mandat dari rakyat. Namun apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945, maka

⁵⁴⁷ Saldi Isra, wawancara dengan penulis, Sawah Lunto, 30 Mei 2014

⁵⁴⁸ Firman Jaya Daeli, *wawancara dengan penulis*, Jakarta, 16 Agustus 2014

mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat daerah, sehingga tidak harus mengikuti mekanisme pemilihan seperti halnya pemilihan Presiden. Oleh karena itu, mekanisme pemilihannya dapat dilakukan dengan cara yang berbeda-beda, sepanjang dilakukan dengan cara-cara yang demokratis sesuai dengan amanat Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945.

Terkait dengan daulat rakyat ini, dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) telah diatur bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Salah satu perwujudan menurut UUD tersebut adalah pelaksanaan Pemilu yang memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan, maupun memilih Presiden dan Wakil Presiden, bahkan termasuk juga untuk memilih Kepala Daerah. Dengan demikian, wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (termasuk DPRD) secara konstitusional diakui sebagai pemilik suara rakyat sebagai pemilihnya. Oleh karena itu, penulis memiliki pendapat sendiri, bahwa sesuai dengan teori mandat representative, dimana wakil yang menerima mandat bertanggung jawab secara kolektif sebagai lembaga perwakilan kepada rakyat, maka apabila undang-undang menentukan bahwa lembaga perwakilan memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah dengan cara-cara tertentu yang ditentukan berdasarkan undang-undang, hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusional. Apabila permasalahannya di Indonesia selama ini adalah keputusan yang dibuat oleh lembaga perwakilan (DPR maupun DPRD) ternyata bertentangan dengan kehendak rakyat, maka yang perlu diperbaiki adalah kinerja dari lembaga perwakilan tersebut. Oleh karena itu perlu dilakukan perbaikan pola rekrutmen dari calon-calon anggota legislatif yang dilakukan oleh partai politik, sehingga wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu tersebut memiliki kualitas yang baik selaku mandataris rakyat. Disinilah peran partai politik sangat menentukan, baik dalam rangka pendidikan politik, pembentukan etika dan budaya politik, maupun dalam rangka rekrutmen pejabat publik.

Karena tujuan otonomi daerah itu diantaranya adalah untuk lebih mendekatkan pemerintahan kepada rakyat, maka menurut Saldi Isra, untuk

menyelesaikan permasalahan Pilkada, harus dijawab dulu permasalahan letak titik berat otonomi daerah. Idealnya otonomi diletakkan pada provinsi, sementara kabupaten/kota menerima kewenangan dalam bentuk dekonsentrasi saja. Implikasinya, hanya gubernur yang dipilih melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan bupati/walikota diangkat oleh Menteri dengan melalui usulan dari DPRD. Selanjutnya untuk untuk efisiensi, jumlah anggota DPRD diperkecil dan berfungsi sebagai partner Kepala Daerah.⁵⁴⁹

Terhadap pendapat ini, penulis tidak sepaham dengan nara sumber. Penulis lebih setuju apabila provinsi menerima kewenangan dekonsentrasi, sementara kabupaten/kota menerima kewenangan desentralisasi (otonomi). Kepala daerah provinsi, yaitu Gubernur lebih cocok untuk melaksanakan tugas pengawasan dan koordinasi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pengalaman di beberapa negara, antara lain di negara Belanda, pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya. Dengan adanya pengawasan oleh pemerintah pusat melalui Gubernur, maka rentang pengawasan tidak begitu jauh. Menurut penulis, meskipun daerah memiliki otonomi luas yang ditandai dengan penyerahan urusan oleh pemerintah, akan tetapi dalam bingkai negara kesatuan, pemerintah tetap memiliki kendali atas pemerintah daerah. Salah satunya adalah dengan melalui pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur. Dengan demikian, akan lebih relevan apabila titik berat otonomi ada di kabupaten/kota.

Demokrasi bukan hanya harus menghasilkan kebebasan, tetapi juga harus membawa keteraturan agar demokrasi itu dapat membawa berkah bagi kehidupan bersama. Sebaliknya, meskipun dipandang ideal keteraturan itu juga tidak boleh kaku. Di samping itu, aturan yang baik tidak boleh dibuat dan ditentukan secara sepihak oleh penguasa. Hukum yang baik akrab dengan kenyataan-kenyataan nilai yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum yang baik harus dibuat secara demokratis dan ditegakkan dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi. Karena itu, hanya dengan

⁵⁴⁹ Saldi Isra, wawancara dengan penulis, Sawahlunto, 30 Mei 2014

keseimbangan antara konsep demokrasi dan negara hukum itulah tujuan ideal kebebasan, keadilan, dan kesejahteraan bersama dapat diwujudkan⁵⁵⁰

Oleh karena itu, dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, harus diarahkan kepada penciptaan kondisi masyarakat yang kondusif, sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan. Dengan mencermati kondisi yang muncul sebagai akibat disahkannya UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga Presiden RI mengeluarkan Perpu No.1 Tahun 2014 dan Perpu No.2 Tahun 2014, maka perlu disusun aturan mengenai pengisian jabatan kepala daerah yang benar-benar sesuai dengan harapan dan kondisi riil masyarakat. Sebagai tindak lanjut dikeluarkannya kedua Perppu tersebut, maka disahkan UU No.1 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan UU No.8 Tahun 2015 dan UU No.2 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No.23 Tahun 2014 dan UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 Tahun 2014.

Setelah gelombang reformasi yang dimulai pada tahun 1998⁵⁵¹, muncul keinginan oleh sebagian besar warga masyarakat Indonesia agar pemerintahan ke depan benar-benar menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan di dalam negara. Kesadaran akan hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak di bidang politik mulai mengemuka sejak saat itu. Kebebasan dalam mengekspresikan aspirasi dan kepentingannya menimbulkan gelombang demokrasi di dalam kehidupan masyarakat bernegara. Oleh karena itu penyelenggara harus tanggap terhadap perkembangan ini, termasuk pembuat undang-undang, sehingga mampu mewedahi gejolak yang terjadi padamasyarakat tersebut dalam kerangka hukum yang demokratis.

Menurut Jimly Asshiddiqie, demokrasi yang tidak berdasar hukum akan berubah menjadi chauvinisme, kekacauan yang akan menelan prinsip-

⁵⁵⁰ Jimly Asshiddiqie (f), *op cit*, hal 369

⁵⁵¹ Turunnya mantan Presiden Soeharto pada bulan Mei tahun 1998 dianggap sebagai tonggak awal lahirnya Orde Reformasi, menggantikan Orde Baru yang telah berkuasa selama 32 tahun. Sejak saat itu, tuntutan untuk melakukan reformasi di segalam bidang mulai bergulir. Masyarakat mulai menuntut kebebasan dan keterbukaan di bidang politik, yang menginginkan adanya suasana demokratis dalam pemerintahan.

prinsip kebebasan itu, sehingga warga masyarakat justru akan kehilangan kebebasan karena meluasnya rasa takut. Dalam suasana demikian, kesejahteraan tentu saja akan jauh dari harapan karena ruang kreativitas untuk memproduksi bagi semua orang yang hidup di dalamnya tersumbat⁵⁵². Oleh karena itu, dalam rangka menyusun kembali konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah, yang perlu dilakukan adalah memberi ruang kebebasan kepada rakyat dalam menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin di daerahnya sesuai dengan ketentuan undang-undang. Undang-Undang yang akan dibuat harus dapat menampung aspirasi dan kehendak masyarakat, semata-mata dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Kepala daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat, sehingga harus bertanggung jawab pula kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah, Kepala Daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD, sehingga mekanisme *checks and balances* niscaya akan dapat berjalan dengan baik. Sehingga menurut penulis, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bentuk perwujudan praktek demokrasi yang paling sempurna, karena dengan pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan secara langsung, rakyat benar-benar mengenal siapa tokoh yang dipilihnya untuk memimpin daerahnya sebagai kepala daerah.

