

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan daerah di Indonesia semakin pesat, seiring dengan adanya era baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Negara republik indonesia sebagai negara kesatuan menurut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, seperti yang di jelaskan pada pasal 18 ayat (1) Undang Negara kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 bahwa “Negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota¹. Undang Negara kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 salah satu pasal hasil perubahan atau amandemen Undang-undang 1945 yang sepertinya ingin mempertegas tentang penyelenggaraan pemerintah daerah.

Di dalam pasal tersebut itu di jelaskan bahwa negara republik indonesia terbagi atas daerah- daerah yang kemudian di bagi lagi menjadi satuan-satuan wilayah kecil yang mempunyai pemerintahan dan di atur sesuai dengan peraturan yang ada. Peraturanyang di maksud adalah peraturan yang berbentuk undang-undang Sehingga terbentuk masyarakat yang adil makmur baik materiil maupun spirituil. Oleh karena itulah perlu di bentuknya undang- undang untuk mengatur daerah-daerah yang merupakan kesatuan dari negara republik indonesia.

¹ Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945

Sehubungan dengan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah diatur di dalam pasal 18 ayat (4) Undang Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Tahun 1945. Dalam pasal ini disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Jika membaca isi dari pasal 18 ayat (4) tersebut, maka secara tersurat mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yaitu dengan mekanisme, “Dipilih Secara Demokratis” Sekarang bagaimana tinggal tergantung pemaknaan klausul “ dipilih secara demokratis” itu mau diarahkan kepada mekanisme yang bagaimana? Apakah akan dimaknai dengan mekanisme pemilihan oleh dewan perwakilan rakyat (DPRD) ataukah dimaknai dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat? Yang jelas bahwa prinsipnya mekanisme yang dipilih itu tidak bertentangan dengan dengan klausul dipilih secara demokratis².

Sejak tahun 2005 sepertinya klausul dipilih secara demokratis tersebut telah dimaknai dengan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Hal itu terlihat dari proses pemilihan kepala daerah secara langsung yang terjadi di beberapa provinsi, kabupaten dan kota. Pada tahun 2005 telah berlangsung pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat di 207

² Fauzin, Makalah Dengan *Judul Pemilihan Gubernur Oleh Bupati/Walikota se-Provinsi Bersama-Sama Presiden*: sebagai alternative sistem, Sawahlunto, PUSAKO FH Univ Andalas. 2014. Hlm 78

kabupaten/kota dan 7 provinsi, tahun 2006 terlaksana di 70 kabupaten/kota dan 7 provinsi, tahun 2007 berlangsung di 35 kabupaten/kota dan 13 provinsi.³

Bahwa dalam mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat digunakan dalam rangka untuk mewujudkan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dengan berpegangan dengan prinsip pengembalian ke daulatan di tangan rakyat dan mencegah terjadinya politik uang. Prinsip pengembalian ke tangan rakyat berangkat dari pemikiran bahwasanya warga masyarakat di daerah harus diberi kesempatan untuk menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung⁴.

Adapun dengan permasalahan yang terkait dengan prinsip-prinsip kedaulatan dan juga hal-hal yang mencedrai dari demokrasi sendiri dalam perjalanan proses pengisian jabatan kepala daerah yang benar-benar menjadi persoalan dinegri ini, pemilihan langsung oleh rakyat ini menjadi penyebab maraknya suatu perpolitikan di Indonesia khususnya di daerah. Namun ada beberapa pandangan dalam konsep yang saat ini berlaku secara perundang-undangan yaitu desentralisasi atau mengurus rumah tangganya sendiri.

