

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Sejarah Perkembangan pemerintahan di Indonesia dapat dirunut mulai dari masa penjajahan Belanda sampai era reformasi dewasa ini. Sejak dikeluarkannya kebijakan desentralisasi yang pertama pada tahun 1903 dengan dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* hingga kini, Indonesia telah mengalami sepuluh fase pemerintahan daerah.¹

Secara umum, pada masa penjajahan yang dapat dikategorikan dalam tiga fase, yakni dua fase pada masa penjajahan Belanda dan sisanya dalam masa penjajahan Jepang. Tujuh fase lainnya berada pada masa pasca kemerdekaan, yang terbagi dalam empat fase dalam masa orde lama, satu fase masa orde baru, dan fase terakhir dalam masa reformasi.²

Secara istilah sudah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwasanya Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan otonomi dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang telah dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹ M. R. Khoirul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Malang, Bayu Media, 2005), hlm 129.

² Ibid.

Lebih detailnya sudah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwasanya Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan otonom. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwasanya Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan yang sama, hal ini diperkuat dengan adanya pernyataan pada Pasal 57 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwasanya Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

Hal ini memang terdapat perbedaan apabila dibandingkan dengan pemerintahan pusat yangmana pada sistem pemerintahannya dilakukan pembagian kekuasaan dalam meneyelenggarakan suatu pemerintahan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu yaitu lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh dewan perwakilan rakyat daerah dan kepala daerah. Dewan perwakilan rakyat daerah dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Dewan perwakilan rakyat daerah menyusun pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan melakukan kebijakan daerah. Dalam penulisan ini penulis memilih untuk lebih tertarik membahas terkait unsur pemerintahan daerah ditingkat kabupaten/kota.

Dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, kepala daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kotadisebut wali kota.

Kepala daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hubungan kemitraan yang sejajar dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, sehingga dalam kewenangannya Kepala daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan yang sama yaitu keduanya merupakan pemerintah daerah. Bupati sebagai pemimpin urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama dewan perwakilan rakyat daerah, begitu pula dewan perwakilan rakyat daerah yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sudah jelas bahwasanya Kepala daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kedudukan yang sama sebagai unsur penyelenggara daerah, namun ada sebuah mekanisme yang cukup mengancam yaitu pada proses pengisian jabatan pada Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada pemilihan kepala daerah berbeda dengan dewan perwakilan rakyat daerah. kepala daerah dipilih melalui mekanisme tersendiri dengan sistem yang diatur oleh perundang-undangan pemilihan kepala daerah, sedangkan Pemilihan dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan dengan sistem pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu.

Sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwasanya pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dewan perwakilan rakyat daerah dipilih melalui sistem pemilihan umum, sama halnya dengan pemilihan presiden dan wakil presiden yang dalam hal ini anggaran yang digunakan dalam penyelenggaraannya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja Negara.

Sedangkan pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah ini, anggaran dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah masing-masing pemerintah daerah dan dapat didukung oleh anggaran pendapatan dan belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan.³ Secara garis besar anggaran untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah masih menjadi tanggungan pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, Tjahjo Kumolo selaku Menteri Dalam Negeri melalui surat edarannya pada tanggal 19 Juni 2017 yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah tahun 2018, merupakan program strategis nasional yang harus dilaksanakan dan di bebaskan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam jumlah yang cukup sesuai kebutuhan setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak tahun 2018, pemilihan serentak tahun 2018 tahapannya mulai tahun 2017 sehingga pendanaan sudah harus dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2017, baik seluruh atau sebagian untuk selanjutnya dianggarkan dalam bentuk hibah.⁴ Dalam surat edaran tersebut dapat disimpulkan bahwasanya pemilihan kepala daerah adalah program strategis pemerintahan pusat yang merupakan kewajiban konstitusi Negara, sehingga harus terlaksana, namun pada sisi lain pengelolaan anggaran yang relatif besar pada pemilihan kepala daerah ini menjadi suatu dilema bagi pemerintah daerah sendiri untuk menanggungnya.

³ Lihat Pasal 166 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai penetapan Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mengatur tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

⁴ Lihat Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor. SE 273/2844/SJ Tentang Pendanaan Pilkada Serentak Tahun 2018

Perbedaan konsep, sistem ataupun mekanisme dalam pengisian jabatan pada Kepala daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini akan menjadi suatu titik pembahasan, karena telah menjadi pertanyaan besar bagi penulis mengapa ada perbedaan dalam mekanisme pengisian jabatan sedangkan keduanya mempunyai hubungan kemitraan yang sejajar dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Sehingga inilah yang akan menjadi bahan untuk dikaji dalam penelitian ini. dalam berbagai sudut pandang dan diharapkan menemukan suatu solusi yang baik untuk sistem penyelenggaraan pemilihan umum untuk kedepannya.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana kedudukan kepala daerah kabupaten/kota dan dewan perwakilan rakyat daerah sebagai unsur pemerintahan daerah?
2. Apa penyebab penyelenggaraan pemilihan kepala daerah kabupaten/kota berbeda dengan pemilihan dewan perwakilan rakyat daerah yang keduanya sebagai unsur pemerintahan daerah?