Robert A Dahl berpendapat bahwa kriteria demokrasi sebagai sebuah idea politik memiliki lima kriteria, yaitu⁵⁵³:

- 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- 2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- 3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- 4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan

⁵⁵² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, hal 362

⁵⁵³ Robert A Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hal 10-11

- tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan
- 5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisinya ini tampak bahwa Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan Negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi. Oleh karena itu, dalam rangka penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, hak-hak dan kekuasaan rakyat yang dijamin oleh UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD harus benar-benar diejawantahkan, baik dalam aspek formil maupun materiil, yaitu baik menyangkut prosedur maupun substansi pengaturannya.

D.2. Menuju Konsep Hukum Pengisian Jabatan Kepala Daerah Yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Masyarakat

Tujuan nasional bangsa Indonesia sudah ditetapkan dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Negara RI yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada ... serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (garis bawah dari penulis). Selanjutnya Pasal 1 Ayat (2) juga menyatakan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dari rumusan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dapat diketahui bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan dan cita-cita nasional yang hendak diwujudkan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Dengan dicantumkannya tujuan kesejahteraan masyarakat dalam Pembukaan UUD Negara RI, yang merupakan

cita-cita sejak kemerdekaan, maka segenap daya dan usaha pemerintah haruslah ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Termasuk dalam hal ini adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga harus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Mekanisme pengisian jabatan kepala daerah adalah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah itu, sehingga baik proses maupun substansi pengaturannya harus diarahkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan tersebut.

Cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat itu tertuang dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UUD Negara RI Tahun 1945. Ketentuan dalam kedua pasal tersebut merupakan konsekuensi dari tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Pasal 33 menyatakan: (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rumusan Pasal 33 merupakan norma yang menghubungkan dengan tujuan negara (yaitu keadilan sosial dan kesejahteraan umum) yang tertuang dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Pasal 33 dan Pasal 34 merupakan sebagian dari sarana/cara untuk mewujudkan tujuan negara tersebut. Dari rumusan Pasal 33 tersebut, secara konseptual dapat diketahui bahwa negara Indonesia menganut paham negara kesejahteraan, dimana negara turut campur berperan dalam aktivitas perekonomian untuk mencapai kemakmuran rakyat. Negara mengambil peran terutama untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat banyak, seperti misalnya kesehatan, pendidikan, dan lain-lain sepanjang dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Di samping tujuan negara yang hendak memajukan kesejahteraan rakyat, UUD Negara RI Tahun 1945 mengakui bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan (kekuasaan yang tertinggi) di dalam negara. Dengan paham kedaulatan rakyat tersebut, rakyatlah yang berwenang untuk menentukan bagaimana dan dengan cara apa kesejahteraan itu hendak diwujudkan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) tersebut, maka bagaimana pelaksanaan

kedaulatan rakyat tersebut diatur dalam UUD Negara Tahun 1945. Beberapa cara yang dapat dilakukan oleh rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 6A Ayat (1): "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Dengan kedaulatan yang dimilikinya, rakyat berwenang untuk menentukan, siapa yang dipilih untuk menjadi pemimpin nasionalnya. Untuk melaksanakan ketentuan ini, maka dibentuk UU No.42 Tahun 2008 yang mengatur tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan adanya ketentuan tentang pemilihan secara langsung oleh rakyat ini, masyarakat berharap untuk ikut berpartisipasi dalam merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan.

Keinginan negara untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat itu kembali ditegaskan pada Pasal 23 Ayat (1) yang menyatakan bahwa; "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (garis bawah dari penulis). Pasal 33 Ayat (3) juga menyatakan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".(garis bawah dari penulis).

Kesejahteraan rakyat juga merupakan hak asasi manusia, yang pemenuhannya menjadi tugas negara, yang diatur dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 28C Ayat (1) menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".(garis bawah dari penulis) Pasal 28H Ayat (1) berbunyi: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".(garis bawah dari penulis)

Dari ketentuan yang tercantum dalam beberapa pasal tersebut menunjukkan bahwa kesejahteraan dan kemakmuran rakyat adalah menjadi cita-

cita, tujuan nasional yang hendak diwujudkan oleh semua pihak di dalam negara, dengan menggunakan sarana-sarana yang tersedia di dalam negara. Negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, sehingga segala kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh negara harus diarahkan demi terwujudnya kesejahteraan tersebut. Termasuk di dalamnya adalah pengaturan atau hukum yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah.

Pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah ini menjadi penting, sebab sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang dianut negara Indonesia, maka pada prinsipnya, semua kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Nasional harus dilaksanakan di daerah juga. Dengan demikian, sesuai dengan tugas Presiden untuk menyelenggarakan kesejahteraan secara nasional selaku pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi, maka kepala daerah juga berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat di daerah. Oleh karena itu, mengenai siapa dan bagaimana seorang kepala daerah itu melaksanakan tugasnya menjadi masalah yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka apabila rakyat yang menentukan dan merumuskan kepentingannya, maka otomatis kepentingan dan kesejahteraan itu akan terwujud. Itulah sebenarnya inti gagasan dari demokrasi. Kemudian sesuai dengan konsep gotong royong, maka rakyatlah yang memutuskan dan menentukan ke arah mana berjalannya, bagaimana caranya dan bagaimana membagi kesejahteraan tersebut (*income distribution*). Dalam konteks itu apabila rakyat yang memutuskan, maka akan makin demokratis, sehingga kesejahteraan akan terwujud.⁵⁵⁴

Pendapat tersebut sesuai dengan pendapat Soediman Kartohadiprodjo bahwa tujuan hidup manusia adalah hidup bahagia. Untuk mencapainya dipergunakan cara yang sebaik-baiknya, yaitu dengan cara musyawarah, mufakat. Cara ini disebut demokrasi, yang kemudian diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat.⁵⁵⁵ Menurut Soekarno, demokrasi itu bukan sekedar alat

⁵⁵⁴ Pataniari Siahaan, mantan anggota PAH I BP MPR (1999-2004), *wawancara dengan penulis*, 8 Januari 2014.

⁵⁵⁵ Soediman Kartohadiprodjo, *op cit*, hal 163

teknik saja, tetapi suatu keyakinan (*geloof*), satu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai yang kita cita citakan. Bahkan dalam segala perbuatan-perbuatan kita yaang mengenai hidup bersama, dalam istilah jawa hidup "beberayan", kita selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, yang dinamakan Kedaulatan Rakyat. Oleh karena itu, terhadap istilah kedaulatan rakyat dan demokrasi diberikan arti musyawarah, mufakat, dan bukan diartikan seperti dalam pemaknaan orang Eropa.⁵⁵⁶

Cara musyawarah atau mufakat ini sebagai cara memperoleh kebahagiaan mengandung arti diakui adanya atau mungkin adanya perbedaan antara manusia yang hidup berkelompok itu dalam mencari jalan yang menuju ke hidup bahagia tadi. Mengakui adanya perbedaan ini berarti mengakui adanya perbedaan dalam kepribadian masing-masing manusia yang berkelompok itu.