Usulan untuk mengembalikan ke mekanisme pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan oleh dewan perwakilan rakyat daerah

³ Suhrizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, Dan Konsep Mendatang*, PT RajaGrafindo persada, Jakarta, 2012, Hlm.4

⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm. 53-55

DPRD harus di telaah terlebih dahulu, secara normatif dapat “klausul dipilih secara demokratis” hanya saja mekanisme ini secara norma akan terkendala dengan dihapusnya kewenangan dewan perwakilan daerah (DPRD) untuk memilih kepala daerah. Sejak di undangkan Undang-undang 32 tahun 2004 tentang susunan dan kedudukan majelis permusyawaratan rakyat (MPR) Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahwa dalam kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hanya sebatas mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri.

Sebagaimana mekanisme pengisian jabatan kepala daerah yang dimaksud dalam undang-undang No 22 tahun 1999 pemilihan kepala daerah dianggap sudah tidak sejalan dengan pasal 18 Undang-undang Negara kesatuan republik Indonesia Tahun 1945. Maka dari itu tidak ada ketentuan yang secara tersurat yang mengatur bahwa mekanisme pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan dengan mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat. Seandainya terdapat pengaturan yang demikian, maka kiranya dengan mudah dapat bisa dikatakan bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) itu bertentangan dengan undang-undang Negara kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sesungguhnya tidak ada yang salah terkait

dengan proses pengisian jabatan kepala daerah yang di atur oleh Undang-undang No 22 Tahun 1999.⁵

Dalam Pengaturan Undang-undang No 22 Tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah, yakni dalam pasal 3 ayat (1) dan (2) yaitu memberikan kewenangan terhadap dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) untuk memilih kepala daerah. “pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersama namun Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 juga mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah yang menggantikan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, namun konsep yang ada dalam undang-undang yang di dalamnya mengatur tentang pengisian jabatan tersebut sangatlah jauh.

Dalam pengaplikasiannya tidak mengatur secara tegas terkait dengan mekanisme pengisian jabatan kepala pemerintah daerah. Bisa dikatakan dalam penerapannya tidak jauh berbeda dengan pasal 18 ayat (4) Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Adapun di dalam pasal 56 ayat(1) Undang-undang No 32 Tahun 2004, yang berbunyi “ kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, namun kedua pasal tersebut pasal 18 ayat (4)

⁵ Muhammad Yamin ,*Op-Cit.* Hlm 79

Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan pasal 56 ayat (1) Undang-undang 32 Tahun 2004 pemerintah daerah juga berpedoman pada prinsip dipilih secara demokratis. Kedua pasal tersebut hanya berhenti pada ranah prinsip pengisian jabatan kepala daerah, akan tetapi belum sampai pada penentuan mekanisme yang akan digunakan guna menerjemahkan prinsip pemilihan secara demokratis, maka dari itu tiada penegasan antara mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Berdasarkan uraian diatas tersebut, akan penulis ingin memilih judul skripsi ini “ **PENGISIAN JABATAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA**”. Dari latar belakang masalah di atas sangat menarik sekali untuk di bahas lebih lanjut terutama mengenai pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia, oleh karena itu masalah yang akan di tulis terangkum dalam rumusan masalah.

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulisan penelitian skripsi ini dapat menarik rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah konstitusionalitas Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung Dalam Negara demokratis di Indonesia ?
2. Bagaimakah konsep pengisian jabatan kepala daerah menurut perundang-Undangan di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui konstusionalitas Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung Dalam Negara demokratis di Indonesia.
2. Untuk mengetahui konsep pengisian jabatan kepala daerah menurut Undang-Undang yang berlaku di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Sebagai salah satu media untuk memperdalam ilmu pengetahuan yang telah diperoleh dari bangku kuliah, serta dapat memahami lebih jauh dalam menerapkan ilmu pengetahuan pada tataran teori-teori dan aplikasinya yang ada dalam pemerintahan kepala daerah di Indonesia.