3. Tujuan Penulisan

Penulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui:

3.1 Untuk mengetahui kedudukan antara kepala daerah dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah sebagai unsur pemerintah daerah.

3.2 Untuk mengetahui penyebab penyelenggaraan pemilihan kepala daerah kabupaten/kota berbeda dengan pemilihan dewan perwakilan rakyat daerah yang keduanya sebagai unsur pemerintahan daerah.

4. Kegunaan Penulisan

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

4.1 Kegunaan teoritis

Secara teoritis, diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap perkembangan hukum di Indonesia. Sebagai bahan untuk menambah wawasan atau pengetahuan hukum dan sebagai salah satu acuan untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait penelitian yang relevan dengan penulisan ini.

4.2 Kegunaan Praktis

Dari hasil penelitian ini dapat memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan yang telah dibahas pada penelitian ini, diharapkan dapat memberikan wawasan terkait pengisian jabatan kepala daerah kabupaten/kota dan dewan perwakilan rakyat

daerah yang dilaksanakan melalui pemilihan kepada penyusun, pembaca dan pihak-pihak terkait.

5. Keaslian Penulisan

Keaslian penulisan ini bertujuan untuk memberikan penjelasan bahwasanya penelitian yang diangkat benar-benar asli, dalam hal ini belum pernah diteliti orang lain. Guna mempertahankan penulisan ini yang berjudul “PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SEBAGAI UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH” maka penulis akan melampirkan penulisan yang pernah diangkat sebelumnya. Oleh karena itu akan disertakan beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan, dengan demikian akan disertakan sebagai bukti bahwasanya penulisan ini belum pernah diangkat sebagai bahan penelitian, berikut adalah beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan, diantaranya:

Tabel 1 : Beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan

No	PENULIS	UNIVERSITAS	JUDUL	RUMUSAN MASALAH
1.	Andi Muhammad Gian Gilland	Universitas Hasanuddin Makassar	Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	1. Bagaimana cara melaksanakan pemilihan kepala daerah/pemimpin daerah (gubernur, bupati, walikota) dan wakilnya masing-masing secara demokratis tanpa berindikasi pemborosan dan tetap menjaga keharmonisan masyarakat? 2. Apakah yang menjadi kendala pemilihan pemimpin daerah (gubernur, bupati,

				walikota) secara demokratis, baik dalam arti pemilihan langsung maupun pemilihan melalui perwakilan?
2.	Wulan Pangestu	Universitas Jember	Analisis Politisasi APBD Dalam Pelaksanaan Pemilukada di Jawa Timur	1. Apakah tidak ada ketidakwajaran jumlah APBD pada tahun anggaran diadakannya Pemilukada? 2. Apakah ada perbedaan pola jumlah APBD di daerah Pemilukada dengan calon petahana dan nonpetahana? 3. Apakah ada indikasi pemanfaatan pos-pos belanja tertentu dalam APBD yang dilakukan petahana pada tahun anggaran pemilukada?

6. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian hukum dalam skripsi ini adalah:

6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaedah-kaedah atau norma-norma hukum positif.⁵ Penelitian skripsi ini didasarkan pada Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan yang ada yaitu

a. Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya: Bayumedia, 2008, hlm. 282.

- b. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- e. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- f. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mengatur tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah:

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dapat dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu

hukum yang sedang ditangani.⁶ Dalam hal ini mencari kemudian menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Hasil telaah inilah yang kemudian akan menjadi suatu argumentasi untuk memecahkan isu hukum diatas.

- b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, penelitian akan menemukan gagasan atau ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asa- asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁷ Dalam membangun konsep ini didapatkan dari peraturan perundang-undangan, konsep hukum, putusan pengadilan dan pendapat sarjana hukum.

6.3 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Mengingat penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif. maka dalam metode pengumpulan bahan hukum menggunakan dua bahan hukum yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.bahan-bahan

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: KENCANA, 2017, hlm 133.

⁷ *Ibid*, hlm. 135

hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁸ Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain:

1. Undang Dasar Negara Repluk Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu
6. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mengatur tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

b. Bahan Hukum Sekunder

⁸ *Ibid*, hlm 181

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁹

7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan hokum dengan judul “PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN/KOTA DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SEBAGAI UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH” akan dibagi dalam beberapa bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, kegunaan penelitian, keaslian penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Merupakan kerangka teoritik dan konsep, yang didalamnya akan diuraikan tentang ruang lingkup jenjang norma, konsep pelaksanaan serta beberapa teori lainnya yang berkaitan dengan Hubungan kepala daerah

⁹ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm 54

kabupaten/kota dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam sistem pemerintahan daerah.

BAB III PEMBAHASAN

Pada bab ketiga ini akan menguraikan tentang hasil penelitian dari analisa hukum berdasarkan metode penelitian yang ditetapkan guna menjawab rumusan masalah terkait pengisian jabatan kepala daerah kabupaten/kota dan dewan perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

BAB IV PENUTUP

Bab ini mengemukakan kesimpulan dari hasil penelitian serta memberikan saran, serta rekomendasi berkenaan dengan penelitian tersebut.