Bagaimana keterlibatan masyarakat inilah yang kemudian harus dipilih, apakah masyarakat atau rakyat akan melibatkan dirinya secara langsung, atautkah melibatkan diri melalui wakil-wakilnya. Kedua pilihan tersebut masih berada dalam ranah demokratis, mengingat demokrasi itu dapat dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat, mekanisme demokrasi langsung atau tidak langsung di dalam proses pengisian jabatan kepala daerah tidak perlu diperdebatkan. Hasil penelitian juga menunjukkan jumlah pelaku korupsi antara kepala daerah dan anggota DPRD juga seimbang, sehingga baik dipilih secara langsung atau melalui DPRD, potensi korupsi tetap ada.

Dengan dianutnya paham kedaulatan rakyat, maka negara melalui UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (5) memberikan kesempatan kepada rakyat di daerah untuk menentukan keinginannya tersebut dengan rumusan: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat". Dengan diberikannya otonomi yang seluas-luasnya tersebut, maka peranan kepala daerah menjadi penting dalam rangka mengejawantahkan otonomi seluas-luasnya tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan yang mendorong

⁵⁵⁶ ibid

perwujudan kesejahteraan masyarakat di daerah. Mengingat pentingnya kedudukan dan peran kepala daerah tersebut, maka perlu dicarikan solusi yang tepat untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah tersebut. Dengan demikian, simpang siur pendapat untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung atau melalui perwakilan di DPRD dapat diakhiri.

Untuk melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka perlu dilihat hukum pemerintahan secara keseluruhan. Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang merupakan hasil Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945. Perubahan pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 ini merupakan koreksi atas terjadinya berbagai persoalan menyangkut hubungan Pemerintah-Daerah, dan juga hubungan Provinsi-Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mencerminkan prinsip-prinsip negara kesatuan.

Dengan semangat reformasi UU No.22 Tahun 1999 telah melakukan "reformasi total" di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama menyangkut hubungan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ditetapkan tidak bersifat hierarkis. Otonomi yang dimiliki daerah merupakan otonomi seluas-luasnya, sehingga dipadukan dengan tidak adanya hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota, menjadikan Bupati/Walikota sebagai "raja-raja kecil" di daerah. Kondisi inilah yang kemudian mendorong dilakukannya Perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945.

Dalam rangka mengembalikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, maka dalam Perubahan yang Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, dirumuskan kembali ketentuan Pasal 18 sehingga sesuai dengan sifat negara kesatuan, kedaulatan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat itu tidak terbagi, dan hubungan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota itu kembali bersifat hierarkis. Jadi, ketentuan dalam Pasal 4 UU No.22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa antara Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki langsung direvisi dengan Pasal 18 Ayat (1) yang menyatakan: "Negara Kesatuan

Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang".
(garis bawah dari penulis).

Selama Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, terjadi perubahan yang sangat signifikan dan sangat besar maknanya bagi perkembangan demokrasi, terutama dalam pengisian jabatan kepala daerah. Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa kepala daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota dipilih secara demokratis. Dalam pasal lainnya dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak disebutkan dengan bagaimana cara demokratis itu hendak diwujudkan. Dari Risalah Sidang PAH I BP MPR yang pada waktu itu membahas perubahan ini dapat diketahui bahwa pengubah UUD pada dasarnya tidak terlalu mempermasalahkan, apakah kepala daerah itu akan dipilih secara langsung atautkah dengan cara perwakilan. Bahkan dalam pembahasan tersebut diusulkan agar pembahasan tentang pemilihan kepala daerah disinergikan dengan masalah-masalah yang terkait dengan demokrasi dan otonomi daerah. Hal ini dapat ditelusuri dari pendapat Happy Bone Zulkarnaen dari F-PG sebagai berikut:

"...kelihatannya sulit mempertemukan langsung dan tidak langsung. Kenapa sulit, karena kita berbicara masih dalam konteks simbol langsung dan tidak langsung. Padahal sebetulnya yang ingin kita bicarakan adalah bukan perkara langsung atau tidak langsungnya. Tetapi adalah bagaimana meningkatkan kualitas berdemokrasi. Oleh karena itu, kalau tidak salah kemarin ini kita sampai kepada suatu kesepakatan bahwa persoalannya adalah bukan kita berbicara masalah pemilihan langsung atau tidak langsung ... Tetapi yang lebih penting lagi menurut pandangan saya sekarang ini dalam konteks gubernur, bupati, dan walikota ini kelihatannya memang harus berkorelasi dengan otonomi daerah dalam konteks pemberdayaan DPRD..."⁵⁵⁷

Keinginan pengubah UUD 1945 untuk tidak mempermasalahkan cara langsung atau tidak langsung ini terkait dengan keinginan untuk melakukan perubahan secara komprehensif, bukan secara parsial. Hal ini nampak dari pendapat Valina Singka Subekti, dari F-UG:

⁵⁵⁷ Lihat Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku IV jilid 2 Mahkamah Konstitusi, Edisi Revisi 2010, hal 1257

" Saya berpendapat bahwa sebetulnya soal keinginan untuk melakukan pemilihan bupati atau gubernur secara langsung atau tidak langsung, itu punya korelasi dengan soal perubahan sistem yang akan kita lakukan. Jadi, dalam suatu kerangka besar. Jadi bukan sesuatu yang parsial sifatnya. Jadi, makanya pembahasannya itu tidak boleh setengah-setengah, di antara soal dari mulai soal sistem pemilihan umum kemudian sistem pemilihan Presiden, juga dengan soal keinginan untuk melakukan pemilihan langsung atau tidak langsung soal bupati dan gubernur, karena ini memang satu kaitan...."

Memang dalam melakukan perubahan suatu peraturan, tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan sistem yang saling berkaitan, oleh karena itu dalam penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah tidak dapat terlepas dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah yang ada di dalamnya. Otonomi daerah tidak akan menjanjikan keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat apabila agenda demokratisasi di dalamnya diabaikan. Pada dasarnya cara pandang yang menempatkan desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi itulah yang merupakan tujuan utama dari desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Brian C Smith.⁵⁵⁸ Menurut Smith, tujuan desentralisasi itu mencakup tujuan bagi pemerintah pusat, dan tujuan bagi pemerintah serta masyarakat daerah. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi diagendakan dalam rangka pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan nasional, dan stabilitas politik. Sementara tujuan bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal, desentralisasi diagendakan dalam rangka tercapainya kesamaan politik (*political equality*), pertanggungjawaban publik pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap (*responsiveness*) pemerintahan lokal terhadap pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.