1.4.2. Manfaat praktis

- a. Sebagai sarana dalam untuk memperdalam ilmu tentang pengaplikasian dan mengimplementasikan yang telah diperoleh dibangku perkuliahan.
- b. Sebagai refrensi bagi penulis atau pihak lain yang tertarik dengan kajian mengenai proses pengaplikasian Perundang-Undangan tentang pemerintah daerah.
- c. Bagi pembaca dan almamater Semoga hasil penelitian ini bermanfaat bagi pembaca dalam rangka pemenuhan informasi dan referensi atau bahan kajian dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya tentang undang-undang yang mekanisme pengisian jabatan kepala daerah.

1.4.3. Keaslian

Adapun keaslian dalam skripsi ini yang berjudul “ **Pengisian Jabatan Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia** ” yang telah ada namun penulisan membedakan antara rumusan masalah yang ditulis oleh mahasiswa lain hal inilah yang menjadi suatu perbedaanya dengan skripsi tersebut.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Adapun Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah metode penelitian normatif. Yaitu penelitian yang menyediakan ekspos sistem terhadap peraturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelas area yang mengalami hambatan, dan bahkan memperkirakan perkembangan mendatang.⁶.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan masalah pendekatan Perundang-undangan, dan pendekatan konsep, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi peneliti untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari apakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dan undang-undang dasar atau regulasi dan undang-undang.⁷

⁶ Ibid , Hlm 29

⁷ Ibid, Hlm. 93

Peraturan perundang-undangan digunakan sebagai analisa penelitian karena peraturan perundang-undangan adalah aturan hukum yang menjadi bahan analisa dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan adalah aturan hukum yang menjadi bahan analisa dan penelitian ini. Peraturan perundang-undangan pada umumnya berisi ketentuan-ketentuan yang bersifat mengikat.

Kemudian selanjutnya pendekatan konsep (*conceptual approach*) dengan mempelajari tentang pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada dalam ilmu hukum bertujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.⁸

1.6. Bahan Hukum

Untuk bisa mendapatkan hasil yang baik tentunya harus ditunjang dengan oleh data yang akurat dan valid, hal ini di gali dari beberapa sumber yang berkaitan dan terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam masalah yang diteliti. Maka data yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, antara lain:

1.6.1. Hukum Primer.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatuf, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi ataupun risalah-

⁸ Ibid, Hlm.95

risalah. Bahan hukum primer dalam penulisan ini adalah beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia, antara lain:

1. Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Kepala Daerah
3. Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
4. Undang-undang No 22 Tahun 2014 Pemilihan Gubernur,Bupati, Walikota.
5. Peraturan pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah

1.6.2. Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder adalah publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk kepada peneliti untuk melangkah, baik dalam membuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, karangka teoritis dan konsep ruang, bahkan menemukan metode pengambilan data dan analisis bahan hukum yang dibuat sebagai hasil penelitian.⁹

Pada penelitian ini yang menjadi bahan hukum sekunder adalah buku-buku, komentar para ahli hukum, pejabat public dan tokoh-tokoh nasional maupun literatul-literatul lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.6.3. Hukum Tersier

⁹ *Ibid* ,Hlm.54

Bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹⁰ Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.

1.7. Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk menghindari penyimpangan dalam penulisan skripsi ini, maka penulis memandang perlu untuk memberikan sistematika penulisan sebagai acuan untuk lebih fokusnya terhadap penulisan skripsi ini.

- Bab I Pada Bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban secara sistematika.
- Bab II Berisikan tentang tinjauan pustaka mengenai pemilihan kepala daerah serta teori-teori yang mendukung dalam penulisan tersebut.
- Bab III Pembahasan: Berisikan hasil penelitian dan analisis dari penelitian yang didasarkan pada rumusan masalah, Mengetahui pemilukada secara tidak langsung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- Bab IV Penutup. Sebagai Bab terakhir yaitu berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan ringkasan dari pembahasan

¹⁰Ibid, Hlm 17.

dan hasil penelitian. Saran adalah segala masukan yang dapat dijadikan rekomendasi untuk kesempurnaan dalam penelitian ini.