Namun demikian, konteks demokrasi yang merupakan tuntutan reformasi jauh lebih luas dari kerangka Smith tersebut, karena mencakup pula reformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan, sistem pemilihan, dan penegakan keadilan atas dasar supremasi hukum. Sesuai dengan pendapat Muhamad Hatta, bahwa demokrasi yang dimaksudkan tidak hanya berorientasi kedaulatan rakyat, melainkan juga suatu demokrasi yang sebenarnya memakai

⁵⁵⁸ Smith, Brian C, *Decentralization, Territorial Dimension of State*, Terj. Tim MIPI, *Desentralisasi, Dimensi Teritorial Suatu Negara*, 2012, hal 29-35

sifat desentralisasi: memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi.⁵⁵⁹

Konsekuensi logis dari cara pandang tersebut adalah bahwa otonomi daerah ditempatkan sebagai instrumen demokratisasi dalam rangka mempertahankan keutuhan serta keberagaman (plurairitas bangsa). Dalam kaitan ini jelas bahwa otonomi daerah bukanlah tujuan, melainkan cara demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua unsur bangsa tanpa kecuali. Implementasi otonomi daerah yang mengabaikan agenda demokratisasi pada akhirnya akan menjerumuskan rakyat kita ke dalam perangkap oligarki elite politik di tingkat lokal seperti yang tampak dalam praktek tata pemerintahan lokal dewasa ini.⁵⁶⁰

Oleh karena itu, dalam menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan (*ius constituendum*), harus disinkronkan dengan bangunan sistem pemerintahan daerah pada umumnya dan juga berkaitan dengan otonomi yang disandangnya. Untuk itu, perlu diperhatikan ketentuan Pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 18 A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut dapat diketahui bahwa meskipun sebagai negara kesatuan, Pemerintah dalam membagi kewenangan yang dimilikinya kepada Daerah dapat membaginya secara tidak seragam (atau sering disebut pembagian kewenangan secara asimetris), karena mempertimbangkan kekhususan dan keragaman daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa

⁵⁵⁹ Hatta dalam Syamsuddin Haris, *Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi Atau Problem?*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42 Tahun 2013, hal 29

⁵⁶⁰ Ibid.

cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.⁵⁶¹

Negara Indonesia adalah negara dengan sifat yang sangat mejemuk, sehingga Pemerintah harus berhati-hati di dalam memutuskan sistem apa yang akan dipilih dalam pembaharuan hukum pengisian jabatan kepala daerah, sekaligus bagaimana mekanisme pelaksanaannya. Sesuai dengan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu sejalan dengan cita-cita tersebut, hukum yang akan dibuat harus mencerminkan nilai-nilai demokratis dan keadilan.

Hukum yang tidak dibuat secara demokratis tidak akan efektif terlaksana dan berfungsi sesuai dengan tujuannya karena isinya tidak mencerminkan kenyataan sosiologis yang hidup dalam masyarakat. Suatu norma hukum dapat saja diberlakukan secara yuridis, tetapi tidak sungguh-sungguh berlaku secara sosiologis. Hukum yang demikian bukanlah hukum yang mencerminkan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat. lalu apa artinya hukum apabila tidak berisi atau substansinya tidak mencerminkan roh, spirit, atau nilai-nilai keadilan. Hukum yang baik adalah hukum yang adil, karena berisi keadilan. Hukum tidak dapat dipisahkan dari keadilan.⁵⁶² Apabila hukum itu tidak mencerminkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat karena

⁵⁶¹ Bagir Manan (b), *op cit*, hal 17

⁵⁶² Jimly Asshiddiqie (f), *op cit*, hal 368

ditetapkan secara tidak demokratis dan partisipatoris, maka sulit diharapkan akan ditaati dan dilaksanakan dengan selurus-lurusnya oleh subyek hukum.⁵⁶³

Dalam paham negara kesejahteraan, kesejahteraan akan lahir dalam hubungan yang serasi antara kebebasan dan keadilan. Dalam hubungan antara kebebasan yang dihasilkan oleh demokrasi dan keadilan yang dihasilkan oleh negara itu akan berkembang kreativitas yang teratur, akan berkembang sikap saling menghargai perbedaan, sebagai lahan subur untuk tumbuh dan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi yang penting bagi kesejahteraan bersama.⁵⁶⁴

Untuk itulah dalam rangka menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah ke depan, pembentuk undang-undang harus memperhatikan prinsip-prinsip demokratis dengan selalu menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di dalam negara, dengan memperhatikan prinsip keadilan. Prinsip keadilan tidak berarti keseragaman, karena prinsip keadilan mengandung makna bahwa setiap orang diperlakukan secara setara. Hal ini sesuai dengan pendapat John Rawls dalam arti setiap orang memiliki kebebasan dasar yang sama dengan orang lain, baik di bidang ekonomi maupun dalam menduduki jabatan-jabatan tertentu. Distribusi kekayaan dan pendapatan tidak harus sama, yang penting adalah setiap orang memperoleh kesempatan yang sama untuk mencapai suatu keuntungan. Prinsip keadilan kesetaraan ini bertujuan untuk melindungi pihak-pihak yang kurang beruntung di masyarakat. Dikaitkan dengan teori keadilan menurut John Rawls, dalam rangka otonomi daerah kepala daerah harus mampu menciptakan kondisi dimana setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh pendapatan.⁵⁶⁵

Dalam kaitan dengan keadilan yang dikonsepsikan oleh Rawls tersebut maka sangatlah tepat ketentuan dalam Pasal 18A UUD Negara RI Tahun 1945 yang menempatkan hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota tidaklah sama dan seragam. Oleh karena itu dalam rangka

⁵⁶³ *Ibid*

⁵⁶⁴ *Ibid*, hal 372

⁵⁶⁵ Rawls, *op cit*, hal 7-8

penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat berhubungan dengan pengisian jabatan kepala daerah, pembentuk undang-undang juga memperhatikan kondisi masyarakat Indonesia yang sangat majemuk.

Selain mengatur hubungan kewenangan dengan memperhatikan keragaman dan kekhususan daerah, UUD Negara RI Tahun 1945 di dalam Pasal 18B Ayat (1) dan (2) menentukan bahwa:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18B Ayat (1) tersebut, maka dibentuklah daerah otonomi khusus dan daerah istimewa melalui undang-undang. Saat sekarang, Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki 4 (empat) provinsi yang memiliki kekhususan dan keistimewaan, yang diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi provinsi Papua, UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI, dan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dengan adanya 4 (empat) undang-undang yang mengatur tentang keistimewaan dan kekhususan daerah-daerah tersebut, maka sebenarnya tidak tertutup kemungkinan untuk membuat pengaturan tentang pengisian jabatan kepala daerah yang tidak seragam bagi masing-masing daerah, apabila daerah tersebut menghendaki sesuai dengan keinginan rakyatnya. Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945 memberi ruang untuk adanya perbedaan tersebut, sepanjang hal tersebut diatur dengan undang-undang. Dengan adanya ketentuan untuk diatur dengan undang-undang, artinya kontrol Pemerintah Pusat terhadap daerah tersebut tetap ada, yaitu dengan melalui pembentukan undang-undangnya. Hal ini telah dipraktekkan di Provinsi DKI Jakarta, dimana hanya

gubernur yang dipilih melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan 5 (lima) orang walikota (masing-masing adalah Walikota Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, Jakarta Barat, dan Jakarta Utara) dan seorang bupati (Bupati Kepulauan Seribu) diangkat berdasarkan penunjukan oleh Gubernur DKI.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk menafsirkan UUD Negara RI Tahun 1945 dalam putusannya berpendapat bahwa untuk membentuk undang-undang yang mengatur tentang cara pengisian jabatan kepala daerah harus memperhatikan ketentuan dalam Pasal 18B. Hal ini sebagaimana pendapat mahkamah konstitusi berikut ini:

Bahwa untuk memberi pengertian dipilih secara langsung sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, yang sebagaimana hanya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah hasil perubahan ke dua UUD 1945 Tahun 2000. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “Negara mengikuti dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. “Dengan dirumuskan “dipilih secara demokratis maka ketentuan Pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepada daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (4) UUD 1945 tersebut diatas.

Bahwa dalam pembahasan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR yang mempersiapkan perubahan UUD 1945 pada Tahun 2000 Partai Persatuan Pembangunan telah mengusulkan Pilkada secara langsung, namun hal tersebut tidaklah menjadi keputusan MPR dalam perubahan kedua UUD 1945, yang terbukti bahwa rumusan yang dipilih adalah “dipilih secara demokratis”, yang maksudnya adalah memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam Pilkada. Pemilihan secara langsung telah ditetapkan untuk memilih Presiden sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A UUD 1945, hali ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Sekiranya hal tersebut menjadi maksud (*intent*) yang terkandung dalam perubahan pasal UUD 1945 yang bersangkutan, tidaklah terdapat hambatan apapun untuk mengubah Pasal 18 ayat (4) menjadi berbunyi “dipilih secara langsung” pada saat dilakukan perubahan ke-3 UUD 1945 pada tahun 2001, dan tiada satu bukti pun yang membuktikan bahwa pengubah UUD 1945 telah alpa tidak melakukan perubahan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada perubahan ke-3 tahun 2001;

Bahwa lagi pula usul dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan sebagaimana dikutip oleh Para Pemohon dalam permohonannya, secara tegas menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung, yang

diusulkannya itu agar diatur lebih lanjut pada waktu membahas pembentukan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945;

Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 diperlukan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang substansinya antara lain memuat ketentuan tentang Pilkada. Dalam hubungan itu, Mahkamah berpendapat bahwa untuk melaksanakan ketentuan tersebut adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis, maka baik pemilihan langsung maupun cara lain tersebut harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum.

Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku,⁵⁶⁶

Pertimbangan hukum yang diberikan hakim MK dalam putusannya tersebut menunjukkan bahwa sebagai lembaga penafsir konstitusi, MK telah memberikan penafsiran bahwa cara "demokratis" tidak harus dimaknai secara langsung, namun diserahkan kepada pembuat undang-undang untuk memberikan makna dan bentuknya. Oleh karena itu, secara konstitusional, baik dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan, menurut UUD 1945 adalah cara yang demokratis.

Adanya penafsiran Mahkamah Konstitusi bahwa Pilkada bukanlah termasuk Pemilu seperti yang dimaksud dalam Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945, meskipun secara materiil adalah Pemilu, sekali lagi menegaskan

⁵⁶⁶ Putusan MK No. 072-073/ PUU-II/2004, hal. 109-110.

bahwa Pilkada adalah rezim pemerintahan daerah. Artinya pengisian jabatan kepala daerah ini merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berpijak pada pemikiran tersebut maka dalam menyusun hukum pengisian jabatan kepala daerah yang akan datang, perlu juga diperhatikan ketentuan Pasal 18A, 18B dengan menagcu pada tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu untuk mensejahterakan rakyat.

Dalam rangka pembentukan hukum pengisian jabatan kepala daerah yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan, maka pendapat Satjipto Rahardjo mengenai keadilan menjadi relevan untuk dianalisis. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa hukum sangat berkaitan dengan keadilan, karena menyangkut hubungan antar manusia.⁵⁶⁷ Keadilan itu juga berkaitan dengan masalah pembagian sumber daya di dalam masyarakat, pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat itu ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat dasar⁵⁶⁸, sehingga harus diwujudkan dalam kehidupan secara nyata. Seperti halnya yang ditentukan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 23 Ayat (1): "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Demikian pula ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3): "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kemudian pada Ayat (4) diatur bahwa: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Dari ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 23 Ayat (1) dan Pasal 33 Ayat (3) dan (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut, maka dapat dijadikan pedoman bahwa segenap potensi, baik sumber daya maupun sumber keuangan yang ada di dalam negara semuanya ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan

⁵⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *op cit*, hal 159

⁵⁶⁸ *Ibid*, hal 162

dan kemakmuran rakyat. Hal inilah yang harus menjadi pedoman di dalam penyusunan hukum pengisian jabatan kepala daerah. Segenap potensi tersebut dimanfaatkan secara adil sesuai dengan kondisi masyarakat masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18A Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: " Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemnafaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang".

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, maka yang harus dibentuk adalah hukum yang menjamin kepastian hukum, tidak bersifat *ad hoc*, yang dapat berlaku dalam jangka panjang, sehingga harus disusun secara komprehensif dengan memperhatikan ketentuan dalam konstitusi dan undang-undang yang terkait, sehingga tidak saling tumpang tindih dan dapat saling mendukung. Selain itu, konsep hukum pengisian jabatan kepala daerah yang disusun juga harus menjamin ketertiban dalam masyarakat. Tidak perlu lagi ada silang pendapat yang menyebabkan kondisi yang tidak stabil pada masyarakat akibat pertentangan tersebut. Oleh karena itu, hukum yang dibuat harus mampu mewadahi dan menampung aspirasi masyarakat yang sangat majemuk dengan menghargai kekhasan dan kekhususan yang ada pada masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, bahwa peranan hukum dalam pembangunan adalah menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur, yang dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan, atau kombinasi kedua-duanya.⁵⁶⁹ Lebih lanjut Mochtar menyatakan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan nasional adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat atau sebagai sarana pembangunan. Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan yang dipandang (mutlak) perlu. Terkandung pula konsepsi bahwa hukum dalam arti

⁵⁶⁹ Kusumaatmadja, Mochtar,(a) *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2013, hal 35

kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.⁵⁷⁰

Dikaitkan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja tersebut, maka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah harus berperan dalam menyalurkan kehendak dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945. Tujuan yang sesuai dengan Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera dengan menghargai prinsip kedaulatan rakyat dan berdasar pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Satjipto Rahardjo, dicantumkan tujuan negara dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dimaknai bahwa di dalamnya ada nilai dan komitmen yang ingin diwujudkan, yaitu menghadirkan dan membangun "negara yang membahagiakan rakyatnya".⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Kusumaatmadja, Mochtar, (b) *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: LPHK FH Unpad, 1976, hal 12-13

⁵⁷¹ Satjipto Rahardjo (b), *op cit*, hal 94

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 telah mengakibatkan banyak perubahan di bidang ketatanegaraan Indonesia. Termasuk di dalam perubahan tersebut adalah pengaturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang salah satu diantaranya adalah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah. Sejak berlakunya UU No.32 Tahun 2004, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. UU No.32 Tahun 2004 mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah pada Pasal 24 Ayat (5) dan Pasal 56 Ayat (1) yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Ketentuan sebagaimana diatur dalam kedua pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir pembentuk undang-undang atas ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Apabila dilihat dari redaksi kata "demokratis", maka dapat dibaca bahwa ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut tidak memberikan penjelasan tentang cara demokratis tersebut, sehingga dapat diartikan bahwa para pengubah UUD 1945 masih memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penafsiran tentang bagaimana cara demokratis tersebut hendak diwujudkan dalam pemilihan kepala daerah. Hal ini disebabkan karena pengertian demokrasi dapat diartikan dengan demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Berbeda dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 6A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang secara jelas ditentukan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, untuk pengisian jabatan kepala daerah tidak ditentukan secara eksplisit, apakah harus dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui

perwakilan. Hal ini menunjukkan bahwa cara apapun yang dipilih oleh pembentuk undang-undang, apakah secara langsung atau tidak langsung, sepanjang dilakukan secara demokratis adalah tidak bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Sejak berlakunya UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No.32 Tahun 2004, yang merupakan tindak lanjut atas Putusan MK No.5/PUU-V/2007, sistem pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan mengikutsertakan calon perseorangan. Diperbolehkannya pencalonan melalui jalur perorangan ini adalah dalam rangka pemenuhan hak setiap warga negara di bidang politik, sehingga setiap warga negara memperoleh perlakuan yang sama untuk turut berpartisipasi dalam pemerintahan. UU No.32 Tahun 2004 ini kemudian diubah dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014. Sementara ketentuan tentang pengisian jabatan kepala daerah diatur tersendiri dalam UU No.22 Tahun 2014, yang diundangkan pada tanggal 30 September 2014. Dalam UU No.22 Tahun 2014 ditentukan bahwa kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun walikota dipilih oleh DPRD, jadi bukan dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan memperhatikan perkembangan yang terjadi di masyarakat, maka pada tanggal 2 Oktober 2014 Presiden RI mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2014. Dengan ditetapkannya Perppu No.1 Tahun 2014 yang menyatakan mencabut UU No.22 Tahun 2014, maka mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dilakukan melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pemberlakuan Perppu No.1 Tahun 2014 tersebut berdampak pada ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014, terutama pasal yang berkaitan dengan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Oleh karena itu, Presiden RI kemudian menetapkan Perppu No.2 Tahun 2014 yang memuat penghapusan Pasal 101 Ayat (1) huruf d dan Pasal 154 Ayat (1) huruf d. Pasal yang dihapus tersebut adalah pasal yang mengatur tentang kewenangan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota. Perppu No.1 Tahun 2014 akhirnya disahkan oleh DPR menjadi UU No.1 Tahun 2015, dan selanjutnya diubah dengan UU No.8 Tahun 2015. Perppu No.2 Tahun 2014 disahkan menjadi

UU No.2 Tahun 2015, yang kemudian diubah dengan UU No.9 Tahun 2015. **Dengan demikian, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah setelah Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara pemilihan secara langsung oleh rakyat, dan diikuti oleh calon kepala daerah yang diusung oleh partai politik, gabungan partai politik, maupun perorangan.**

2. Tujuan utama diselenggarakannya otonomi daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat di daerah. Salah satu cara untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki oleh daerah adalah dengan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung untuk mengisi jabatan kepala daerahnya. Sejak tahun 2005, negara Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Berdasar hasil penelitian, diperoleh kesimpulan bahwa apabila dikaitkan dengan capaian tingkat kesejahteraan masyarakat, yaitu dengan menggunakan indikator indeks kemiskinan masyarakat, **maka dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah secara langsung tidak menunjukkan signifikansi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Artinya, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung tidak serta merta meningkatkan kesejahteraan masyarakat, apabila dibandingkan dengan pengisian jabatan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD.** Hasil penelitian tentang kasus korupsi, baik yang berkaitan dengan jabatan pelaku korupsi, sektor maupun modusnya menunjukkan bahwa pelaku korupsi yang tercatat paling banyak adalah anggota DPRD dan kepala daerah, dengan modus penggelapan, penyalahgunaan anggaran, dan *mark up*/laporan fiktif. Sektor yang paling banyak adalah menyangkut keuangan daerah. Dengan melihat pelaku dan modus yang dilakukan, maka baik kepala daerah maupun anggota DPRD merupakan pihak yang paling berpeluang untuk melakukan korupsi. Artinya,, dalam hal pengisian jabatan kepala daerah baik dilakukan melalui pemilihan secara langsung maupun melalui pemilihan di DPRD tetap mempunyai potensi besar untuk terjadinya korupsi. Sementara di lain pihak, banyaknya kasus korupsi, terutama korupsi terhadap anggaran dan keuangan daerah akan berpengaruh

terhadap kesejahteraan masyarakat. Makin banyak korupsi yang dilakukan di daerah, maka kesejahteraan masyarakat yang ingin diwujudkan juga makin jauh dari harapan. **Oleh karena itu sebenarnya sistem apapun yang akan dipilih oleh negara dalam pengisian jabatan kepala daerah sama-sama baik, sepanjang mampu mewujudkan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Pilihan yang tepat adalah yang sesuai dengan kondisi dan situasi negara Indonesia, dan pilihan sistem tersebut harus bermuara pada tujuan negara yang mensejahterakan masyarakat.**

3. Untuk melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah maka tidak bisa dipisahkan dari bangunan NKRI seperti yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945. Dalam kerangka negara kesatuan, eksistensi pemerintahan daerah adalah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan tujuan nasional yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945. Oleh karena itu sistem apapun yang akan dipilih untuk melakukan pengisian jabatan kepala daerah, harus memperhatikan tujuan nasional yang hendak diwujudkan, yaitu kesejahteraan rakyat. Dalam rangka memaknai arti kata demokratis yang tercantum dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 tidak perlu lagi ada perdebatan akan dilaksanakan secara langsung atau melalui pemilihan di DPRD, karena secara konstitusional, kedua cara tersebut dibenarkan. Di samping itu, baik cara langsung maupun melalui perwakilan oleh DPRD, kedua cara tersebut juga dianggap demokratis berdasar ketentuan dalam Article 21 (1) *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Permasalahan utama justru bagaimana mewujudkan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat melalui rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah ini, yaitu:
 - a. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus tetap berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Yaitu bahwa pengisian jabatan kepala

daerah tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat, nilai-nilai keadilan, serta dengan tujuan untuk terciptanya kesejahteraan rakyat. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, Pancasila meskipun tidak tercantum dalam hierarki tersebut, namun sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia (*way of life*), Pancasila harus menjiwai seluruh peraturan perundang-undangan yang dibuat (menjadi sumber hukum materiil). Oleh karena itu, rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Selain itu sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi yang dianut negara Indonesia sebagai negara hukum, maka UUD Negara RI Tahun 1945 adalah sumber hukum tertulis yang tertinggi. Dengan demikian, dalam hubungan dengan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah, pengaturannya tidak boleh bertentangan dengan keseluruhan isi UUD Negara RI Tahun 1945 baik Pembukaan, maupun pasal-pasalny.

- b. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus memperhatikan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik sinkronisasi vertikal maupun horisontal. Secara vertikal, undang-undang yang akan disusun tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, baik terhadap ketentuan Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 33, Pasal 34, maupun pasal-pasal yang lain. Sementara dalam taraf sinkronisasi horisontal, rekonsepsi hukum yang dilakukan harus bersinergi dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, undang-undang yang mengatur tentang partai politik, undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPD, DPR, dan DPRD, undang-undang yang mengatur tentang penyelenggara Pemilu, undang-undang yang mengatur tentang hak asasi manusia, dan undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

- c. Rekonsepsi hukum yang dilakukan harus berpedoman pada tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945,: "... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang ... memajukan kesejahteraan umum, ... maka disusunlah ... dalam suatu susunan Negara RI yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Jadi tujuan yang hendak dicapai negara Indonesia adalah menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan mengakui kedaulatan rakyat dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat, tanpa terkecuali. Tujuan inilah yang harus menjadi pedoman dalam melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah. Dalam melaksanakan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat ini perlu juga untuk memperhatikan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 yang tercantum dalam Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 33 Ayat (3), dan Ayat (4), dengan berpedoman pada tujuan nasional seperti yang diamanatkan UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut. Oleh karena itu, **dalam rangka rekonsepsi mengenai hukum pengisian jabatan kepala daerah tidak harus dengan cara yang sama, tetapi dapat bervariasi sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat dan daerah yang bersangkutan.**

B. Rekomendasi

Berdasar hasil penelitian, analisa dan pembahasannya, maka penulis menemukan beberapa hal yang masih perlu untuk diperhatikan:

1. Dalam melakukan rekonsepsi hukum pengisian jabatan kepala daerah hendaknya memperhatikan beberapa hal diantaranya titik berat otonomi daerah, pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah

Provinsi dan Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten dan Kota, dan mempertegas peran partai politik dalam mengajukan calon kepala daerah .

2. Mengingat peran kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasar otonomi daerah adalah sangat penting, maka perlu dipilih seorang kepala daerah yang memiliki kualifikasi dan kemampuan untuk memimpin masyarakat daerah menuju pemerintahan daerah yang bersih dan masyarakat yang sejahtera. Untuk dapat memenuhi kualifikasi dan kapabilitas tersebut, maka diperlukan tambahan pengaturan tentang syarat-syarat calon kepala daerah. Penulis memberikan usulan, agar dalam undang-undang yang mengatur tentang syarat-syarat calon kepala daerah ditambah dengan syarat:
 - a. calon kepala daerah memiliki pengalaman organisasi dan kemampuan manajemen, karena dalam rangka mewujudkan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, diperlukan kepala daerah yang mampu melakukan inovasi dan menggerakkan partisipasi masyarakat dalam melakukan pembangunan di daerahnya.
 - b. dalam rangka mewujudkan *clean and good governance*, maka dalam melakukan penjaringan bakal calon kepala daerah hendaknya melibatkan lembaga-lembaga penegak hukum dan lembaga-lembaga lain yang memiliki kompetensi untuk melakukan rekam jejak terhadap calon, sehingga dapat diperoleh bakal calon kepala daerah yang benar-benar bersih.
4. Agar aspirasi masyarakat dalam rangka memilih calon kepala daerah dapat terwadahi, dan bukan semata-mata kepentingan elite partai politik, maka penulis merekomendasikan agar dalam undang-undang yang mengatur tentang pengisian jabatan kepala daerah dimuat ketentuan tentang kewajiban bagi partai politik untuk melakukan penjaringan calon kepala daerah melalui cara-cara yang terbuka atau transparan. Penjaringan calon kepala daerah oleh partai politik tersebut hendaknya dilakukan melalui mekanisme "konvensi" atau cara-cara yang lain sepanjang dapat diikuti oleh semua anggota masyarakat.

5. Sesuai dengan kesimpulan hasil penelitian bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah adalah beragam, artinya disesuaikan kondisi masyarakat dan disesuaikan dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat, maka direkomendasikan agar DPR merevisi ketentuan tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Seperti halnya ketentuan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis, maka undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah hendaknya juga memuat ketentuan yang sama. Dengan demikian, pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing masyarakat, apakah sudah siap dengan pemilihan secara langsung atau melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD, atau cara-cara lain yang disepakati oleh masyarakat, sepanjang masih melalui cara-cara yang demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, (cet IV) 2013
- Achmad Ali cet 3, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010,
- Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011
- Agus Santoso, *Hukum, Moral, dan Keadilan, Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012
- Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Cet I, Madani Press, Jakarta, 2000
- Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1986
- A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003
- Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, Seri Prisma, Jakarta: LP3ES, 1986
- Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah*, Jakarta: Djambatan, 1960
- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999
- Ateng Syafrudin,(a) *Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropa dan Perencanaan Pembangunan*, PT Bandung Press, Sumur Bandung, Bandung, 1973
- Ateng Syafrudin, (b) *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985
- Attamimi,A.Hamid, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta

Aziz Satyagama, *Politik Hukum Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Berbasis Konstitusi*, Disertasi Universitas Brawijaya, 2012

Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1999

Bagir Manan,(a) *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Karawang: Unsika, 1993

Bagir Manan,(b) *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Cet I, Jakarta:PSH, 1994

Bagir Manan,(c) *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, 2001

Bagir Manan,(d) *Teori dan Politik Konstitusi* , FH UII Press, 2003

Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa (Jilid I)*, Jakarta: Dewaruci Press, 1981

Bernard L Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed revisi, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008

Budiardjo, Miriam, ed., *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982

Dahl, Robert A(a), *On Democracy*, terj, A Rahman Zainudin, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor, 2001

Dahl , Robert A(b), *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora, Jakarta: Rajawali Press, 1985

Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Disertasi, Bandung: Universitas Pajajaran, 2000

David Osborn dan Ted Gabler, *Reinventing Government*, USA: Penguin Book, 1993

- Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentraliisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009
- Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianatan Demokrasi ala Orde Baru*, Bandung: Rosda, 2000
- Ernst Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet V, PT Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan, Jakarta, 1983
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet V, Binacipta, Bandung, 1974
- Friedman, Lawrence M, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York:Russell Sage Foundation, 1975
- Friedrich, Carl Joachim, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Raisul Muttaqien Terj.*Filsafat Hukum: Perspektif Historis*, Bandung: Nusa Media, 1969
- Gadjong, Aguslaim Andi,, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007
- Gaffar, Janedjri M, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2013
- G.J Wolhoff, 1960, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas
- Hadjon, Philippus M,(a) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1985
- Hadjon, Philipus M.(b) *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam Pro justitia, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universits Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI
- Halperin, Morton H, et all, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, Great Britain: Routledge, 2005
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2007
- Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1999
- Hart, H.L.A, *Law, Liberty, and Morality*, California, USA: Stanford University Press, 1962,

Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: Oxford University Press, 1960

Hoessein, Bhenyamin,(a) *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Disertasi UI, 1993

Hoessein, Bhenyamin,(b) *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2009

I Nengah Sunata, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip Demokrasi*, Tesis, Udayana, 2011

Ismani HP, *Dasar-dasar Ilmu Pemerintahan*, FIA Unibraw dan IKIP Malang, 1996

Jazim Hamidi (a), *Hermeneutika Hukum*, Malang: UB Press, 2011

Jazim Hamidi (b), Mengenal Lebih Dekat Hermeneutika Hukum: Perspektif Falsafati dan Metode Interpretasi, dalam *Butir-Butir Pemikiran Hukum*, Bandung: Refika Aditama, 2008

Jimly Asshiddiqie(a), *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT Ihtiar Baru Van Hoeve, 1994

Jimly Asshiddiqie, (b) *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006

Jimly Asshiddiqie, (c) *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Setjen MKRI, 2006

Jimly Asshiddiqie,(d) *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, dalam *Jurnal Konstitusi*, vol 3 nomor 4, Desember 2006

Jimly Asshiddiqie (e), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007,

Jimly Asshiddiqie,(f) *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta:Kompas, 2010

Jimly Asshiddiqie,(g) *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

Joeniarto, *Negara Hukum*, YHB Gajah Mada, Jogjakarta, 1968

- Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001
- Kaelan, *Negara kebangsaan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2013,
- Kaloh, J, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009
- Kartohadiprodjo, Soediman, Achmad Suhardi Kartohadiprodjo et all, (editor), *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Jakarta: Gatra Pustaka, 2010
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2009
- Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia* Jakarta: Penerbitan S.K. Seno, 1945
- Koesoemaatmadja, RDH, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta Bandung, 1975
- Kusumaatmadja, Mochtar,(a) , *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2013
- Kusumaatmadja, Mochtar,(b) *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: LPHK FH Unpad, 1976
- Lebacqz, Karen, *Six Theories of Justice*, terj Yudi Santoso, Teori-Teori Keadilan, Bandung: Nusa Media, 1986
- Lembaga Adiministrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta,Lembaga Administrasi Negara dan BPKP, 2000
- Lily Rasjidi,(a) *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993
- Lily Rasjidi,(b) *Dasar-Dasar Filsafat Hukum dan Teori Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001
- Lita Tyesta ALW, *Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Disertasi, Universitas Diponegoro 2013.

Logemann, Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht, terj. Makkatutu dan JC Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Ichtiar Baru - Van Hoeve, 1948

Lotulung, Paulus Effendi, Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi, dalam buku "*Hukum Administrasi dan Good Governance*", Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010

Lubis, Solly,(a) *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1972

Lubis, Solly,(b) *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undang Pemerintah Daerah, Alumni*, Bandung,1975

Lubis, Solly, (c) *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Bandung: Mandar Maju, 2009

Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi, Volume IV No.1 Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, 2011

Mahfud MD,(a) *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999

Mahfud MD, (b) *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998

Mass, Arthur, *Area and Power, A Theory of Local Government*, Glencoe, : Illionois: The Free Press, 1959,

Mill, John Stuart, *Utilitarianism*, New York: Bobbs-Merril, 1957

Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994,

Munir Fuady(a), *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009

Munir Fuady(b), *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013

- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007
- Nisjar S Karhi, Beberapa Catatan tentang “Good Governance”, *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol 1 No.2, 1997
- Poespowardojo, Soerjanto, *Filsafat Pancasila, Sebuah Pendekatan Sosio Budaya*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press, 1996
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, , 1971
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, terj. Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Retno Saraswati, *Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, Ringkasan Disertasi, Semarang, Universitas Diponegoro, 2011
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi (Kajian dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia)*, Elek Media Komputindo, Jakarta
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006,
- Ridwan Mukti, *Sistem Pemilihan Kepala Daerah Beragam di Indonesia: Implikasi Makna Restriktif Dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945*, Disertasi, Unsri, 2013.
- Rienow ,Robert, *Introduction to Government*, 3rd edn, New York, 1966
- Riwokaho, Joseph, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Jakarta: Rajawali, 1988
- RM A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: BP FHUI, 2009
- Robet, Robertus, *Dari Demokrasi ke Republik*, Jentera Jurnal Hukum, Edisi Khusus 2008,
- Sadu Wasistiono, *Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)*, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua 2004

- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008
- Saragih, Bintan R, (a), *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Radar Jaya, 1987
- Saragih, Bintan R, (b), *Politik Hukum*, Bandung: CV Utomo, 2006
- Sarundajang, *Arus Balik kekuasaan dari Pusat ke Daerah*, Jakarta, 1993,
- Satjipto Rahardjo (a), cet III, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991
- Satjipto Rahardjo,(b) *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009
- S.E Finer, *Comparative Government*, Pinguin, London, 1978
- Sidharta, Arief B, Revisitasi Pemikiran Prof Soediman Kartohadiprodo tentang Pancasila Berkaitan Dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, *Orasi Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan*, Bandung, 17 Oktober, 2009
- Situmorang,Victor M. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 1994
- Smith, Brian C, Decentralization, Territorial Dimention of State, Terj. Tim MIPI, *Desentralisasi, Dimensi Teritorial Suatu Negara*, 2012
- Smith, Brian C, *Local Government and the Transition to Democracy: A Review Article in Public Administration and Development*, 1998
- Soehino (a), *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Cet I, Liberty, Yogyakarta, 1984
- Soehino b), *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Edisi Pertama, Cet I, BPFE, Yogyakarta, 1991,
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1985
- Sorensen, Georg, Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World, terjemahan I Made Krisna, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2003

Sudarsono Hardjosoekarto, *Eksplorasi Sistemik Profil Kepemimpinan Kepala Daerah: Studi Kasus Kepemimpinan Walikota Surakarta*, Prosiding The 4th International Conference on Indonesian Studies: Unity, Diversity, and Future

Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajagrafindo Persada,

Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

Syamsuddin Haris, Dimensi Politik Desentralisasi Asimetris, Solusi Atau Problem? , *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 42 Tahun 2013

Strong, CF, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, 5th Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960

Strong, CF, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Terjemah SPA Teamwork, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, 2004

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI*, Jilid I,(Jakarta: Gunung Agung)

Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lopera Pustaka Utama, Jakarta, 2000

Utrecht, E,(a) *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: NV Bali Buku Indonesia, 1957

Utrecht,E. (b) *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ikhtiar, 1962

Utrecht E (c), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet V, Jakarta: PT Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan, 1983

Wheare, KC, *Modern Constitution*, terjemahan Muhammad Hardani, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005 cet II)

Wignjosubroto, Soetandyo, *Hukum Konsep dan Metode*, Malang: Setara Pres, 2013

Wijaya, H. A. W, *Percantohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998

Winokan, Elizabeth E, *Kedudukan, Wewenang, dan Peranan Gubernur di Era Otonomi Daerah*, Disertasi, Universitas Hasanuddin, 2012

Yudha Bhakti Adhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Bandung:Alumni, 2000

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia, Jakarta, 2011

Makalah

Siti Zuhro, Urgensi Pilkada Serentak, disampaikan dalam *Konferensi Nasional Hukum Tata Negara*, Sawah Lunto, 29 Mei-1 Juni 2014

Suharto, makalah seminar, 2006, *Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan Melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia*, IRE Yogyakarta dan Perkumpulam Prakarsa Jakarta, UGM, 25 Juli 2006

Peraturan:

UUD Negara RI Tahun 1945

Tap XV/MPR/1998 tentang *Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka NKRI*

Tap IV/MPR/2000 tentang *Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*

Tap I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*

UU No.1 Tahun 1945 tentang *Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah*

UU No.22 Tahun 1948 tentang *Pemerintahan Daerah*

UU No.1 Tahun 1957 tentang *Pemerintahan Daerah*

Penpres No.6 Tahun 1959 tentang *DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah*

Penpres No.5 Tahun 1960 tentang *DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerah*
UU No.18 Tahun 1965 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*
UU No.5 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*
UU No.22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*
UU No..25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*
UU No.32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*
UU No.8 Tahun 2005 tentang *Perubahan Pertama Atas UU No.32 Tahun 2004*
UU No.17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*
UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang *Partai Politik*
UU No.12 Tahun 2008 tentang *Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004*
UU No.15 Tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilu*
UU No.22 Tahun 2014 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*
UU No.23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*
Perppu No.1 Tahun 2014 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*
Perppu No.2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas UU No.23 Tahun 2014*

Risalah Sidang dan Putusan MK

Risalah Sidang Perubahan Kedua UUD 1945 (Setjen MPR RI)
Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 (MK RI)
Risalah Sidang pembahasan UU No.32 Tahun 2004
Risalah Sidang pembahasan UU No.23 Tahun 2014
Putusan MK No.072-073/PUU-II/2004

Inter Parliamentary Union, *Universal Declaration on Democracy*, Kairo,
Sepetember 16, 1997

Kamus

Algra, N.E, et al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, terj
Saleh Adiwinata, A Teloeki, Boerhanoeddin St Batoeah, Jakarta: Bina Cipta,1983

Anton M Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 1990, cet III)